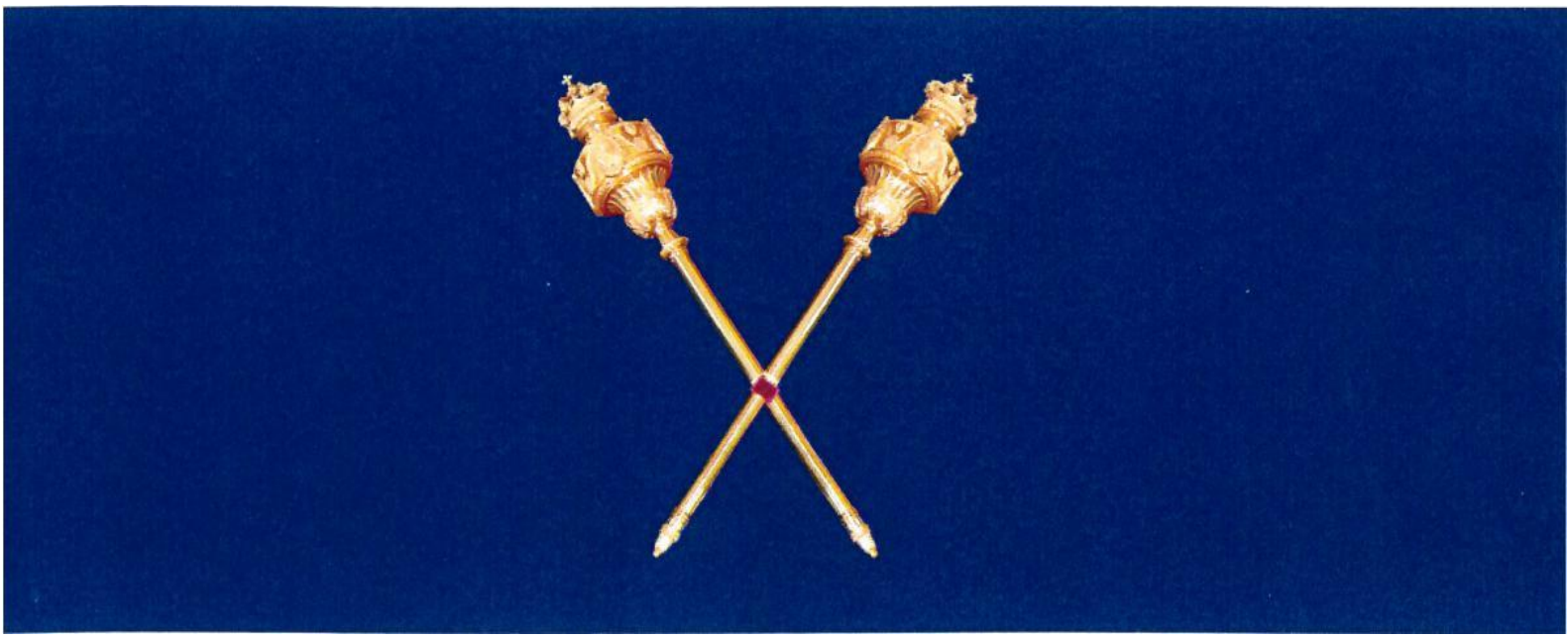
CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE SUL DISEGNO DI LEGGE RECANTE "BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 2027 E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 2027-2029" (A.C. 3174)

COMMISSIONI RIUNITE BILANCIO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

E DEL SENATO DELLA REPUBBLICA



Novembre 2026

CORTE DEI CONTI

AUDIZIONE SUL DISEGNO DI LEGGE RECANTE "BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 2027 E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 2027-2029" (A.C. 3174)

Novembre 2026

INDICE

Premessa 3

La composizione della manovra 3

La distribuzione delle risorse tra gli obiettivi 10

Il controllo della spesa delle Amministrazioni centrali 14

Le misure sulle entrate 20

Le misure sulla previdenza 49

Le misure in materia di pubblico impiego 55

La spesa sanitaria 60

Riquadro 1 - L'impatto dello Shock sui costi energetici degli enti del SSN 76

Le misure in campo energetico e a sostegno di famiglie e imprese 77

- Misure in materia di energia e infrastrutture 77
- Incentivi alle politiche abitative 87
- Interventi sui crediti di imposta 91
- L'attuazione del codice degli incentivi 100

Riquadro 2 - Le necessità di ammodernamento dei siti di produzione di energia idroelettrica 106

Riquadro 3 - Efficientamento energetico degli edifici dell'amministrazione pubblica 110

Riquadro 4 - Interventi di efficienza energetica degli edifici scolastici 113

Le misure per la difesa 116

Riquadro 5 - L'evoluzione del quadro europeo e degli impegni nato in materia di difesa 128

Le misure per le amministrazioni territoriali 130

Considerazioni conclusive 133

N.39/SSRRCO/AUD/2026

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Presiedute dal Presidente Guido Carlino
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Mauro Orefice, Manuela Arrigucci, Lucilla Valente, Antonello Colosimo, Vincenzo Palomba, Massimiliano Minerva, Cristiana Rondoni, Luisa D'Evoli;

Consiglieri:

Paola Cosa, Giancarlo Astegiano, Giuseppe Maria Mezzapesa, Valeria Franchi, Maria Rita Micci, Angelo Maria Quaglini, Giovanni Guida, Michela Muti;

Primi Referendari:

Tatiana Calvitto, Giuseppe Lucarini, Patrizia Esposito, Fedor Melatti, Lucia Marra.

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e, in particolare, l'art. 6, commi 5-*bis* e 5-*ter*;

VISTA la comunicazione con la quale, in data 3 novembre 2026, sono state convocate le Sezioni riunite in sede di controllo per il giorno 6 novembre 2026;

UDITI nell'adunanza del 6 novembre 2026, i relatori Cons. Giancarlo Astegiano, Cons. Angelo Maria Quaglini, Cons. Michela Muti, Primo Ref. Fedor Melatti, Primo Ref. Lucia Marra;

DELIBERA

di approvare il documento per l'audizione della Corte dei conti sul "Bilancio di previsione dello Stato per l'esercizio finanziario 2027 e bilancio pluriennale per il triennio 2027-2029 – A.C. 3174" presso le Commissioni riunite Bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

I RELATORI
Giancarlo Astegiano
F.to digitalmente

Angelo Maria Quaglini
F.to digitalmente

Michela Muti
F.to digitalmente

Fedor Melatti
F.to digitalmente

Lucia Marra
F.to digitalmente

IL PRESIDENTE
Guido Carlino
F.to digitalmente

Depositato in segreteria in data 9 novembre 2026

IL DIRIGENTE
Antonio Franco
F.to digitalmente

PREMESSA

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

Il disegno di legge di bilancio interviene in uno scenario internazionale segnato dal perdurare delle tensioni geopolitiche e delle loro ripercussioni sui prezzi, in particolare quelli energetici, e sulla competitività del sistema produttivo.

Il complesso degli interventi proposti mira, pertanto, a coniugare esigenze diverse nel cui ambito, in continuità con l'impegno diretto ad assicurare la sostenibilità della finanza pubblica, resta centrale l'obiettivo di rafforzare il potenziale di crescita dell'economia attraverso la tutela del potere di acquisto delle famiglie, con particolare attenzione alle più fragili, e misure indirizzate al sostegno dei giovani, delle imprese e degli investimenti nonché al potenziamento del sistema sanitario.

La manovra intende inoltre rafforzare la difesa nazionale e la sicurezza energetica attraverso il ricorso agli spazi di flessibilità derivanti dall'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale nel rispetto degli obiettivi programmatici di crescita della spesa netta delineati nel Documento programmatico di Finanza Pubblica (DPFP) 2026.

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

LA COMPOSIZIONE DELLA MANOVRA

1.

La manovra proposta dal Governo con il disegno di legge di bilancio, in linea con il quadro definito nel Documento programmatico di finanza pubblica e con quanto preannunciato nel Documento programmatico di bilancio per il 2027, si caratterizza per un impatto espansivo rispetto al tendenziale, complessivamente pari a poco meno di 30 miliardi nel triennio 2027-2029 (cfr. Tavola 1), inglobando gli effetti della stessa sulla spesa per interessi (+2,2 miliardi nel triennio) e l'effetto di retroazione fiscale (+10,3 miliardi di entrate triennali): una dimensione significativamente superiore a quella generata dalla manovra precedente (poco meno di 14 miliardi nel triennio 2026-2028).

In dettaglio, nel 2027, il disegno di legge comporta un maggior indebitamento netto di 12,6 miliardi (pari allo 0,5 per cento del Pil). La *stance* espansiva si accresce lievemente nel 2028, determinando un maggior *deficit* di circa 13,7 miliardi (0,5 punti di Pil), per poi attenuarsi nell'ultimo esercizio, con un'ulteriore crescita dell'indebitamento di 3,7 miliardi (0,1 punti di Pil). Come annunciato nel DPFP ciò comporterà un peggioramento, rispetto al tendenziale, del rapporto *deficit*/Pil, che si manterrà al di sopra del 3 per cento nel biennio 2027-2028, ritornando al di sotto della soglia europea solo nel 2029 (2,3 per cento). Sul dato incidono comunque spese per la difesa e per la sicurezza energetica che rientreranno nell'ambito della clausola nazionale di salvaguardia richiesta dall'Italia ai sensi dell'articolo 26 del regolamento (UE) 2024/1263[1].

Per l'ambito dell'energia le misure indicate nella Sezione I (artt. 77-83) determinano effetti complessivi netti per 3,8 miliardi nel 2027 e 6,8 miliardi nel 2028, tutti riconducibili a spese in conto capitale (gli stessi effetti riguardano il saldo netto da finanziare e il fabbisogno). Nell'ambito della difesa, gli interventi di Sezione I rientranti nella clausola di salvaguardia (artt. 92-95) comportano effetti netti sull'indebitamento pari a 0,7 miliardi nel 2027, 1,3 miliardi nel 2028 e 0,7 miliardi nel 2029. Si tratta, in prevalenza, di misure di spesa corrente. A ciò vanno aggiunti ulteriori oneri relativi ai rifinanziamenti del settore difesa inclusi nella Sezione II, nonché spese già incluse nei tendenziali, quantificate in 3,4 miliardi nel 2027 e 0,6 miliardi nel 2028.

In termini di saldo netto da finanziare, gli effetti della manovra sono significativamente diversi: essi si traducono in un miglioramento del saldo, rispetto al tendenziale, per 3,2 miliardi nel 2027, cui fa seguito un peggioramento per 19,8 miliardi nel 2028 e per 7,7 miliardi nel 2029. Gli scostamenti tra i predetti saldi e quelli dell'indebitamento netto sono dovuti, come di consueto, alle differenze, anche temporali, nella rilevazione degli effetti finanziari di alcune disposizioni tra la contabilità finanziaria e quella economica.

> Per quanto concerne il 2027 tra le principali differenze va richiamato l'impatto della ripartizione in 10 rate della compensazione sul 2027 dei crediti d'imposta da Superbonus maturati nel 2023 (art. 37); tale norma determina minori spese per 18,5 miliardi solo in termini di saldo netto da finanziarie e fabbisogno, cui seguono maggiori oneri per 2 miliardi nei successivi esercizi. Non si producono, invece, effetti in termini di indebitamento netto, dal momento che gli effetti su tale saldo sono stati registrati nell'anno 2023, in corrispondenza della spesa sostenuta. Ulteriori impatti divergenti sui tre

[1] In attuazione di quanto previsto dagli atti di indirizzo approvati, lo scorso 5 agosto, dal Senato della Repubblica (risoluzione 6-00233) e dalla Camera dei deputati (risoluzione 6/00287), il Governo ha presentato alla Commissione europea, in data 10 settembre 2026, la richiesta di attivazione della clausola nazionale di salvaguardia in relazione alle maggiori spese per la difesa e per la sicurezza energetica. La Commissione europea si è espressa in termini positivi con la Raccomandazione dell'8.10.2026 (COM2026 553 *final*).

saldi, in tutto il triennio, sono quelli derivanti dall'art. 55 e dall'art. 118; il primo introduce la revisione in riduzione del meccanismo di indicizzazione di alcuni trattamenti pensionistici e determina una riduzione di spesa per 1,5 miliardi annuali in termini di indebitamento netto e fabbisogno, mentre non impatta sul saldo netto da finanziare, non comportando modifiche dei trasferimenti all'INPS a carico del bilancio dello Stato. Il secondo concerne l'utilizzo dei residui delle annualità precedenti del Fondo emergenze nazionali; trattandosi di somme già impegnate in precedenti esercizi il relativo utilizzo impatta solamente sul fabbisogno e sull'indebitamento (per 50, 100 e 150 milioni nel triennio di previsione). Determina effetti in prevalenza sul saldo netto da finanziare (come minori entrate) la modifica della modalità di contabilizzazione, ad opera dell'art. 128, del contributo alla finanza pubblica richiesto a Regioni ed enti locali (per circa 600 milioni nel 2027 e 575 nel 2028); il relativo effetto sull'indebitamento, invece, riflette le stime sull'utilizzo dei maggiori margini di spesa da parte degli enti beneficiari. Incide solamente sul fabbisogno e sull'indebitamento l'aggiornamento dei limiti di cassa del Fondo sviluppo e coesione (art. 130), per 300 e 700 milioni nel 2028 e 2029.

Come negli anni passati, si rilevano discrasie nella rilevazione degli effetti delle rimodulazioni delle spese in conto capitale dei Ministeri, dei definanziamenti e rifinanziamenti della Sezione II, così come rispetto alla considerazione delle maggiori entrate da retroazione fiscale o degli oneri da maggiori interessi indotti dalla manovra.

TAVOLA 1

QUADRO RIASSUNTIVO DELLA MANOVRA DI BILANCIO

					Composizione % manovra			%Pil		
		2027	2028	2029	2027	2028	2029	2027	2028	2029
DDL bilancio (Sez. I)	1.Maggiori entrate	12.437,3	9.170,9	9.999,2	42,7	30,8	47,6	0,5	0,4	0,4
	2.Minori spese	2.832,8	3.685,6	3.778,5	9,7	12,4	18,0	0,1	0,1	0,1
	Totale risorse	**15.270,1**	**12.856,6**	**13.777,7**	**52,4**	**43,1**	**65,6**	**0,6**	**0,5**	**0,5**
	3.Minori entrate	20.786,0	22.149,3	14.937,5	71,3	74,3	71,2	0,9	0,9	0,6
	4.Maggiori spese	8.359,4	7.655,5	6.053,6	28,7	25,7	28,8	0,3	0,3	0,2
	Totale impieghi	**29.145,4**	**29.804,8**	**20.991,1**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**1,2**	**1,2**	**0,8**
	Aumento indebitamento	**13.875,3**	**16.948,2**	**7.213,4**	**47,6**	**56,9**	**34,4**	**0,6**	**0,7**	**0,3**
Altro	Retroazione fiscale	1.535,0	4.026,0	4.713,0	577,1	544,8	383,8	0,1	0,2	0,2
	Totale risorse	**1.535,0**	**4.026,0**	**4.713,0**	**577,1**	**544,8**	**383,8**	**0,1**	**0,2**	**0,2**
	Maggiori interessi	266,0	739,0	1.228,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0
	Totale impieghi	**266,0**	**739,0**	**1.228,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
	Riduzione indebitamento	**1.269,0**	**3.287,0**	**3.485,0**	**477,1**	**444,8**	**283,8**	**0,1**	**0,1**	**0,1**
Totale Manovra	1.Maggiori entrate	13.972,3	13.196,9	14.712,2	47,5	43,2	66,2	0,6	0,5	0,6
	2.Minori spese	2.832,8	3.685,6	3.778,5	9,6	12,1	17,0	0,1	0,1	0,1
	Totale risorse	**16.805,1**	**16.882,6**	**18.490,7**	**57,1**	**55,3**	**83,2**	**0,7**	**0,7**	**0,7**
	3.Minori entrate	20.786,0	22.149,3	14.937,5	70,7	72,5	67,2	0,9	0,9	0,6
	4.Maggiori spese	8.625,4	8.394,5	7.281,6	29,3	27,5	32,8	0,4	0,3	0,3
	Totale impieghi	**29.411,4**	**30.543,8**	**22.219,1**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**1,2**	**1,2**	**0,9**
	Aumento indebitamento	**12.606,3**	**13.661,2**	**3.728,4**	**42,9**	**44,7**	**16,8**	**0,5**	**0,5**	**0,1**
					Valori in % Pil					
	Indebitamento tendenz.	-69.720,0	-65.221,0	-54.596,0	-2,9	-2,7	-2,2			
	Indebitamento program.	-82.326,3	-78.882,2	-58.324,4	-3,4	-3,2	-2,3			
	Maggiori spese nette	5.792,6	4.708,9	3.503,2	0,2	0,2	0,1			
	Minori entrate nette	-6.813,7	-8.952,3	-225,3	-0,3	-0,4	0,0			
	Spesa finale tendenz.	1.220.329,0	1.238.205,0	1.260.193,0	51,0	50,3	49,9			
	Spesa finale program.	1.226.121,6	1.242.913,9	1.263.696,2	51,1	50,3	49,8			
	Entrate compl. tendenz.	1.150.609,0	1.172.984,0	1.205.597,0	48,1	47,7	47,8			
	Entrate compl. program.	1.143.795,3	1.164.031,7	1.205.371,7	47,6	47,1	47,5			
	Pil nominale tendenz. (mld)	**2.393,6**	**2.459,4**	**2.524,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**			
	Pil nominale program. (mld)	**2.400,6**	**2.472,6**	**2.536,9**	**100,0**	**100,0**	**100,0**			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 del disegno di legge di bilancio 2027 e DPFP 2026

Rispetto all'andamento tendenziale, la manovra, nel suo complesso, determina un impatto espansivo netto sulla spesa finale di 0,2 punti percentuali di Pil nel 2027 (+5,8 miliardi), di ulteriori 0,2 punti nel 2028 (circa 4,7 miliardi) e di 0,1 punti nel 2029 (3,5 miliardi). Sul fronte delle entrate la variazione indotta è invece negativa in tutto il triennio, con un particolare impatto nel 2027 (-6,8 miliardi) e nel 2028 (-8,9 miliardi).

L'impatto combinato della manovra e della crescita attesa del Prodotto interno induce, nel triennio di previsione, una progressiva riduzione di circa 1,3 punti percentuali dell'incidenza della spesa finale rispetto al Pil, dal 51,1 al 49,8 per cento (in sostanziale linea di continuità con il tendenziale). In flessione anche il peso delle entrate finali nel medesimo arco temporale, passando dal 47,6 per cento del Pil del 2027 al 47,1 per cento del 2028, per poi tornare al 47,5 per cento a fine triennio.

2.

La scomposizione della manovra tra impieghi e risorse a copertura (cfr. Tavola 2) restituisce un quadro in cui i primi sono pari, in termini di contabilità economica, a circa 30 miliardi nei primi due anni (circa 1,2 punti percentuali di Pil), per poi scendere a 22,2 miliardi nel 2029 (0,9 per cento del Pil).

TAVOLA 2

				Composizione % manovra			% Pil		
	2027	**2028**	**2029**	**2027**	**2028**	**2029**	**2027**	**2028**	**2029**
Maggiori entrate (di cui)	13.972,3	13.196,9	14.712,2	*47,5*	*43,2*	*66,2*	*0,6*	*0,5*	*0,6*
tributarie	*11.968,3*	*10.479,6*	*11.963,0*	*40,7*	*34,3*	*53,8*	*0,5*	*0,4*	*0,5*
contrib.	*839,9*	*1.555,0*	*1.650,0*	*2,9*	*5,1*	*7,4*	*0,0*	*0,1*	*0,1*
extratrib.	*415,3*	*428,3*	*531,4*	*1,4*	*1,4*	*2,4*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
trib.contr.	*748,8*	*734,0*	*567,9*	*2,5*	*2,4*	*2,6*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Minori spese (di cui)	2.832,8	3.685,6	3.778,5	*9,6*	*12,1*	*17,0*	*0,1*	*0,1*	*0,1*
correnti	*2.313,5*	*2.562,5*	*2.370,7*	*7,9*	*8,4*	*10,7*	*0,1*	*0,1*	*0,1*
c/capitale	*519,3*	*1.123,1*	*1.407,8*	*1,8*	*3,7*	*6,3*	*0,0*	*0,0*	*0,1*
Totale risorse	**16.805,1**	**16.882,6**	**18.490,7**	***57,1***	***55,3***	***83,2***	***0,7***	***0,7***	***0,7***
Minori entrate (di cui)	8.359,4	7.655,5	6.053,6	*28,4*	*25,1*	*27,2*	*0,3*	*0,3*	*0,2*
tributario	*8.058,9*	*7.271,4*	*5.670,9*	*27,4*	*23,8*	*25,5*	*0,3*	*0,3*	*0,2*
contrib.	*83,0*	*83,7*	*82,3*	*0,3*	*0,3*	*0,4*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
extratrib.	*91,3*	*91,3*	*91,3*	*0,3*	*0,3*	*0,4*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
trib.contr.	*126,2*	*209,1*	*209,1*	*0,4*	*0,7*	*0,9*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Maggiori spese (di cui)	21.052,0	22.888,3	16.165,5	*71,6*	*74,9*	*72,8*	*0,9*	*0,9*	*0,6*
correnti	*12.470,6*	*10.549,8*	*9.242,9*	*42,4*	*34,5*	*41,6*	*0,5*	*0,4*	*0,4*
interessi	*266,0*	*739,0*	*1.228,0*	*0,9*	*2,4*	*5,5*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
c/capitale	*8.315,5*	*11.599,5*	*5.694,6*	*28,3*	*38,0*	*25,6*	*0,3*	*0,5*	*0,2*
Totale impieghi	**29.411,4**	**30.543,8**	**22.219,1**	***100,0***	***100,0***	***100,0***	***1,2***	***1,2***	***0,9***
Aum (+) /Rid (-) indeb.	**12.606,3**	**13.661,2**	**3.728,4**	***42,9***	***44,7***	***16,8***	***0,5***	***0,6***	***0,1***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 del disegno di legge di bilancio 2027 e DPFP 2026

In tutto il triennio, la manovra si compone in prevalenza di maggiori spese; più specificatamente, nel 2027 gli oneri aggiuntivi si attestano a 21 miliardi (71,6 per cento del totale), di cui la quota preponderante riguarda la spesa corrente (12,5 miliardi, pari al 42,4 per cento degli impieghi), mentre quella in conto capitale è incisa in aumento per 8,3 miliardi (28,3 per cento degli impieghi). Le maggiori spese derivano quasi integralmente dalle disposizioni legislative della Sezione I (16,1 miliardi, circa il 76,6 per cento), mentre 4,6 miliardi (22,1 per cento) sono riconducibili ai rifinanziamenti disposti dalla Sezione II (cfr. Tavole 3 e 4).

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

La manovra determina poi minori entrate sul 2027 per 8,4 miliardi (28,4 per cento degli impieghi), sostanzialmente concentrate in quelle tributarie (8,1 miliardi).

Sono numerose le disposizioni che, in termini di effetti lordi, determinano incrementi di spesa nel 2027. Tuttavia, circa il 75 per cento del totale è legato a 11 misure, mentre, tra le restanti, si registra una distribuzione polverizzata, con circa 80 interventi caratterizzati da importo individuale pari o inferiore a 100 milioni (quindi con un peso individuale pari o inferiore all'1 per cento del totale).
Tra gli interventi legislativi di spesa della Sezione I, generano l'impatto finanziario maggiore in termini di indebitamento netto: l'incremento delle risorse destinate al finanziamento degli investimenti del contratto di programma tra il Ministero delle Infrastrutture e il gestore della rete ferroviaria (2,2 miliardi, art. 77), il rifinanziamento del Fondo destinato a far fronte agli effetti finanziari derivanti da contenziosi nazionali ed europei (1,9 miliardi, art. 137), l'istituzione di un fondo per il riconoscimento nel 2027 di una Carta da 300 euro per l'acquisto di beni e prestazioni sanitarie, destinata ai titolari di pensioni obbligatorie (1,6 miliardi, art. 53), le risorse per il credito d'imposta per investimenti nella ZES unica (1,4 miliardi, art. 85), il riconoscimento della somma di 100 euro mensili alle lavoratrici madri (1,1 miliardi, art. 57), i contributi finalizzati a contenere il costo dell'energia elettrica sostenuto dalle PMI non energivore (1 miliardo, art. 83).
Nell'ambito della Sezione II, le maggiori spese sono legate alle decisioni di rifinanziamento in conto capitale (2,7 miliardi) e di parte corrente (1,9 miliardi). Le prime riguardano, prevalentemente, le risorse per il fondo relativo alle esigenze di investimento nel settore della difesa, così come la riforma del codice degli incentivi; le seconde sono legate principalmente a interventi per il funzionamento della difesa, oltre che al fondo per occupazione e formazione.
Sempre sul lato degli impieghi, le minori entrate tributarie del 2027 sono prevalentemente dovute all'esenzione del pagamento della tassa automobilistica (2,4 miliardi), all'ampliamento del secondo scaglione reddituale Irpef (1,2 miliardi), all'imposta sostitutiva al 5 per cento sugli incrementi da rinnovi contrattuali (1,1 miliardi), al regime di imposizione agevolata al 15 per cento sulle retribuzioni accessorie corrisposte nel 2026 (0,7 miliardi), agli effetti fiscali del meccanismo di rideterminazione per l'anno 2027 dell'indicizzazione delle pensioni (0,6 miliardi), all'imposta sostitutiva sulle indennità di turno e per lavoro notturno svolti nel 2027 (0,5 miliardi), nonché alla misura di flat tax incrementale per il solo 2027 all'1 per cento per i giovani under 30 (0,4 miliardi).

TAVOLA 3

MANOVRA: RIPARTIZIONE SEZIONE I, SEZIONE II E ALTRE COMPONENTI

(in milioni)

	2027	2028	2029

Risorse	Sez. I	Sez. II	Altro	Totale	Sez. I	Sez. II	Altro	Totale	Sez. I	Sez. II	Altro	Totale
Maggiori entrate (di cui)	12.437,3	0,0	1.535,0	**13.972,3**	9.170,9	0,0	4.026,0	**13.196,9**	9.999,2	0,0	4.713,0	**14.712,2**
tributarie	*10.869,3*		*1.099,0*	***11.968,3***	*7.708,6*		*2.771,0*	***10.479,6***	*8.600,0*		*3.363,0*	***11.963,0***
contrib.	*403,9*		*436,0*	***839,9***	*300,0*		*1.255,0*	***1.555,0***	*300,0*		*1.350,0*	***1.650,0***
extratrib.	*415,3*			***415,3***	*428,3*			***428,3***	*531,4*			***531,4***
trib.contr.	*748,8*			***748,8***	*734,0*			***734,0***	*567,9*			***567,9***
Minori spese (di cui)	2.496,1	336,8	0,0	**2.832,8**	3.213,2	472,4	0,0	**3.685,6**	3.396,0	382,5	0,0	**3.778,5**
correnti	*2.162,6*	*151,0*		***2.313,5***	*2.347,5*	*215,0*		***2.562,5***	*2.370,7*	*0,0*		***2.370,7***
c/capitale	*333,5*	*185,8*		***519,3***	*865,7*	*257,4*		***1.123,1***	*1.025,3*	*382,5*		***1.407,8***
Totale risorse	**14.933,4**	**336,8**	**1.535,0**	**16.805,1**	**12.384,2**	**472,4**	**4.026,0**	**16.882,6**	**13.395,2**	**382,5**	**4.713,0**	**18.490,7**
Impieghi	Sez. I	Sez. II	Altro	Totale	Sez. I	Sez. II	Altro	Totale	Sez. I	Sez. II	Altro	Totale
Minori entrate (di cui)	8.359,4	0,0	0,0	**8.359,4**	7.655,5	0,0	0,0	**7.655,5**	6.053,6	0,0	0,0	**6.053,6**
tributario	*8.058,9*	*0,0*	*0,0*	***8.058,9***	*7.271,4*	*0,0*	*0,0*	***7.271,4***	*5.670,9*	*0,0*	*0,0*	***5.670,9***
contrib.	*83,0*	*0,0*	*0,0*	***83,0***	*83,7*	*0,0*	*0,0*	***83,7***	*82,3*	*0,0*	*0,0*	***82,3***
extratrib.	*91,3*	*0,0*	*0,0*	***91,3***	*91,3*	*0,0*	*0,0*	***91,3***	*91,3*	*0,0*	*0,0*	***91,3***
trib.contr.	*126,2*	*0,0*	*0,0*	***126,2***	*209,1*	*0,0*	*0,0*	***209,1***	*209,1*	*0,0*	*0,0*	***209,1***
Maggiori spese (di cui)	16.136,3	4.649,8	266,0	**21.052,0**	16.968,3	5.181,0	739,0	**22.888,3**	12.264,6	2.672,9	1.228,0	**16.165,5**
correnti	*10.534,2*	*1.936,3*	*0,0*	***12.470,6***	*8.748,4*	*1.801,4*	*0,0*	***10.549,8***	*8.373,6*	*869,4*	*0,0*	***9.242,9***
interessi	*0,0*	*0,0*	*266,0*	***266,0***	*0,0*	*0,0*	*739,0*	***739,0***	*0,0*	*0,0*	*1.228,0*	***1.228,0***
c/capitale	*5.602,1*	*2.713,4*	*0,0*	***8.315,5***	*8.219,9*	*3.379,6*	*0,0*	***11.599,5***	*3.891,1*	*1.803,5*	*0,0*	***5.694,6***
Totale impieghi	**24.495,7**	**4.649,8**	**266,0**	**29.411,4**	**24.623,8**	**5.181,0**	**739,0**	**30.543,8**	**18.318,3**	**2.672,9**	**1.228,0**	**22.219,1**
Aum (+) /Rid (-) indeb.	**9.562,3**	**4.313,0**	**-1.269,0**	**12.606,3**	**12.239,7**	**4.708,6**	**-3.287,0**	**13.661,2**	**4.923,0**	**2.290,4**	**-3.485,0**	**3.728,4**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 del disegno di legge di bilancio 2027

TAVOLA 4

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

(in milioni)

	2027				2028				2029			
Risorse	Sez. I	Sez. II	Altro	**Totale**	Sez. I	Sez. II	Altro	**Totale**	Sez. I	Sez. II	Altro	**Totale**
Maggiori entrate (di cui)	89,0	0,0	11,0	**13.972,3**	69,5	0,0	30,5	**13.196,9**	68,0	0,0	32,0	**14.712,2**
tributarie	*90,8*	*0,0*	*9,2*	***11.968,3***	*73,6*	*0,0*	*26,4*	***10.479,6***	*71,9*	*0,0*	*28,1*	***11.963,0***
contrib.	*48,1*	*0,0*	*51,9*	***839,9***	*19,3*	*0,0*	*80,7*	***1.555,0***	*18,2*	*0,0*	*81,8*	***1.650,0***
extratrib.	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***415,3***	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***428,3***	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***531,4***
trib.contr.	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***748,8***	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***734,0***	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***567,9***
Minori spese (di cui)	88,1	11,9	0,0	**2.832,8**	87,2	12,8	0,0	**3.685,6**	89,9	10,1	0,0	**3.778,5**
correnti	*93,5*	*6,5*	*0,0*	***2.313,5***	*91,6*	*8,4*	*0,0*	***2.562,5***	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***2.370,7***
c/capitale	*64,2*	*35,8*	*0,0*	***519,3***	*77,1*	*22,9*	*0,0*	***1.123,1***	*72,8*	*27,2*	*0,0*	***1.407,8***
Totale risorse	**88,9**	**2,0**	**9,1**	**16.805,1**	**73,4**	**2,8**	**23,8**	**16.882,6**	**72,4**	**2,1**	**25,5**	**18.490,7**
Impieghi	Sez. I	Sez. II	Altro	**Totale**	Sez. I	Sez. II	Altro	**Totale**	Sez. I	Sez. II	Altro	**Totale**
Minori entrate (di cui)	100,0	0,0	0,0	**8.359,4**	100,0	0,0	0,0	**7.655,5**	100,0	0,0	0,0	**6.053,6**
tributario	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***8.058,9***	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***7.271,4***	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***5.670,9***
contrib.	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***83,0***	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***83,7***	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***82,3***
extratrib.	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***91,3***	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***91,3***	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***91,3***
trib.contr.	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***126,2***	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***209,1***	*100,0*	*0,0*	*0,0*	***209,1***
Maggiori spese (di cui)	76,6	22,1	1,3	**21.052,0**	74,1	22,6	3,2	**22.888,3**	75,9	16,5	7,6	**16.165,5**
correnti	*84,5*	*15,5*	*0,0*	***12.470,6***	*82,9*	*17,1*	*0,0*	***10.549,8***	*90,6*	*9,4*	*0,0*	***9.242,9***
interessi	*0,0*	*0,0*	*100,0*	***266,0***	*0,0*	*0,0*	*100,0*	***739,0***	*0,0*	*0,0*	*100,0*	***1.228,0***
c/capitale	*67,4*	*32,6*	*0,0*	***8.315,5***	*70,9*	*29,1*	*0,0*	***11.599,5***	*68,3*	*31,7*	*0,0*	***5.694,6***
Totale impieghi	**83,3**	**15,8**	**0,9**	**29.411,4**	**80,6**	**17,0**	**2,4**	**30.543,8**	**82,4**	**12,0**	**5,5**	**22.219,1**
Aum (+) /Rid (-) indeb.	**75,9**	**34,2**	**-10,1**	**12.606,3**	**89,6**	**34,5**	**-24,1**	**13.661,2**	**132,0**	**61,4**	**-93,5**	**3.728,4**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 del disegno di legge di bilancio 2027

3.

Nel biennio successivo, la composizione della manovra rimane prevalentemente incentrata sulle maggiori spese, il cui peso sul totale degli impieghi sale al 74,9 per cento nel 2028 (22,9 miliardi) e si assesta al 72,8 per cento nel 2029 (16,2 miliardi). La fonte delle maggiori spese rimangono in prevalenza le disposizioni della Sezione I, per circa il

75 per cento nel biennio, poco meno del 20 per cento in media deriva dalla Sezione II, mentre la quota residua è riferibile ai maggiori oneri per interessi indotti dalla manovra stessa.

Le minori entrate, sempre concentrate sul fronte tributario, scendono a 7,7 miliardi nel 2028 e a 6,1 miliardi nel 2029, rispettivamente, il 25,1 e il 27,2 per cento degli impieghi.

Nel periodo 2028-2029, le maggiori spese continuano in prevalenza a scaturire, come detto, da interventi normativi della Sezione I (quasi 17 miliardi dei 22,9 miliardi totali del 2028 e 12,3 miliardi sui 16,2 miliardi complessivi nel 2029); alla Sezione II si associano maggiori spese per 5,2 e 2,7 miliardi nel biennio. Nel 2028 è prevalente la componente di maggiore spesa in conto capitale (11,6 miliardi, di cui 8,2 miliardi dalla Sezione I e 3,4 dalla Sezione II), mentre quella corrente ammonta a 10,6 miliardi (8,7 miliardi dalla Sezione I e 1,8 miliardi dalla Sezione II). Nel 2029 si inverte la rilevanza, assumono maggiore dimensione gli oneri di parte corrente (9,2 miliardi, di cui 8,4 di Sezione I e 0,9 di Sezione II), rispetto a quelli in conto capitale (5,7 miliardi, di cui 3,9 di Sezione I e 1,8 di Sezione II).

Tra gli oneri principali per dimensione finanziaria, nel biennio 2028-2029, possono menzionarsi nella Sezione I: il rifinanziamento del SSN (1,9 miliardi annui per ciascuno dei due esercizi), l'incremento delle risorse destinate al finanziamento del contratto di programma tra il Ministero delle infrastrutture e il gestore della rete ferroviaria, sia per investimenti che per servizi (per 2,6 miliardi riferiti al solo 2028), il riconoscimento di una somma pari a 100 euro mensili alle lavoratrici madri (2,1 miliardi biennali), i contributi finalizzati a contenere il costo dell'energia elettrica sostenuto dalle PMI non energivore (-2 miliardi biennali), i contributi finalizzati a contenere il costo dell'energia elettrica sostenuto dalle imprese a forte consumo di energia (1,8 miliardi biennali), l'istituzione di un fondo destinato a finanziare misure di supporto in uscita dal mercato del lavoro (1,7 miliardi biennali), la revisione del meccanismo di liquidazione del TFS per i dipendenti pubblici (1 miliardo su base biennale), il fondo per il finanziamento di interventi normativi in materia di difesa (0,4 miliardi annui nel biennio), l'adeguamento dei limiti di cassa del FSC (1 miliardo su base biennale).

Nell'ambito della Sezione II, le maggiori spese sono legate alle decisioni di rifinanziamento in conto capitale (3,4 e 1,8 miliardi nel biennio), oltre che di parte corrente (1,8 e 0,9 miliardi nel biennio). Nel primo ambito il *driver* principale dei rifinanziamenti è rappresentato dal fondo per l'attuazione del programma di investimento pluriennale per esigenze di difesa e le somme per il contratto di programma ANAS, oltre che quelle per l'attuazione della riforma del codice degli incentivi. I rifinanziamenti di parte corrente del biennio sono per lo più legati al funzionamento del settore difesa e al fondo perequativo.

Le minori entrate nel 2028 e 2029 continuano a riflettere la misura di esenzione del bollo auto (2,4 miliardi annui), l'innalzamento della soglia di accesso alla *flat tax* (1,4 miliardi biennali), la proroga dei bonus fiscali edilizi (2,1 miliardi), nonché gli effetti fiscali della revisione dell'indicizzazione delle pensioni (0,6 miliardi annui).

4.

Nel 2027 la copertura della manovra è assicurata da poco meno di 14 miliardi da nuove risorse in entrata (47,5 per cento degli impieghi), in prevalenza tributarie, per 2,8 miliardi da minori spese (9,6 per cento) e per 12,6 miliardi dalla variazione in aumento dell'indebitamento (42,9 per cento).

Le coperture da maggiori entrate derivano per l'89 per cento dalle disposizioni della Sezione I e per l'11 per cento dall'effetto fiscale della retroazione della manovra; le

minori spese, poi, scaturiscono per l'88,1 per cento dalla Sezione I e per il residuo 11,9 dai definanziamenti della Sezione II.

Gli interventi di incremento di entrata nel 2027, legati alle disposizioni della Sezione I, sono particolarmente concentrati; per rilievo finanziario vanno richiamate: l'abrogazione dell'art. 2, cc. da 1 a 5, del d.l. n. 162/2026 "Esenzione dal pagamento della tassa automobilistica, i cui termini di versamento cadono nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2027 e il 31 dicembre 2027" (2,4 miliardi), l'incremento, per l'anno 2027, delle quote da differire di specifiche componenti reddituali negative deducibili da parte degli enti del settore finanziario (2,1 miliardi), l'incremento dell'aliquota dell'imposta sulle transazioni finanziarie (FTT) da 0,4 per cento a 0,8 per cento (1,4 miliardi), le misure di aumento fiscale su intermediari finanziari e assicurativi di cui all'art. 19 (1,4 miliardi) e all'art. 18 (1 miliardo).
Sul fronte delle coperture da minori spese derivanti dalla Sezione I si richiamano, per impatto finanziario, la revisione del meccanismo di indicizzazione delle pensioni (1,5 miliardi) e le misure di taglio della spesa (0,7 miliardi); a ciò si aggiungono i definanziamenti di Sezione II per 0,3 miliardi.

Nell'anno successivo cresce il ricorso all'indebitamento (atteso a 13,7 miliardi), la cui incidenza sul piano delle coperture sale al 44,7 per cento. In un quadro di sostanziale stabilità delle dimensioni della manovra, si riduce il peso delle coperture da maggiori entrate (13,2 miliardi, 43,2 per cento degli impieghi) e sale quello delle minori spese (3,7 miliardi, 12,1 per cento). Nell'ultimo anno di previsione, a fronte di una riduzione dell'ampiezza della manovra (in discesa di 8,3 miliardi, a 22,2 miliardi), si contrae fortemente il ricorso all'indebitamento (3,7 miliardi, circa il 16,8 per cento degli impieghi), crescono le nuove risorse in entrata (14,7 miliardi, 66,2 per cento delle coperture) e restano sostanzialmente stabili gli effetti delle limature di spesa (3,8 miliardi, con un peso sul *mix* di coperture del 17 per cento).

Nel biennio 2028-2029, dal lato delle coperture consistenti in maggiori entrate, si fanno più intensi gli effetti della retroazione fiscale della manovra (4 miliardi nel primo anno e 4,7 nel secondo); trova poi conferma l'incidenza delle misure fiscali su intermediari finanziari e assicurativi di cui agli articoli 19 (3,1 miliardi biennali) e 18 (0,7 miliardi biennali), nonché quella dell'imposta sulle transazioni finanziarie (1,4 miliardi annui), dell'incremento delle aliquote Irap per le imprese del comparto energetico (0,9 miliardi annui) e dell'innalzamento dell'aliquota della ritenuta d'acconto nelle transazioni B2B (0,7 miliardi nel 2028 e 1,5 nel 2029).
Dal lato delle spese, nel periodo 2028-2029 gli interventi sono molto concentrati e riguardano quasi integralmente la rideterminazione dei meccanismi di indicizzazione delle pensioni (con risparmi per 1,5 miliardi annui), gli interventi di taglio alla spesa in particolare dei Ministeri (1,3 miliardi nel 2028 e 1,45 nel 2029), l'effetto della misura di riduzione del turn-over nel pubblico impiego (0,4 miliardi per ciascun anno); a ciò si aggiungono i definanziamenti della Sezione II per 0,5 miliardi nel 2028 e 0,4 miliardi nel 2029.

LA DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE TRA GLI OBIETTIVI

5.

In linea con la prassi dei precedenti esercizi, la manovra all'esame risulta concentrata su alcune aree di spesa (Tavola 5). In termini di effetti netti sul 2027, quattro di queste assorbono circa il 74 per cento della manovra; in maggior dettaglio, il 23,8 per cento delle risorse è destinato alle misure del Titolo VI in materia di energia, infrastrutture e investimenti nel digitale, agricoltura e turismo (con un effetto netto di 5,4 miliardi), il 20,7 per cento ai rifinanziamenti di Sezione II (4,7 miliardi), il 15,8 alle misure per lavoro, previdenza, assistenza e disabilità (3,5 miliardi), il 13,8 per cento al settore delle famiglie, imprese e fisco (3,1 miliardi). Presentano un'incidenza di poco inferiore al 10 per cento gli interventi in ambito di sanità (con un effetto netto di 2,2 miliardi) e per i fondi (2,2 miliardi).

Nel successivo biennio si accresce il grado di concentrazione delle risorse del disegno di legge di bilancio nelle quattro richiamate aree (oltre il 77 per cento). Sale ulteriormente il peso delle misure in tema di energia, infrastrutture e altri investimenti (28,7 per cento, 7,4 miliardi), per poi ridursi nel 2029 (5 per cento, 0,8 miliardi); cresce il peso degli effetti netti delle misure per famiglie, imprese e fisco (sale al 17,6 per cento nel 2028 con un impatto di 4,5 miliardi, e poi ulteriormente al 24,4 per cento, seppur a fronte di una riduzione in valore assoluto a 3,9 miliardi). In riduzione poi l'incidenza degli interventi sociali del Titolo III (prima al 10,7 e poi al 14,5 per cento), così come quella dei rifinanziamenti della Sezione II (in discesa prima al 20,1 e poi al 16,7 per cento).

Tra le altre aree di intervento, seppur con un peso più contenuto, si innalza la quota di risorse destinate al tema della difesa (dal 3,7 per cento del 2027, al 5,9 e 5,6 per cento del successivo biennio) e per gli enti territoriali (dallo 0,9 per cento del 2027, al 2,4 e 7,4 del successivo biennio).

Nel triennio coperto dalla manovra sono 13 gli interventi normativi che, in termini di effetto netto cumulato 2027-2029, assorbono un dispiego di risorse superiore alla soglia di 1,5 miliardi (cfr. Grafico 1). Tra questi, per impatto finanziario, emergono i rifinanziamenti della Sezione II (12,5 miliardi triennali), l'incremento delle risorse destinate al finanziamento del contratto di programma tra il Ministero delle infrastrutture e il gestore della rete ferroviaria (5,4 miliardi triennali), l'incremento dei fondi del sistema sanitario (5 miliardi triennali), la misura di esenzione dalla tassa automobilistica (4,8

miliardi triennali), nonché gli incrementi dei fondi di bilancio (2,7 miliardi, prevalentemente sul 2027).

Le risorse individuate dalla manovra a copertura (al netto dell'indebitamento) derivano, nel 2027, dalle misure del titolo secondo per il 76,1 per cento, in particolare dagli interventi su banche e imprese del settore energetico (6,6 miliardi, 67 per cento), oltre che dalla retroazione fiscale (15,5 per cento, 1,5 miliardi) e dall'efficientamento della spesa pubblica (7,4 per cento, 0,7 miliardi).

TAVOLA 5

DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE TRA GLI OBIETTIVI

	Effetti netti interventi			Composizione % manovra			%Pil		
Tipo intervento	**2027**	**2028**	**2029**	**2027**	**2028**	**2029**	**2027**	**2028**	**2029**
Totale Impieghi	**-22.479**	**-25.753**	**-16.011**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**0,9**	**1,0**	**0,6**
Tit. II - Famiglie, imprese e fisco	**-3.094**	**-4.542**	**-3.913**	**13,8**	**17,6**	**24,4**	**0,1**	**0,2**	**0,2**
Tit. III - Lavoro, prev., assist., famiglia, pari opp., terzo sett. e disabilità	**-3.549**	**-2.750**	**-2.315**	**15,8**	**10,7**	**14,5**	**0,1**	**0,1**	**0,1**
Lavoro, previdenza e assist. sociale	-2.560	-1.571	-1.038	11,4	6,1	6,5	0,1	0,1	0,0
Famiglia, pari opp. e terzo settore	-985	-1.170	-1.267	4,4	4,5	7,9	0,0	0,0	0,0
Disabilità	-5	-10	-10	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Tit. V - Sanità	**-2.172**	**-2.554**	**-2.601**	**9,7**	**9,9**	**16,2**	**0,1**	**0,1**	**0,1**
Tit. VI - Energia, infrastr., invest., digitale, agricoltura e turismo	**-5.350**	**-7.400**	**-800**	**23,8**	**28,7**	**5,0**	**0,2**	**0,3**	**0,0**
Energia e infrastrutture	-3.790	-6.770	-800	16,9	26,3	5,0	0,2	0,3	0,0
Investimenti, digitale, agricoltura e turismo	-1.560	-630	0	6,9	2,4	-	0,1	0,0	-
Tit. VII - Difesa e affari interni	**-827**	**-1.515**	**-899**	**3,7**	**5,9**	**5,6**	**0,0**	**0,1**	**0,0**
Difesa	-688	-1.348	-672	3,1	5,2	4,2	0,0	0,1	0,0
Affari interni e sicurezza	-139	-168	-228	0,6	0,7	1,4	0,0	0,0	0,0
Tit. VIII - Istruzione, università e ricerca	**-20**	**-6**	**-21**	**0,1**	**0,0**	**0,1**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Istruzione e merito	-20	-6	-6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Università e ricerca	0	0	-15	-	-	0,1	-	-	0,0
Tit. IX - Cultura e sport	**-34**	**-44**	**-29**	**0,2**	**0,2**	**0,2**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Tit. X - Calamità ed emergenze naz. e internaz.	**-96**	**-111**	**-187**	**0,4**	**0,4**	**1,2**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Tit. XI - Enti territoriali	**-200**	**-625**	**-1.179**	**0,9**	**2,4**	**7,4**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Regioni	0	-100	-100	-	0,4	0,6	-	0,0	0,0
Enti locali	-200	-200	-200	0,9	0,8	1,2	0,0	0,0	0,0
Enti territoriali	0	-325	-879	-	1,3	5,5	-	0,0	0,0
Livelli essenziali prestazioni (LEP)	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tit. XII - Capo II Fondi	**-2.220**	**-285**	**-165**	**9,9**	**1,1**	**1,0**	**0,1**	**0,0**	**0,0**
Rifinanziamenti	**-4.650**	**-5.181**	**-2.673**	**20,7**	**20,1**	**16,7**	**0,2**	**0,2**	**0,1**
Totale coperture	**9.872**	**12.092**	**12.283**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**0,4**	**0,5**	**0,5**
Tit. II - Famiglie, imprese e fisco	**7.510**	**6.177**	**5.524**	**76,1**	**51,1**	**45,0**	**0,3**	**0,2**	**0,2**
Sostegno alle imprese	325	-306	25	3,3	-2,5	0,2	0,0	0,0	0,0
Redditi e intermediari finanz., imprese energetiche	6.617	4.811	3.060	67,0	39,8	24,9	0,3	0,2	0,1
Giochi e prodotti da fumo	785	723	917	8,0	6,0	7,5	0,0	0,0	0,0
Contrasto evasione e altre misure fiscali	-216	949	1.522	-2,2	7,8	12,4	0,0	0,0	0,1
Tit. IV - Pubblico impiego	**-237**	**149**	**214**	**-2,4**	**1,2**	**1,7**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Tit. XII - Capo I Efficientamento spesa	**728**	**1.267**	**1.450**	**7,4**	**10,5**	**11,8**	**0,0**	**0,1**	**0,1**
Definanziamenti	**337**	**472**	**382**	**3,4**	**3,9**	**3,1**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Retroazione fiscale	**1.535**	**4.026**	**4.713**	**15,5**	**33,3**	**38,4**	**0,1**	**0,2**	**0,2**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 del disegno di legge 2027 e DPFP 2026

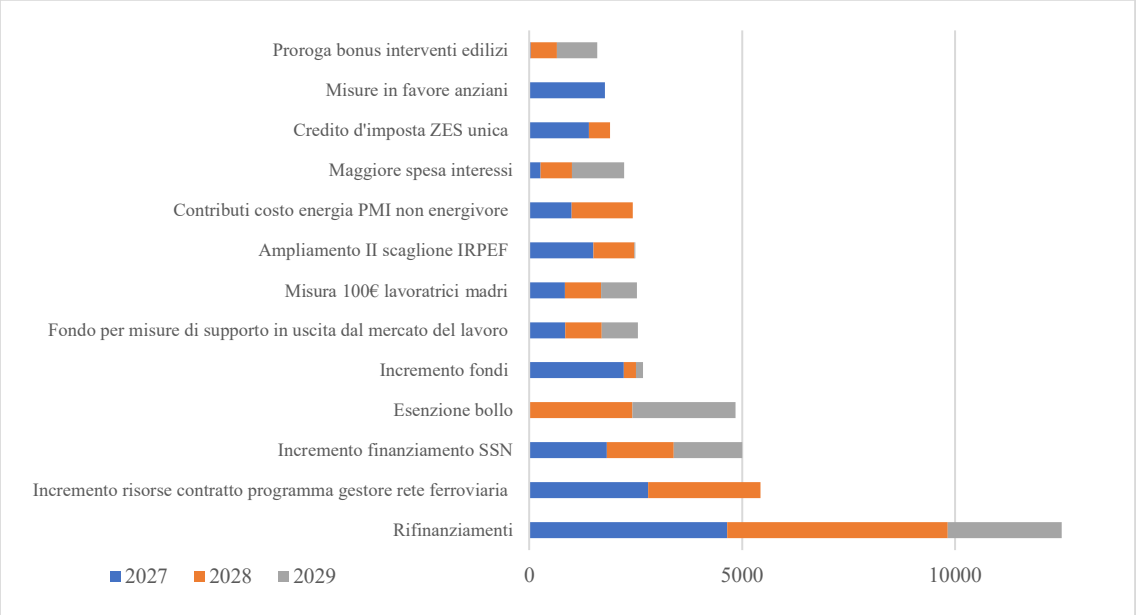
Nel successivo biennio scende l'incidenza delle risorse derivanti dal Titolo II (rispettivamente al 51 e al 45 per cento): al suo interno scendono quelle derivanti da intermediari finanziari e imprese energetiche (4,8 miliardi nel 2028 e 3,1 miliardi nel

2029), mentre salgono le risorse da contrasto all'evasione e altre misure fiscali (7,8 per cento nel 2028 e 12,4 per cento nel 2029, pari a 0,9 e 1,5 miliardi). Nell'ambito della stessa area non è trascurabile il peso delle coperture derivanti dai giochi e prodotti da fumo (0,8, 0,7 e 0,9 miliardi nel triennio, con incidenza calante dall'8 al 7,5 per cento). Si rafforza il contributo alle coperture da parte della retroazione fiscale (4 e 4,7 miliardi nel 2028 e 2029, circa il 33,3 e il 38,4 per cento del totale) e delle misure di efficientamento della spesa (che salgono a 1,3 e 1,5 miliardi, circa il 10,5 e l'11,8 per cento). La Sezione II concorre al finanziamento della manovra con riduzioni di spesa con un peso medio del 3,5 per cento sul triennio. Guardando agli specifici interventi di copertura, diversi dal ricorso all'indebitamento, quelli che generano maggiori spazi finanziari, sempre in termini di effetti netti triennali, sono costituiti (cfr. Grafico 2): dalla retroazione fiscale (10,3 miliardi triennali), dalle misure di riduzione delle deduzioni per il settore finanziario ed energetico di cui all'art. 19 (4,4 miliardi triennali), dall'incremento dell'aliquota sulle transazioni finanziarie (4,1 miliardi triennali), dalle misure di efficientamento della spesa (3,4 miliardi triennali), nonché dalla revisione del delle aliquote di indicizzazione delle pensioni (2,7 miliardi triennali).

GRAFICO 1

IMPIEGHI CON EFFETTO NETTO TRIENNALE SOPRA 1,5 MLD

(in milioni)

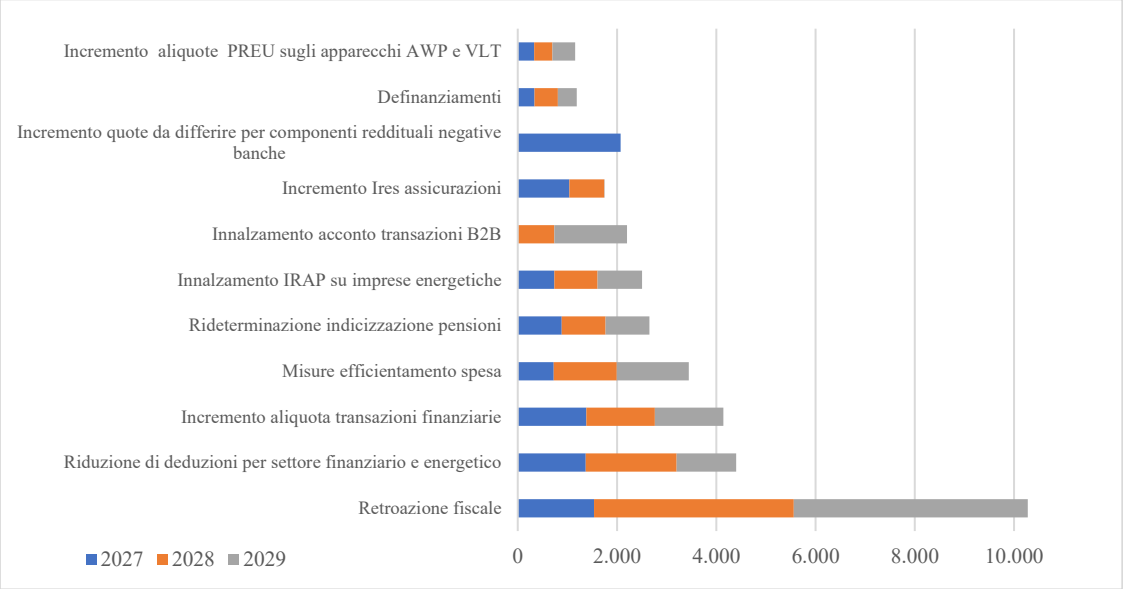


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 del disegno di legge di bilancio 2027

GRAFICO 2

COPERTURE CON EFFETTO NETTO TRIENNALE SOPRA 1 MLD

(in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 del disegno di legge di bilancio 2027

IL CONTROLLO DELLA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

6.

Come annunciato nel DPB, un contributo alla manovra deriva dalla revisione di spesa dei Ministeri; nel documento a tale ambito si associavano risorse per complessivi 0,05 punti di Pil nel 2027, per poi salire a 0,08 punti annui nel successivo periodo 2028-2029. Con l'art. 135, pertanto, si definisce il concorso delle amministrazioni centrali dello Stato al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica; in maggiore dettaglio, le dotazioni dei Ministeri sono ridotte, in termini di indebitamento netto, per 567,6 milioni nel 2027, valore che sale a 1.107 milioni e 1.290 milioni, rispettivamente nel 2028 e 2029. L'impatto dei tagli è maggiore se calcolato sul saldo netto da finanziare: 1.861 milioni nel 2027, 1.479 milioni nel 2028 e 2.098 milioni nel 2029.

Si tratta di minore spesa corrente per 234,1 milioni nel primo anno, in crescita a 241,5 e 264,8 milioni rispettivamente nel 2028 e 2029, con impatto identico sui saldi in contabilità finanziaria e nazionale. Le riduzioni si riferiscono in larga parte a spese predeterminate per legge: circa il 42 per cento delle riduzioni del 2027, il 45 per cento di quelle del 2028 e il 47 per cento per il 2029. A tali somme si cumulano i risparmi correnti richiesti alla Presidenza del Consiglio dei ministri (che si traducono in riversamenti all'entrata del

bilancio dello Stato), pari a 60 milioni annui; ciò porta il totale dei tagli di parte corrente a 294,1 milioni sul 2027, 301,5 milioni nel 2028 e 324,8 milioni nel 2029.

A ciò si aggiungono le riduzioni incidenti sulla spesa in conto capitale, a cui, però, corrispondono incrementi sostanzialmente di pari importo nel successivo triennio 2030-2032. In termini di saldo netto da finanziare gli slittamenti in avanti di spesa sono complessivamente pari a 4,7 miliardi (1,6 nel 2027, 1,2 nel 2028 e 1,8 nel 2029), mentre in termini di indebitamento il relativo effetto scende a 2,2 miliardi (0,3 nel 2027, 0,9 nel 2028 e 1 nel 2029). Nell'ambito della spesa in conto capitale la quota di risparmi attesi da spese predeterminate per legge è molto più elevata rispetto a quanto riscontrato per la parte corrente: il dato si attesta al 77 per cento nel 2027, all'82 per cento nel 2028 e al 74 per cento nel 2029.

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

7.

La prosecuzione del percorso di riduzione della spesa rappresenta una condizione ineludibile per garantire il graduale rientro del debito, obiettivo da attuarsi, nel quadro delle nuove regole della *governance* economica europea, attraverso un tracciato ben definito di spesa netta finanziata a livello nazionale. In questo contesto, i nuovi interventi di taglio disposti in manovra rendono particolarmente ambizioso l'obiettivo dei risparmi; essi vanno ad aggiungersi a quelli già disposti nelle precedenti leggi di bilancio, facendo così crescere l'impatto su ciascun esercizio 2027-2029 nel *range* 8-9 miliardi (poco meno di 28 miliardi nel triennio in discorso).

7.1

Guardando ai tagli vertenti sulla spesa corrente del 2027 (cfr. Tavola 6), essi riguardano, per oltre il 60 per cento, quattro amministrazioni: la Presidenza del Consiglio dei ministri (20,4 per cento), il Ministero degli affari esteri (17,7 per cento), quello dell'economia e

delle finanze (12,3 per cento) e quello delle infrastrutture e trasporti (10,1 per cento). Le stesse quattro amministrazioni si confermano come quelle cui viene richiesto il maggior contributo anche nel successivo biennio; in quest'ultimo periodo, peraltro, sale il peso dei risparmi richiesti al Ministero dell'interno, che dal 9,4 per cento del 2027 raggiunge il peso dell'11,2 per cento nel 2029.

TAVOLA 6

LE RIDUZIONI DI SPESA CORRENTE DISPOSTE DALL'ARTICOLO 135 PER MINISTERO

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

Amministrazioni	2027	2028	2029	*% 2027*	*% 2028*	*% 2029*
Affari esteri	52,1	51,8	45,5	17,7%	17,2%	14,0%
Economie a finanze	36,3	37,5	41,9	12,3%	12,4%	12,9%
Infrastrutture e trasporti	29,6	30,2	35,8	10,1%	10,0%	11,0%
Interno	27,7	32,1	36,2	9,4%	10,7%	11,2%
Ambiente e sicurezza energetica	24,0	11,2	9,1	8,2%	3,7%	2,8%
Università e ricerca	15,9	16,6	16,8	5,4%	5,5%	5,2%
Salute	12,0	17,6	15,0	4,1%	5,8%	4,6%
Giustizia	8,2	10,4	11,6	2,8%	3,4%	3,6%
Lavoro e politiche sociali	7,7	9,4	9,0	2,6%	3,1%	2,8%
Cultura	7,3	7,9	8,1	2,5%	2,6%	2,5%
Istruzione e merito	6,5	8,3	25,8	2,2%	2,7%	8,0%
Agricoltura, sovr. alim. e foreste	2,5	3,1	3,1	0,8%	1,0%	1,0%
Turismo	2,2	2,9	3,6	0,8%	1,0%	1,1%
Imprese e *made in Italy*	2,1	2,6	3,1	0,7%	0,9%	1,0%
Totale Ministeri	**234,1**	**241,5**	**264,8**	**79,6%**	**80,1%**	**81,5%**
Riversamenti in entrata da PCM	60,0	60,0	60,0	20,4%	19,9%	18,5%
Totale tagli	**294,1**	**301,5**	**324,8**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del disegno di legge di bilancio 2027

Egualmente concentrata è la distribuzione dei tagli di spesa corrente (al netto del contributo della Presidenza del consiglio) dall'angolo di visuale delle politiche pubbliche (cfr. Tavola 7): in tutto il triennio circa un terzo delle riduzioni incide sulle politiche istituzionali. In forte aumento triennale il contributo richiesto alle politiche per sicurezza e giustizia (il cui peso sale dal 15,4 al 18,7 per cento) e a quelle per la formazione, cultura e ricerca (con un peso che passa dal 12,1 al 20,1 per cento). In riduzione, invece, l'incidenza dei tagli nel settore delle infrastrutture e delle reti (in discesa dal 17,9 all'11,9 per cento).

TAVOLA 7

LE RIDUZIONI DI SPESA CORRENTE DISPOSTE DALL'ARTICOLO 135 PER POLITICHE PUBBLICHE

(valori in milioni e composizione %)

	2027	2028	2029	*% 2027*	*% 2028*	*% 2029*
A_Pol._Istituzionali	**78,4**	**80,5**	**82,9**	**33,5%**	**33,3%**	**31,3%**
2. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0,5	0,6	0,8	0,2%	0,2%	0,3%
3. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	0,1	0,1	0,2	0,1%	0,0%	0,1%
4. L'Italia in Europa e nel mondo	38,0	37,6	36,5	16,2%	15,6%	13,8%
29. Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	19,3	20,0	23,3	8,2%	8,3%	8,8%
32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	19,8	21,6	21,3	8,5%	8,9%	8,1%
33. Fondi da ripartire	0,7	0,7	0,7	0,3%	0,3%	0,3%
B_Pol._Sicurezza_Giustizia	**36,0**	**41,9**	**49,4**	**15,4%**	**17,4%**	**18,7%**
6. Giustizia	8,5	10,7	12,1	3,6%	4,4%	4,6%
7. Ordine pubblico e sicurezza	24,5	27,8	29,5	10,5%	11,5%	11,1%
8. Soccorso civile	3,0	3,5	7,8	1,3%	1,4%	3,0%
C_Pol._Sociali	**22,5**	**24,5**	**22,4**	**9,6%**	**10,2%**	**8,5%**
20. Tutela della salute	9,5	9,8	8,3	4,1%	4,0%	3,1%
24. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	5,5	6,9	6,9	2,4%	2,9%	2,6%
25. Politiche previdenziali	0,3	0,3	0,3	0,1%	0,1%	0,1%
26. Politiche per il lavoro	5,2	5,4	5,3	2,2%	2,2%	2,0%
27. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1,5	1,7	1,2	0,7%	0,7%	0,5%
30. Giovani e sport	0,4	0,4	0,4	0,2%	0,2%	0,1%
D_Pol._Settori_Produtt.	**19,7**	**21,6**	**17,4**	**8,4%**	**8,9%**	**6,6%**
9. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	2,4	3,0	3,0	1,0%	1,2%	1,1%
11. Competitività e sviluppo delle imprese	1,3	1,9	2,0	0,6%	0,8%	0,8%
12. Regolazione dei mercati	0,3	0,2	0,3	0,1%	0,1%	0,1%
16. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	13,6	13,7	8,7	5,8%	5,7%	3,3%
31. Turismo	2,1	2,8	3,4	0,9%	1,2%	1,3%
E_Infrastrutture_Reti	**42,0**	**28,5**	**31,4**	**17,9%**	**11,8%**	**11,9%**
10. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	16,7	3,2	1,2	7,1%	1,3%	0,5%
13. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	24,5	24,6	29,3	10,5%	10,2%	11,1%
14. Infrastrutture pubbliche e logistica	0,4	0,4	0,5	0,2%	0,2%	0,2%
15. Comunicazioni	0,3	0,3	0,4	0,1%	0,1%	0,2%
F_Formazione_cultura_ricerca	**28,3**	**36,3**	**53,3**	**12,1%**	**15,0%**	**20,1%**
17. Ricerca e innovazione	9,7	14,9	14,1	4,1%	6,2%	5,3%
21. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	6,8	7,4	7,5	2,9%	3,0%	2,8%
22. Istruzione scolastica	6,2	8,0	25,6	2,6%	3,3%	9,7%
23. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	5,6	6,0	6,0	2,4%	2,5%	2,3%
G_Ambiente_territorio	**7,2**	**7,9**	**7,8**	**3,1%**	**3,3%**	**3,0%**
18. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	7,2	7,9	7,8	3,1%	3,3%	3,0%
19. Casa e assetto urbanistico	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%
L_Gestione_Debito	**0,1**	**0,2**	**0,2**	**0,1%**	**0,1%**	**0,1%**
34. Debito pubblico	0,1	0,2	0,2	0,1%	0,1%	0,1%
Totale complessivo	**234,1**	**241,5**	**264,8**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del disegno di legge di bilancio 2027

7.2

Rivolgendo l'attenzione agli interventi di riduzione della spesa in conto capitale (con conseguente sostanziale traslazione dei fondi al successivo triennio 2030-2032), anche questi risultano concentrati su un numero ristretto di amministrazioni (cfr. Tavola 8). Nel 2027 oltre il 70 per cento del contributo è richiesto a tre Dicasteri: il Ministero dell'economia e delle finanze (43,4 per cento), quello delle infrastrutture e dei trasporti (18,9 per cento) e quello dell'interno (11,1 per cento). Non trascurabile, poi, il peso delle riduzioni ricadenti sul Ministero della cultura (7 per cento). Nel successivo biennio

permane la concentrazione dei tagli sulle richiamate amministrazioni, con una ricomposizione dei pesi tra le stesse: si riduce il peso del contributo del MEF (al 34,7 per cento nel 2029), mentre cresce quello del Ministero delle infrastrutture e di quello dell'interno. In tale ultimo anno assume rilievo anche l'ammontare di riduzioni richieste al Ministero dell'ambiente (7,2 per cento).

TAVOLA 8

LE TRASLAZIONI DI SPESA IN CONTO CAPITALE DISPOSTE DALL'ARTICOLO 135, C. 1, PER MINISTERO

(valori in milioni e composizione %)

	2027	**2028**	**2029**	***% 2027***	***% 2028***	***% 2029***
Economie a finanze	706,8	587,4	635,9	*43,4%*	*47,5%*	*34,7%*
Infrastrutture e trasporti	307,5	233,1	365,1	*18,9%*	*18,8%*	*19,9%*
Interno	181,1	150,1	255,3	*11,1%*	*12,1%*	*13,9%*
Cultura	114,6	99,6	141,1	*7,0%*	*8,0%*	*7,7%*
Imprese e *made in Italy*	88,4	71,1	104,1	*5,4%*	*5,7%*	*5,7%*
Ambiente e sicurezza energetica	72,3	18,7	131,1	*4,4%*	*1,5%*	*7,2%*
Università e ricerca	66,2	34,6	26,0	*4,1%*	*2,8%*	*1,4%*
Turismo	32,2	0,0	72,6	*2,0%*	*0,0%*	*4,0%*
Agricoltura, sovranità alimentare e foreste	17,5	11,8	34,3	*1,1%*	*1,0%*	*1,9%*
Giustizia	16,6	13,2	30,4	*1,0%*	*1,1%*	*1,7%*
Istruzione e merito	11,5	9,1	22,6	*0,7%*	*0,7%*	*1,2%*
Affari esteri	8,7	5,6	11,6	*0,5%*	*0,5%*	*0,6%*
Lavoro e politiche sociali	3,1	3,1	3,1	*0,2%*	*0,3%*	*0,2%*
Salute	0,6	0,3	0,5	*0,0%*	*0,0%*	*0,0%*
Totale complessivo	**1.627,1**	**1.237,9**	**1.833,7**	***100,0%***	***100,0%***	***100,0%***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del disegno di legge di bilancio 2027

Nella lettura per politiche pubbliche (cfr. Tavola 9), gli interventi di riduzione della spesa in conto capitale sono ascrivibili, in primo luogo, alle politiche per la sicurezza e la giustizia, la cui incidenza sul totale si attesta al 39,5 per cento nel 2027, con un picco del 49,1 per cento nel 2028 e una discesa al 34,2 per cento nell'ultimo anno. Di rilievo anche il peso dei contributi richiesti alle politiche per infrastrutture e reti (18-20 per cento nel triennio), a quelle istituzionali (tra l'11 e il 14 per cento nel triennio), quelle per i settori produttivi (dal 10,1 del 2027 al 12,7 per cento del 2029) e a quelle per la formazione, cultura e ricerca (circa il 10-11 per cento nel triennio).

TAVOLA 9

LE TRASLAZIONI DI SPESA IN C/CAPITALE DISPOSTE DALL'ARTICOLO 135, C. 1, PER POLITICHE PUBBLICHE

(valori in milioni e composizione %)

	2027	2028	2029	*% 2027*	*% 2028*	*% 2029*
A_Pol. Istituzionali	**233,4**	**137,1**	**255,9**	**14,3%**	**11,1%**	**14,0%**
1. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	0,2	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%
2. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	1,1	1,1	1,2	0,1%	0,1%	0,1%
3. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	0,1	0,1	0,4	0,0%	0,0%	0,0%
4. L'Italia in Europa e nel mondo	7,1	4,3	10,2	0,4%	0,3%	0,6%
29. Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	187,3	95,7	199,0	11,5%	7,7%	10,9%
32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	37,6	35,9	45,0	2,3%	2,9%	2,5%
B_Pol._Sicurezza_Giustizia	**642,4**	**607,9**	**627,3**	**39,5%**	**49,1%**	**34,2%**
6. Giustizia	17,0	25,2	42,3	1,0%	2,0%	2,3%
7. Ordine pubblico e sicurezza	121,8	110,4	137,7	7,5%	8,9%	7,5%
8. Soccorso civile	503,6	472,3	447,2	30,9%	38,2%	24,4%
C_Pol._Sociali	**29,0**	**5,0**	**52,0**	**1,8%**	**0,4%**	**2,8%**
20. Tutela della salute	0,4	0,1	0,2	0,0%	0,0%	0,0%
24. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	0,5	0,5	0,5	0,0%	0,0%	0,0%
25. Politiche previdenziali	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%
26. Politiche per il lavoro	3,1	3,1	3,1	0,2%	0,3%	0,2%
27. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	25,0	1,3	48,2	1,5%	0,1%	2,6%
D_Pol._Settori_Produtt.	**163,8**	**108,2**	**232,9**	**10,1%**	**8,7%**	**12,7%**
9. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	17,3	11,3	33,0	1,1%	0,9%	1,8%
11. Competitività e sviluppo delle imprese	114,3	96,8	127,3	7,0%	7,8%	6,9%
12. Regolazione dei mercati	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%
16. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%
31. Turismo	32,2	0,0	72,6	2,0%	0,0%	4,0%
E_Infrastrutture_Reti	**313,4**	**227,3**	**369,5**	**19,3%**	**18,4%**	**20,1%**
10. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	13,5	2,7	19,3	0,8%	0,2%	1,1%
13. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	19,8	10,9	44,0	1,2%	0,9%	2,4%
14. Infrastrutture pubbliche e logistica	278,7	212,3	304,6	17,1%	17,2%	16,6%
15. Comunicazioni	1,4	1,4	1,5	0,1%	0,1%	0,1%
F_Formazione_cultura_ricerca	**186,5**	**136,1**	**184,1**	**11,5%**	**11,0%**	**10,0%**
17. Ricerca e innovazione	53,3	22,0	27,3	3,3%	1,8%	1,5%
21. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	108,4	91,7	133,8	6,7%	7,4%	7,3%
22. Istruzione scolastica	11,5	9,1	22,4	0,7%	0,7%	1,2%
23. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	13,3	13,4	0,6	0,8%	1,1%	0,0%
G_Ambiente_territorio	**58,7**	**16,3**	**112,1**	**3,6%**	**1,3%**	**6,1%**
18. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	58,7	16,3	112,1	3,6%	1,3%	6,1%
Totale complessivo	**1.627,1**	**1.237,9**	**1.833,7**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del disegno di legge di bilancio 2027

Le riduzioni disposte con l'articolo 135, seppur significative in valore assoluto e in rapporto alle dimensioni della manovra, costituiscono, tuttavia, una quota ancora limitata della spesa tendenziale: in linea di continuità con quanto segnalato nei precedenti anni, i tagli operati rappresentano, in media triennale, lo 0,2 per cento della spesa finale primaria. Un dato, tuttavia, a sintesi di incidenze diverse tra spesa corrente (in media lo 0,04 per cento) e spesa in conto capitale (circa l'1,7 per cento medio triennale, con un andamento crescente che raggiunge il 2,4 per cento nel 2029), oltre che tra missioni di bilancio; tra le 32 linee di *policy* incise dai tagli, risultano particolarmente accentuati gli impatti su quelle del Turismo (oltre un decimo degli stanziamenti a legislazione vigente nel 2027 e ben oltre il 39 per cento nel 2029) e del soccorso civile (circa il 7 per cento in media nel

triennio). Non trascurabile neppure l'impatto relativo dei risparmi sulla missione "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici" (3,5 per cento degli stanziamenti nel primo biennio e 4,9 per cento nel 2029).

Va, inoltre, considerato che il peso dei tagli cresce, sempre in media triennale, a circa l'1,2 per cento se si considerano tutti gli interventi di revisione disposti in occasione delle precedenti leggi di bilancio.

8.

La Corte ha più volte in passato sottolineato come l'assegnazione di obiettivi risparmio direttamente in legge di bilancio esula dal percorso previsto dall'art. 22-*bis* della legge n. 196/2009, non consentendo l'individuazione delle misure di revisione in anticipo rispetto alla fase di formazione del bilancio. In fase di gestione ciò rischia di tradursi in interventi di rimodulazione dei tagli e nell'affievolimento delle ambizioni di risparmio inizialmente programmato. Muove invece nella giusta direzione la previsione di cui all'art. 136 il quale dispone l'applicazione, anche per l'anno 2027, di quanto previsto dalla legge di bilancio per il 2026 in materia di Piani di analisi e valutazione della spesa, nell'ambito del processo di revisione della spesa funzionale all'attuazione del Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029, con l'assegnazione a ciascun Ministero del compito di realizzare la valutazione di una politica di propria competenza.

LE MISURE SULLE ENTRATE

9.

Analogamente a quanto avvenuto negli ultimi esercizi, il disegno di legge contiene numerose disposizioni che incidono sulle entrate tributarie, eterogenee per oggetto e finalità. Alcune introducono agevolazioni o misure di sostegno in favore di specifiche categorie di contribuenti; altre sono volte al reperimento di gettito destinato alla copertura degli interventi ritenuti prioritari.

Tra le prime, gli interventi di maggior rilievo riguardano l'imposizione diretta e, in particolare, la disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) (art. 9, c. 1, innalzamento dello scaglione del 33 per cento da 50.000 a 55.000 euro, per il solo anno d'imposta 2027), il regime forfetario applicabile agli esercenti attività d'impresa, arti e professioni (art. 9, cc. 2 e 3, con innalzamento della soglia di ricavi da 85.000 a 100.000 euro) e il trattamento fiscale di talune componenti del reddito di lavoro dipendente (artt.

6, 7, 8, 10, 44, 45 e 65, con riduzione del prelievo riferito ad alcuni istituti o a gruppi di contribuenti). Tali misure, volte ad alleggerire il prelievo sui redditi da lavoro, determinano nel complesso minori entrate per circa 3.389 milioni nel 2027 e per complessivi 823 milioni nel biennio 2028-2029 (866 milioni di minori entrate nel 2028, a fronte di un recupero di 44 milioni nel 2029 riconducibile al meccanismo dei versamenti in acconto e a saldo).

Altre disposizioni, di natura eterogenea, intervengono su regimi speciali dell'imposizione diretta o sull'esclusione di alcune categorie di contribuenti dall'imposta generale sulle persone fisiche.

Tra queste assumono rilievo: in materia di locazione da parte di persone fisiche la modifica della disciplina della c.d. "cedolare secca" per i contratti stipulati nel 2027 (art. 5), con un effetto non trascurabile in relazione al profilo finanziario, risultando stimate minori entrate per 368 milioni nel 2027, 170 milioni nel 2028 e 303 milioni nel 2029, con effetti che, in ragione della durata dei contratti e dei rinnovi, si protraggono fino al 2040; la previsione di una imposizione in misura proporzionale pari al 26 per cento, quanto ad alcune attività finanziarie, a carico delle persone fisiche che trasferiscono la residenza fiscale fuori dal territorio dello Stato e che sono state residenti in Italia per almeno sei degli ultimi dieci periodi d'imposta antecedenti il trasferimento (art. 17). In questo caso, è formulata una previsione di maggior gettito di 3,37 milioni nel 2027 e di 6,74 milioni a partire dal 2028, sino al 2031, con riduzione a 3,37 milioni negli anni successivi; la proroga anche per il 2027 della franchigia Irpef sui redditi dominicali e agrari dei coltivatori diretti e degli imprenditori agricoli professionali (art. 11), che comporta minori entrate per 209 milioni nel 2028. La riapertura dei termini per l'assegnazione agevolata dei beni ai soci e per l'estromissione degli immobili dell'imprenditore individuale (art. 13) e la rivalutazione dei beni immobili d'impresa (art. 14) assicurano, attraverso il versamento di imposte sostitutive, maggiori entrate per 355 milioni nel 2027, cui seguono tuttavia minori entrate negli anni successivi (46 milioni nel 2028 e 31 milioni nel 2029) e, per la rivalutazione, effetti negativi dal 2030 al 2040 connessi ai maggiori ammortamenti e alle minori plusvalenze.

Per il 2027 sono confermate le detrazioni per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio, di riqualificazione energetica e di riduzione del rischio sismico nella misura del 50 per cento per l'abitazione principale e del 36 per cento per gli altri immobili, in luogo delle aliquote inferiori (rispettivamente 36 e 30 per cento) previste a legislazione vigente; è altresì prorogata la detrazione per l'acquisto di mobili (art. 4). A fronte di un modesto effetto positivo nel 2027 (14 milioni), dovuto al gettito IVA sugli interventi aggiuntivi, nel triennio si prevedono minori entrate per complessivi 1.570 milioni (656 milioni nel 2028 e 929 milioni nel 2029); in ragione della ripartizione della detrazione in dieci quote annuali, secondo la RT l'onere si protrae fino al 2037, per circa 718 milioni annui.

Tra gli interventi del secondo tipo (che fungono cioè da copertura), di particolare rilievo sono le misure che interessano le banche, le imprese di assicurazione e quelle del settore energetico (artt. 18-21), espressamente finalizzate al recupero di gettito da destinare agli interventi ritenuti prioritari. Si tratta dell'incremento, per i periodi d'imposta 2027 e 2028, dell'addizionale Ires dovuta dagli intermediari finanziari e dalle imprese di assicurazione, nonché dell'innalzamento del limite dell'imposta sulle riserve matematiche dei rami vita (art. 18); della riduzione della deducibilità, ai fini Irap, delle spese amministrative e degli ammortamenti, nonché di ulteriori limiti alla deducibilità delle spese di pubblicità e degli interessi passivi (art. 19); del differimento delle deduzioni connesse alle attività per imposte anticipate (DTA), con limiti all'utilizzo delle perdite e delle eccedenze ACE (art. 20); dell'aumento dell'aliquota Irap per le imprese del comparto energetico (art. 21). Nel complesso sono le misure di maggior rilievo finanziario in materia di entrate determinando sul saldo netto da finanziare maggiori entrate per circa 3,1 miliardi nel 2027 e 0,9 miliardi nel 2028 e minori entrate per 0,4 miliardi nel 2029. Ad esse vanno aggiunte maggiori entrate Irap di spettanza regionale e neutralizzate sul bilancio dello Stato dalla riduzione dei trasferimenti alle regioni, per circa 2,2 miliardi nel 2027, 2,5 miliardi nel 2028 e 2,0 miliardi nel 2029. In termini di indebitamento netto, l'effetto complessivo è pari a circa 5,2 miliardi nel 2027, 3,4 miliardi nel 2028 e 1,7 miliardi nel 2029. Il profilo decrescente riflette il carattere temporaneo di parte degli interventi e, per l'art. 20 (2,0 miliardi nel 2027 sul saldo netto da finanziare), la natura di mero differimento delle deduzioni, cui corrispondono minori entrate negli anni 2029 e 2030 (386 milioni annui di Ires).

Nell'ambito dell'imposizione indiretta, il raddoppio delle aliquote dell'imposta sulle transazioni finanziarie (che passa dallo 0,4 allo 0,8 per cento e, per le operazioni ad alta frequenza, dallo 0,04 allo 0,08 per cento) (art. 15) assicura maggiori entrate per 1.380 milioni annui.

Gli interventi di contrasto all'evasione fiscale e all'indebito utilizzo dei crediti fiscali sono previste alcune misure quali l'innalzamento della ritenuta sui pagamenti tra imprese (1 per cento nel 2028 e 2 per cento dal 2029) (art. 35), l'estensione del divieto di compensazione ai contribuenti con debiti iscritti a ruolo superiori a 30.000 euro (art. 36) e l'emersione dei veicoli privi di copertura assicurativa (art. 38), per la quale non sono stimati effetti finanziari. Da queste misure sono previste maggiori entrate per 735 milioni nel 2028 e 1.469 milioni nel 2029, cui si aggiungono 100 milioni annui, a decorrere dal 2027, connessi alle minori compensazioni (art. 36), rilevati in termini di fabbisogno e di indebitamento netto.

Occorre mettere in luce, inoltre, la prevista ripartizione in dieci rate annuali delle quote, utilizzabili nel 2027, dei crediti d'imposta derivanti dalle opzioni di cessione e sconto relative alle spese sostenute nel 2023 per gli interventi di cui all'art. 119 del d.l. n. 34 del 2020 (art. 37, c. 1), che, registrata sul lato della spesa, determina un miglioramento del saldo netto da finanziare e del fabbisogno di circa 18,5 miliardi nel 2027, a fronte di un peggioramento di circa 2,1 miliardi annui dal 2028 al 2036, senza effetti sull'indebitamento netto.

Con altre misure è previsto l'incremento del gettito, tributario ed extratributario, connesso ai giochi pubblici e ai prodotti da fumo, destinato alla copertura di parte degli interventi del disegno di legge (artt. 23-29, 32 e 33). Si tratta di interventi significativi, che comportano maggiori entrate per circa 1.064 milioni nel 2027, 777 milioni nel 2028 e 858 milioni nel 2029.

In senso contrario, l'abrogazione del contributo sulle spedizioni di modico valore (art. 30) determina minori entrate per 245 milioni annui sul saldo netto da finanziare (201 milioni per il contributo e 44 milioni per l'IVA), per effetto dell'azzeramento delle previsioni iscritte in bilancio, e per 91 milioni in termini di indebitamento netto.

La riduzione dal 26 al 19 per cento dell'aliquota della detrazione per le erogazioni liberali in favore dei partiti politici (art. 39) produce, invece, maggiori entrate, peraltro di entità modesta (2,6 milioni nel 2028 e 1,5 milioni annui a regime).

È infine differita, ancora una volta, al 1° luglio 2027 l'efficacia dell'imposta sul consumo dei manufatti con singolo impiego ("*plastic tax*") e di quella sulle bevande analcoliche edulcorate ("*sugar tax*") (art. 40), con minori entrate per 316 milioni nel 2027, solo in parte compensate dagli effetti indotti sulle imposte dirette nel 2028 (89 milioni).

La disposizione si inserisce in un quadro caratterizzato da ripetuti rinvii dell'applicazione dei due tributi, originariamente concepiti con finalità non soltanto di gettito, ma anche di carattere ambientale e sanitario, attraverso la disincentivazione del consumo di prodotti con effetti negativi sull'ambiente e sulla salute.

Per quanto attiene agli enti territoriali, è resa permanente l'esenzione dalla tassa automobilistica e dalla tassa di circolazione per specifiche tipologie di veicoli (art. 3), già prevista per il solo 2027 dal d.l. n. 162 del 2026. La perdita di gettito per le regioni, stimata in circa 2,4 miliardi annui dal 2028 (inclusi gli effetti comportamentali) e non rilevante per il saldo netto da finanziare, è compensata da trasferimenti a carico del bilancio dello Stato pari a 2,3 miliardi nel 2028 e nel 2029; sul bilancio dello Stato incide la sola quota erariale riferibile al Friuli-Venezia Giulia e alla Sardegna (69 e 70 milioni nel 2028 e nel 2029, inclusi gli effetti indotti). Sul gettito regionale incidono, inoltre, le misure in materia di Irap richiamate in precedenza (artt. 19, 20 e 21).

Il complesso degli interventi in materia di imposte sui redditi comporta, altresì, una riduzione del gettito delle addizionali all'Irpef, senza effetti sul saldo netto da finanziare, pari a 419 milioni nel 2028, di cui 278 milioni per le addizionali regionali e 141 milioni per quelle comunali, e a 49 milioni nel 2029 (55 milioni di minori addizionali regionali, a fronte di un recupero di 6 milioni per quelle comunali).

Nel seguito si formulano alcune osservazioni sugli interventi di maggior rilievo finanziario o che, ad avviso della Corte, presentano profili meritevoli di approfondimento.

Gli interventi in materia di imposte dirette

10.

Le misure in materia di imposte dirette sono numerose e alcune di esse vanno ad incidere, modificandolo, anche in via temporanea, sul recente testo unico delle disposizioni legislative in materia di imposte sui redditi di cui al d.lgs. 19 giugno 2026, n. 117.

11.

L'intervento sull'Irpef consiste nell'ampliamento del secondo scaglione, mediante l'innalzamento da 50.000 a 55.000 euro del limite superiore dei redditi assoggettati all'aliquota del 33 per cento per il solo anno 2027 (art. 9, c. 1).

La disposizione non modifica la disciplina delle detrazioni per tipologia di reddito (lavoro dipendente, pensione e lavoro autonomo), che continuano ad azzerarsi in corrispondenza di un reddito complessivo di 50.000 euro. La misura interessa, pertanto, tutti i contribuenti con reddito superiore a tale soglia, senza che sia prevista, a differenza di quanto disposto in occasione di precedenti interventi, alcuna sterilizzazione del beneficio per i contribuenti con redditi più elevati.

Secondo la relazione tecnica, i contribuenti interessati sono circa 3,2 milioni e la perdita di gettito riferita al triennio 2027 – 2029 è pari a 1.434,2 milioni (1.433 milioni di Irpef, 0,9 milioni di addizionale regionale e 0,3 milioni di addizionale comunale), cui si aggiungono 15,5 milioni di minore imposta sul TFR.

In termini di saldo netto da finanziare, la misura determina minori entrate per 1.166 milioni nel 2027 (di cui 1.150,5 milioni di Irpef e 15,5 milioni relativi al TFR) e per 494,4 milioni di Irpef nel 2028, e maggiori entrate per 212 milioni nel 2029.

Gli effetti sulle addizionali, che non incidono sul saldo netto da finanziare, si manifestano dal 2028 (0,9 milioni per la regionale e 0,4 milioni per la comunale, con un recupero di 0,1 milioni nel 2029) e sono di lieve entità, poiché la misura non modifica la base imponibile su cui le addizionali sono calcolate.

La relazione tecnica non illustra il profilo temporale degli effetti, limitandosi a riportarlo in tabella e risulta, comunque, coerente con le modalità di versamento dell'imposta.

La perdita del 2027 (1.150,5 milioni, circa l'80 per cento del totale) corrisponde alle minori ritenute operate dai sostituti d'imposta; quella del 2028 (494,4 milioni) comprende il minor saldo dovuto per il 2027 dai contribuenti che liquidano l'imposta in dichiarazione (282,5 milioni) e il minor acconto per il 2028 (211,9 milioni, pari al 75 per cento del primo importo), commisurato all'imposta ridotta del 2027; il minor acconto viene recuperato in sede di saldo nel 2029, quando torna ad applicarsi la disciplina ordinaria. La somma dei flussi del triennio coincide con la perdita di gettito di competenza indicata nella relazione. Sarebbe stato opportuno, comunque, che la relazione tecnica esplicitasse tali ipotesi, nonché la ripartizione dei beneficiari e degli effetti per tipologia di reddito.

Si osserva, inoltre, che non è stata prevista, come in altre occasioni per misure di carattere temporaneo, la neutralizzazione degli effetti dell'agevolazione sul calcolo degli acconti dovuti per l'anno successivo, che avrebbe evitato lo spostamento di gettito di circa 212 milioni dal 2028 al 2029.

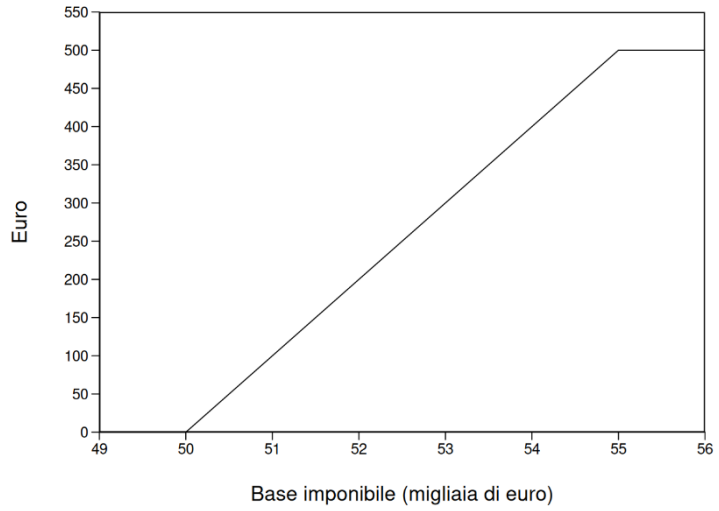
Lo scopo dichiarato della misura è quello di proseguire nella riduzione del carico fiscale a sostegno del potere d'acquisto delle famiglie e, al riguardo, in considerazione della dinamica inflazionistica dell'anno in corso e di quella attesa delle retribuzioni contrattuali, sarebbe utile quantificare la quota dell'incremento di gettito dell'Irpef imputabile al drenaggio fiscale, così da valutare in che misura l'intervento compensi, per le fasce di reddito interessate, l'aggravio di prelievo derivante dalla dinamica reddituale.

Occorre considerare, inoltre, che il carattere temporaneo della misura comporta, a partire dal 2028, il ritorno all'aliquota del 43 per cento per i redditi compresi tra 50.000 e 55.000 euro e, quindi, a parità di reddito, un aumento del prelievo fino a 500 euro, che ne limita l'efficacia ai fini di un sostegno stabile del reddito disponibile, a meno che la riduzione venga confermata da un successivo intervento legislativo.

Quanto agli effetti sulla struttura dell'imposta, poiché oltre la soglia di 50.000 euro sono applicabili le sole detrazioni per oneri, la cui disciplina non è modificata, a parità di reddito, il risparmio d'imposta netta coincide con quello d'imposta lorda. Nella fascia di reddito compresa tra 50.000 e 55.000 euro l'aliquota marginale, legale ed effettiva, si riduce di 10 punti percentuali, dal 43 al 33 per cento e il risparmio cresce in proporzione al reddito (100 euro per un reddito di 51.000 euro, 200 euro per un reddito di 52.000 euro e così via) fino a raggiungere 500 euro in corrispondenza di 55.000 euro, per poi restare costante per tutti i redditi superiori.

FIGURA 1

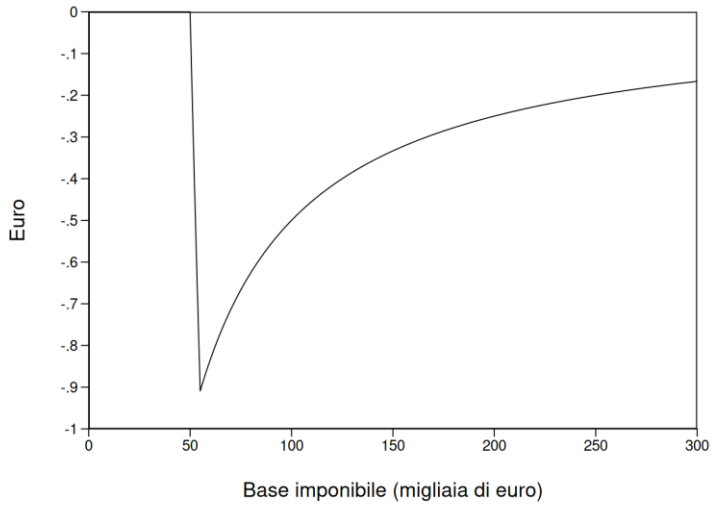
IL RISPARMIO D'IMPOSTA IRPEF TRA IL 2026 E IL 2027



Le modalità di configurazione dell'intervento implicano che la riduzione dell'aliquota media presenti un profilo identico per tutte le tipologie di contribuenti poiché l'aliquota media si riduce tra 50.000 e 55.000 euro, dove raggiunge il valore massimo di circa 0,9 punti percentuali, e si attenua progressivamente per i redditi più elevati, sui quali un risparmio fisso di 500 euro incide in misura decrescente. In valore assoluto, il beneficio è dunque massimo, e uguale, per tutti i contribuenti con reddito superiore a 55.000 euro, compresi quelli con i redditi più elevati.

FIGURA 2

LA RIDUZIONE DELL'ALIQUOTA MEDIA IRPEF TRA IL 2026 E IL 2027



La riduzione dell'aliquota marginale nella fascia 50.000-55.000 euro accentua, inoltre, l'andamento irregolare delle aliquote marginali effettive, già osservato nel 2026.

Per effetto della progressiva riduzione delle detrazioni per tipologia di reddito al crescere di quest'ultimo, le aliquote marginali effettive risultano, fino a 50.000 euro, superiori a quelle legali e presentano un profilo erratico, particolarmente pronunciato per i lavoratori dipendenti. Con la modifica in esame, le aliquote marginali effettive (calcolate per una variazione di reddito di un euro) diventano nove per i lavoratori dipendenti e cinque per i pensionati e per i lavoratori autonomi in regime ordinario. In nessuna categoria esse presentano un andamento crescente: nella fascia 50.000-55.000 euro l'aliquota marginale effettiva risulta inferiore a quella che si registra, per tutti i contribuenti, nella fascia 28.000-50.000 euro, con un divario più marcato per i lavoratori dipendenti. Ne risulta un profilo delle aliquote marginali difficilmente conciliabile con un disegno ordinato della progressività dell'imposta.

Si conferma, in tal modo, il carattere ormai categoriale dell'Irpef, con aliquote medie e marginali differenziate per tipologia di reddito, differenziazione ulteriormente accentuata, come si osserverà più avanti, per i lavoratori autonomi, la metà dei quali può optare per il regime forfetario.

12.

In favore del lavoro autonomo, l'art. 9, c. 2 e 3 prevede l'elevazione, in via strutturale, da 85.000 a 100.000 euro della soglia di ricavi e compensi per l'accesso e la permanenza nel regime forfetario, ferma restando a 85.000 euro la soglia di esonero dall'IVA; per il solo 2027 è inoltre innalzato da 30.000 a 35.000 euro il limite dei redditi di lavoro dipendente compatibile con il regime. Le due misure comportano, al netto della maggiore imposta sostitutiva, minori entrate per 316 milioni nel 2027, 372 milioni nel 2028 e 168 milioni nel 2029.

La scelta appare vincolata dalla normativa unionale, che fissa in 85.000 euro il limite massimo del volume d'affari per l'applicazione della franchigia IVA (direttiva (UE) 2020/285), ma comporta, per tali soggetti, la coesistenza di un regime semplificato ai fini delle imposte sui redditi con gli adempimenti ordinari ai fini dell'IVA.

L'intervento prosegue il progressivo ampliamento di un regime delineato per gli operatori di minori dimensioni. Peraltro, i contribuenti forfetari sono passati da 1,63 milioni nel

2019 a 2,03 milioni nel 2024 (+24,7 per cento nel periodo e +3,5 per cento rispetto al 2023). Di questi, circa 727.000 si trovano nel quinquennio di inizio attività.

Come già osservato dalla Corte nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2024 la crescita dei regimi sostitutivi restringe la portata dei principi di onnicomprensività e di progressività dell'Irpef. L'imposta assume così i caratteri di un sistema duale, con aliquote progressive di fatto circoscritte ai redditi di lavoro dipendente e di pensione. L'innalzamento della soglia accentua le disparità tra contribuenti con analoga capacità contributiva, ma titolari di redditi di diversa natura, e con disparità anche nella stessa categoria, poiché nel regime forfetario la base imponibile è determinata con coefficienti di redditività, indipendentemente dai costi effettivamente sostenuti.

Secondo la relazione tecnica, la misura interessa circa 41.000 contribuenti, per i quali il passaggio al regime forfetario potrebbe risultare conveniente. In termini di saldo netto da finanziare, essa determina minori entrate Irpef per 247,2 milioni nel 2027, 254,5 milioni nel 2028 e 251,4 milioni annui nel 2029, quale saldo tra il minor gettito dell'Irpef (247,2, 748,4 e 533,6 milioni) e il maggior gettito dell'imposta sostitutiva (493,9 milioni nel 2028 e 282,2 milioni annui a regime). Vi si aggiungono minori entrate per addizionali regionali e comunali (55,5 milioni nel 2028 e 51,2 milioni annui dal 2029, riferite ai periodi d'imposta precedenti), sicché, in termini di indebitamento netto, l'effetto complessivo sul gettito tributario è pari a 247,2 milioni nel 2027, 310 milioni nel 2028 e 302,6 milioni annui dal 2029.

La modifica produce effetti anche sulle entrate contributive, poiché i contribuenti iscritti alle gestioni INPS degli artigiani e dei commercianti che applicano il regime forfetario possono optare per un regime contributivo agevolato, con una riduzione del 35 per cento dei contributi dovuti. Secondo le stime dell'INPS, riportate nella relazione tecnica, dei 41.000 possibili nuovi contribuenti forfetari circa 23.000 sono iscritti a tali gestioni, con un reddito medio di 50.300 euro, e circa 4.600 (il 20 per cento, in linea con la propensione attualmente osservata) opterebbero per il regime agevolato, con minori entrate contributive per 15,4 milioni nel 2027, 20,2 milioni nel 2028 e 20,4 milioni nel 2029, prive di effetti sul saldo netto da finanziare.

L'art. 9, c. 3, eleva, inoltre, per il solo 2027, da 30.000 a 35.000 euro il limite dei redditi di lavoro dipendente e assimilati che consente l'accesso e la permanenza nel regime forfetario. La misura interessa circa 52.200 contribuenti.

Sul saldo netto da finanziare la relazione tecnica indica minori entrate per 69,1 milioni nel 2027 e 117,5 milioni nel 2028 e maggiori entrate per 83,1 milioni nel 2029, quale risultante del minor gettito dell'Irpef (70,9 e 193,9 milioni nel 2027 e nel 2028, in parte recuperati nel 2029), del maggior gettito dell'imposta sostitutiva (76,4 milioni nel 2028) e di effetti di modesta entità sull'IVA nel 2027 (−4,8 milioni, cui si contrappongono 6,6 milioni di maggiori entrate per la rettifica della detrazione); vi si aggiungono minori entrate per addizionali pari a 16,7 milioni nel 2028, recuperate per 1,2 milioni nel 2029. Il carattere annuale della misura, che consente l'accesso al regime per il solo 2027, appare poco coerente con la natura del regime forfetario e rende incerta la posizione dei contribuenti interessati per gli anni successivi.

Le disposizioni dell'art. 9, considerate congiuntamente, suscitano alcune perplessità. Il beneficio connesso alla revisione dello scaglione dell'Irpef è riconosciuto a tutte le tipologie di contribuenti, ma per il solo 2027 e in misura contenuta (al massimo 500 euro); quello connesso all'ampliamento del regime forfetario è riservato a una platea ristretta di lavoratori autonomi, ha carattere permanente ed è di entità ben maggiore (a regime, in media, circa 7.400 euro annui di minore imposta per ciascuno dei 41.000 beneficiari). Ne risulta ancora più accentuata la disparità di trattamento tra contribuenti con il medesimo livello di reddito ma con diversa tipologia di attività.

La previsione di una soglia reddituale al di sopra della quale opera il regime ordinario, accresce anche il rischio di comportamenti volti a restare entro le soglie: differimento della fatturazione, ripartizione dei compensi tra periodi d'imposta e, nei casi più gravi, frammentazione artificiosa dell'attività tra più soggetti. Per queste ragioni, la Corte ha già segnalato la necessità di verificare in che misura la numerosità delle posizioni dipenda da frammentazioni strumentali, insieme agli effetti del regime sulla crescita dimensionale delle imprese. Poiché il regime riduce gli obblighi contabili e non fornisce informazioni analitiche su ricavi e costi, l'efficacia dei controlli dipende dall'utilizzo dei dati della fatturazione elettronica, dei corrispettivi telematici e dei flussi finanziari, nonché dall'interoperabilità delle banche dati, resa più necessaria dalla differenziazione delle soglie rilevanti ai fini delle imposte dirette e dell'IVA.

Sarebbe opportuno, pertanto, accompagnare l'estensione del regime con un monitoraggio sistematico dei nuovi aderenti, della loro distribuzione per classi di ricavi e dell'evoluzione del reddito dichiarato, utile anche per verificare la corrispondenza tra

effetti stimati ed effettivi, la riconducibilità dei beneficiari agli operatori di minori dimensioni e l'eventuale insorgenza di comportamenti elusivi.

13.

Il disegno di legge di bilancio proroga, anche per il 2027, alcune imposte sostitutive su alcuni redditi da lavoro dipendente introdotte lo scorso anno e ne introduce di nuove.

In particolare, l'art. 6 ripropone per il 2027, con aliquota del 5 per cento, l'imposta sostitutiva dell'Irpef e delle addizionali sugli incrementi retributivi corrisposti ai lavoratori dipendenti del settore privato in attuazione di rinnovi contrattuali. Ai fini della nuova disposizione rilevano i rinnovi sottoscritti tra il 1° gennaio 2024 e il 31 dicembre 2027, con decorrenza degli incrementi negli anni 2025, 2026 e 2027. Resta invariato sia il limite di reddito di lavoro dipendente per accedere all'agevolazione, pari a 33.000 euro (riferito al 2026), sia la facoltatività dell'applicazione del regime.

Secondo la relazione tecnica, nel triennio 2024-2026 sono stati rinnovati 35 contratti collettivi, che hanno interessato circa 9,4 milioni di lavoratori dipendenti del settore privato. Tra questi, potrebbero beneficiare della misura circa 6,4 milioni di lavoratori, con una base imponibile agevolabile stimata in circa 3,9 miliardi, sulla base di un incremento retributivo medio di 780 euro (il 3,5 per cento del reddito medio della platea).

I lavoratori con contratto scaduto sono, invece, circa 1,3 milioni, dei quali si stima, in via prudenziale, che possano beneficiare della misura 865.000 unità.

La relazione tecnica considera l'intera platea, sebbene per circa due terzi di essa il contratto risulti scaduto da meno di 18 mesi (il tempo medio di rinnovo indicato dall'Istat), anche in ragione del possibile effetto di accelerazione dei rinnovi indotto dalla misura.

L'ammontare della retribuzione agevolabile è stimato in 337,3 milioni, ma la relazione tecnica non considera i circa 4 milioni di lavoratori con contratto in scadenza tra l'ultimo quadrimestre del 2026 e il 2027. Pur tenuto conto dei tempi medi di rinnovo, non può escludersi che una parte di tali contratti sia rinnovata nel corso del 2027 - anche per effetto dello stesso incentivo all'accelerazione dei rinnovi richiamato per i contratti scaduti - con conseguenti effetti di minor gettito non stimati.

In termini di saldo netto da finanziare, la misura determina minori entrate per 873,3 milioni nel 2027, quale saldo tra il minor gettito dell'Irpef (1.083,6 milioni) e il maggior gettito dell'imposta sostitutiva (210,3 milioni). A questi effetti si aggiungono, nel 2028,

minori entrate per addizionali regionali e comunali pari, rispettivamente, a 80,5 e 39,6 milioni (con un recupero di 9,1 milioni di addizionale comunale nel 2029).

Nell'individuare la platea di riferimento, la relazione tecnica sottolinea che una quota di lavoratori potrebbe rinunciare all'applicazione dell'imposta sostitutiva perché incapiente oppure perché l'imposta sostitutiva risulta più gravosa del regime ordinario, in ragione delle detrazioni spettanti. Su questo punto la Corte si era già espressa nell'audizione sul disegno di legge di bilancio per il 2026, illustrando le ragioni tecniche sottostanti tale casistica.

Analogamente, l'art. 7 ripropone per il 2027, salvo rinuncia del lavoratore, l'imposta sostitutiva dell'Irpef e delle addizionali sulle maggiorazioni e indennità corrisposte ai lavoratori dipendenti del settore privato per il lavoro notturno, festivo e a turni. La base imponibile agevolabile è fissata al massimo in 1.500 euro e l'aliquota dell'imposta al 15 per cento; il reddito massimo per fruire dell'agevolazione è pari a 40.000 euro. La misura prevede una riduzione massima del gettito dell'Irpef nel 2027 di 510 milioni (e quello delle addizionali di 45,2 milioni nel 2028, con un recupero di 3,5 milioni nel 2029), mentre l'imposta sostitutiva può determinare un gettito di 250,8 milioni, con un effetto sul saldo netto da finanziare pari a 259,2 milioni di minori entrate nel 2027. La stima tiene conto del monitoraggio dei versamenti del 2026, dal quale emerge un gettito dell'imposta sostitutiva pari, su base annua, a circa 250 milioni, poco meno della metà di quanto previsto (con possibile sovrastima, nel 2026, della platea dei beneficiari o della base agevolabile, di cui sarebbe utile conoscere le ragioni).

L'art. 8 proroga, per il periodo dal 1° gennaio al 30 settembre 2027, il trattamento integrativo speciale, pari al 15 per cento delle retribuzioni lorde per il lavoro straordinario prestato nei giorni festivi o in orario notturno, riconosciuto ai lavoratori dei settori turistico, ricettivo e termale con reddito inferiore a 40.000 euro. Non si tratta, quindi, di un'imposta sostitutiva, ma di una somma non imponibile riconosciuta dal sostituto d'imposta, che il prospetto riepilogativo registra come spesa (12,3 milioni nel 2027).

L'art. 65 prevede, infine, anche per il 2027, salvo rinuncia scritta del lavoratore, l'applicazione di un'imposta sostitutiva del 15 per cento, entro il limite di 800 euro, sui compensi per il trattamento economico accessorio del personale non dirigente delle amministrazioni pubbliche con reddito di lavoro dipendente non superiore, nel 2026, a 50.000 euro, con esclusione del personale delle forze di polizia e delle forze armate, già

destinatario di analoghe agevolazioni. La platea è stimata in circa 3 milioni di unità; le minori entrate sul saldo netto da finanziare sono pari a 358,5 milioni nel 2027 (703,7 milioni di Irpef, a fronte di 345,2 milioni di imposta sostitutiva), cui si aggiungono 60,2 milioni di minori addizionali nel 2028.

Come rilevato già dalla Corte in sede di audizione della legge di bilancio per il 2026, se anche il regime fra il lavoro nel settore privato e in quello pubblico diverge ancora per molti aspetti, è indubbio che per i dipendenti pubblici la prevista riduzione fiscale incide su quote di retribuzione già attribuite, perché presenti nei fondi di ciascuna amministrazione, mentre per il settore privato il vantaggio è subordinato alla conclusione dei contratti.

Inoltre, il meccanismo previsto in relazione al settore pubblico, da un lato, è limitato rispetto agli importi dell'agevolazione (800 euro annui) e, dall'altro, interessa anche una fascia di reddito più elevata rispetto al settore privato, confermando, anche in relazione a questa misura, la frammentarietà e non unitarietà del quadro che governa l'imposizione diretta sui redditi da lavoro dipendente.

14.

L'art. 44 introduce, limitatamente al 2027, una nuova imposta sostitutiva riservata ai lavoratori dipendenti del settore privato di età inferiore a 30 anni e con redditi da lavoro dipendente nel periodo d'imposta 2027 non superiori a 28.000 euro. L'incremento del reddito di lavoro dipendente percepito nel 2027 rispetto al 2026, nel limite di 2.500 euro, reso comparabile in relazione ai giorni effettivamente lavorati nei due periodi d'imposta, è assoggettato a un'imposta sostitutiva con aliquota dell'1 per cento, salva la facoltà del lavoratore di optare per la tassazione ordinaria (c. 3). L'imposta sostitutiva non è cumulabile con le altre agevolazioni operanti sul medesimo reddito e, se il lavoratore se ne avvale, non trovano applicazione i benefici derivanti dall'imposta sostitutiva per il lavoro notturno, festivo e a turni, anche nel comparto turistico, dall'imposta sostitutiva sui premi di risultato e da quella sugli incrementi derivanti dai rinnovi contrattuali. Il lavoratore deve, dunque, effettuare calcoli di convenienza per minimizzare il carico fiscale.

Il c. 8 disciplina il profilo temporale dell'accesso al risparmio d'imposta. A seguito di richiesta del lavoratore, il sostituto d'imposta applica in corso d'anno la disciplina ordinaria e riconosce, in sede di conguaglio di fine anno, l'eventuale risparmio d'imposta

derivante dalla misura. Ne consegue che, in assenza di una specifica richiesta scritta del lavoratore, il sostituto d'imposta debba applicare l'imposta sostitutiva già in corso d'anno, salvo conguaglio a fine anno. Si osserva, tuttavia, che l'incremento di reddito rispetto al 2026 è determinabile con certezza solo a fine anno e che il sostituto d'imposta può non disporre dei dati relativi al reddito dell'anno precedente, in caso di cambio del datore di lavoro.

La relazione tecnica stima, per questa misura, una perdita di gettito dell'Irpef erariale pari a 400,1 milioni nel 2027, cui si aggiungono, nel 2028, minori entrate per addizionali regionali e comunali pari, rispettivamente, a 45,9 e 28,4 milioni (con un recupero di 6,6 milioni di addizionale comunale nel 2029). Nel 2027 il maggior gettito dell'imposta sostitutiva è pari a 21,9 milioni; l'effetto sul saldo netto da finanziare è, pertanto, di 378,2 milioni di minori entrate.

Il c. 5 specifica che il trattamento integrativo, introdotto nel 2025, spetta alle medesime condizioni previste per i lavoratori soggetti al regime ordinario, considerando, cioè, l'ammontare complessivo del reddito di lavoro dipendente, comprensivo delle somme assoggettate a imposizione sostitutiva. Non sembra essere espressamente prevista una medesima norma di garanzia anche per il calcolo del trasferimento monetario introdotto nel 2025.

Il c. 10 stabilisce, invece, che "qualora le vigenti disposizioni, per il riconoscimento della spettanza o per la determinazione, in favore del lavoratore, di deduzioni, detrazioni o benefici a qualsiasi titolo, anche di natura non tributaria, facciano riferimento al possesso di requisiti reddituali, si tiene comunque conto anche della quota di reddito assoggettata all'imposta sostitutiva di cui al comma 1".

La disposizione del c. 10 comporta che, ai fini della determinazione del reddito di riferimento per le agevolazioni fiscali, si tenga conto anche del reddito assoggettato all'imposta sostitutiva, secondo una regola diversa da quella generale. Sarebbe auspicabile prevedere regole uniformi per la definizione del reddito di riferimento per le agevolazioni fiscali, anche con riferimento alle altre forme di imposizione sostitutiva, al fine di evitare variazioni del debito d'imposta per i contribuenti interessati.

Su questi ultimi aspetti, occorre considerare che, per i lavoratori dipendenti, sono utilizzate tre diverse nozioni di reddito ai fini della determinazione dell'imposta dovuta: il reddito complessivo, il reddito rilevante per le agevolazioni fiscali e quello rilevante

per i trasferimenti monetari. Per un lavoratore dipendente, il reddito complessivo ai fini dell'Irpef è formato prevalentemente dai redditi di lavoro dipendente; non vi rientrano, tuttavia, le componenti assoggettate a imposizione sostitutiva, come i premi di produttività, gli incrementi derivanti dai rinnovi contrattuali, le mance del settore della ristorazione e, ora, l'incremento di reddito oggetto della misura in esame.

Si ipotizzi la situazione di un lavoratore dipendente del settore privato di età inferiore a 30 anni che percepisca nel 2026 esclusivamente redditi di lavoro dipendente per 10.000 euro e che nel 2027 percepisca 12.500 euro: in base alla norma in esame, il suo reddito complessivo ai fini dell'Irpef per il 2027 resta pari a 10.000 euro, poiché l'incremento è assoggettato all'imposta sostitutiva.

Vi è poi il reddito rilevante per le agevolazioni fiscali, che la disciplina vigente pone pari al reddito complessivo - che, quindi, esclude l'incremento di reddito tra il 2026 e il 2027 - aumentato degli eventuali redditi derivanti da canoni di locazione assoggettati a cedolare secca, dei redditi assoggettati al regime forfetario e delle mance, e al netto della deduzione per l'abitazione principale. Il c. 10 modifica tale definizione per la sola misura in esame.

Infine, per l'attribuzione della somma riconosciuta dal 2025 per la riduzione del cuneo fiscale e del trattamento integrativo, rileva il reddito di lavoro dipendente nel suo complesso, che comprende sia il reddito di lavoro incluso nel reddito complessivo ai fini dell'Irpef, sia quello assoggettato a imposizione sostitutiva, come, nel caso in esame, l'incremento di reddito tra il 2026 e il 2027.

Queste diverse definizioni di reddito possono determinare discontinuità nei benefici fiscali riconosciuti con norme specifiche. Sarebbe pertanto auspicabile ridefinire in modo organico le nozioni di reddito rilevanti per tutte le forme di imposizione sostitutiva sui redditi di lavoro.

Eliminate le cause di discontinuità dei benefici, la misura in esame risulterebbe non conveniente soltanto per i contribuenti incapienti che verrebbero penalizzati. Superata la soglia di incapienza, il risparmio sarebbe crescente e distribuito in modo irregolare, a causa della complessità della struttura dell'imposizione diretta in precedenza discussa.

15.

L'art. 5 interviene sulla cedolare secca prevista per i contratti di locazione di immobili adibiti ad uso commerciale, con misure che riguardano i soli contratti stipulati nel 2027, ma i cui effetti si protraggono nel tempo.

Il c. 1 estende la cedolare ai canoni dei locali commerciali di categoria C/1 fino a 200 mq., prevedendo l'aliquota del 21 per cento, ridotta al 10 per cento nei comuni capoluogo di città metropolitana. Sono esclusi i contratti che subentrano a rapporti interrotti anticipatamente tra le stesse parti e quelli con conduttori che non utilizzano l'immobile esclusivamente per l'attività. I cc. 2-4 riducono dal 10 al 5 per cento l'aliquota sui canoni concordati per gli anni 2027-2031, all'1 per cento se il conduttore ha meno di 36 anni, estendendo il beneficio al primo rinnovo.

In termini di indebitamento netto la misura determina minori entrate, considerando anche le addizionali, di 368 milioni nel 2027, di 196 milioni nel 2028 e di 326 milioni nel 2029. Gli effetti si estendono fino al 2040 per i locali commerciali e fino al 2033 per le locazioni abitative. L'onere complessivo stimato dalla relazione tecnica è di circa 2,7 miliardi: 1,9 miliardi per il c. 1 e 0,8 miliardi per i cc. 2-4.

La relazione tecnica stima gli effetti del c. 1 su un arco di dodici anni, includendo il primo rinnovo, tuttavia il c. 1 non prevede espressamente l'estensione al rinnovo, che il c. 4 dispone solo per le locazioni abitative. Occorrerebbe chiarire se l'agevolazione si estenda al rinnovo o se, in caso contrario, la stima sia da riconsiderare.

Nel merito, la misura amplia ulteriormente l'area dell'imposizione sostitutiva e contribuisce alla stratificazione di aliquote differenziate per tipologia di immobile, localizzazione, età del conduttore e data di stipula del contratto, con conseguenze sul principio dell'equità orizzontale, tenuto anche conto che l'aliquota dell'1 per cento si avvicina, di fatto, ad un'esenzione. Il beneficio è riconosciuto al locatore e il trasferimento al conduttore è solo eventuale. Né la relazione tecnica né la relazione illustrativa forniscono, infine, elementi sugli effetti attesi in termini di offerta locativa e di livello dei canoni e, quindi, andrebbero attivati strumenti di monitoraggio e valutazione dei risultati rispetto al costo che si prevede di sostenere.

16.

Anche se gli effetti finanziari non sono rilevanti, merita un cenno l'introduzione di una disciplina di *exit tax* per i soggetti che non esercitano attività d'impresa (art. 17, che inserisce l'art. 307-*bis* nel testo unico delle imposte sui redditi). L'imposta, con aliquota del 26 per cento, interessa i redditi diversi di natura finanziaria maturati e non ancora realizzati e si applica alle persone fisiche, alle società semplici e agli enti non commerciali che trasferiscono la residenza fiscale all'estero, purché titolari di attività finanziarie per

almeno 800.000 euro e residenti in Italia per almeno sei dei dieci periodi d'imposta precedenti. Per i titoli di Stato la base imponibile è ridotta al 48,08 per cento. L'imposta è dovuta entro 180 giorni dal trasferimento e, se verso Stati dell'Unione europea o Stati con cui sono in vigore accordi di cooperazione, il pagamento può essere differito al momento della cessione dei beni, previo versamento di un acconto del 50 per cento e prestazione di idonea garanzia. In questo caso l'imposta è dovuta solo sulle cessioni effettuate entro cinque periodi d'imposta (dieci per gli Stati extra-UE), con rimborso delle somme eccedenti. La misura estende ai soggetti non imprenditori un istituto già previsto per il reddito d'impresa, a tutela della potestà impositiva sulle plusvalenze maturate durante la residenza in Italia.

Il gettito atteso non è elevato: 3,4 milioni nel 2027 e 6,7 milioni annui dal 2028, con identici effetti sui tre saldi. Dal 2032 sono previsti rimborsi per 3,4 milioni annui, mentre i saldi dell'imposta dovuti al momento delle cessioni, prudenzialmente, non sono stimati. Tenuto conto degli importi previsti e dell'incertezza sul numero degli effettivi trasferimenti, si osserva che la disposizione rileva più che sul piano finanziario quale disincentivo ai trasferimenti di residenza motivati da ragioni fiscali.

17.

Altri interventi che incidono sull'imposta dei redditi delle persone fisiche sono costituiti dalla proroga, anche per il 2027, della franchigia Irpef sui redditi dominicali e agrari dei coltivatori diretti e degli imprenditori agricoli professionali (art. 11), che comporta minori entrate per 209 milioni nel 2028 dalla riapertura dei termini per l'assegnazione agevolata dei beni ai soci e per l'estromissione degli immobili dell'imprenditore individuale (art. 13) e dalla rivalutazione dei beni immobili d'impresa (art. 14); in relazione agli ultimi due interventi sono previste, attraverso il versamento di imposte sostitutive, maggiori entrate per 355 milioni nel 2027, cui seguono tuttavia minori entrate negli anni successivi (46 milioni nel 2028 e 31 milioni nel 2029) e, per la rivalutazione, effetti negativi dal 2030 al 2040 connessi ai maggiori ammortamenti e alle minori plusvalenze.

L'art. 14 ripropone la rivalutazione degli immobili d'impresa iscritti nel bilancio in corso al 31 dicembre 2025, escluse le aree fabbricabili e gli immobili merce. Il maggior valore è riconosciuto ai fini fiscali dal terzo esercizio successivo, previo versamento di un'imposta sostitutiva dell'8 per cento (4 per cento per gli immobili non ammortizzabili). Il saldo attivo può essere affrancato con un'imposta sostitutiva del 10 per cento. La

relazione tecnica stima maggiori entrate per 208 milioni nel 2027, cui seguono, dal 2030 al 2040, minori entrate per complessivi 524 milioni, dovute ai maggiori ammortamenti e alle minori plusvalenze. Il saldo cumulato risulta così negativo per circa 296 milioni, un effetto che non emerge dal prospetto riepilogativo, limitato al triennio.

Come l'assegnazione agevolata (art. 13), la misura anticipa dunque gettito futuro, con un costo complessivo superiore all'incasso iniziale. La stima appare inoltre incerta poiché si basa sul tasso di adesione registrato per la rivalutazione del 2008, sebbene la relazione tecnica riconosca che la disciplina attuale è meno conveniente.

Le misure inerenti al settore edilizio

18.

Per il 2027 sono confermate le detrazioni per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio, di riqualificazione energetica e di riduzione del rischio sismico nella misura del 50 per cento per l'abitazione principale e del 36 per cento per gli altri immobili, in luogo delle aliquote inferiori (rispettivamente 36 e 30 per cento) previste a legislazione vigente; è altresì prorogata la detrazione per l'acquisto di mobili (art. 4). La disposizione rallenta, dunque, il percorso di graduale riduzione delle agevolazioni edilizie delineato dalla normativa vigente.

Sul saldo netto da finanziare la misura determina maggiori entrate per 14 milioni nel 2027 e minori entrate per 656 milioni nel 2028 e 929 milioni nel 2029. L'effetto positivo del 2027 deriva dal maggior gettito IVA (122 milioni) che la relazione tecnica attribuisce alla spesa aggiuntiva indotta dall'agevolazione. Poiché la detrazione è ripartita in dieci quote annuali, l'onere si protrae fino al 2037, per circa 718 milioni annui. Le stime si fondano in modo rilevante sull'ipotesi che una quota della spesa (il 50 per cento per gli interventi antisismici e di efficientamento, il 15 per cento per quelli di recupero) sia aggiuntiva rispetto a quella che si sarebbe comunque realizzata. È un'ipotesi incerta, considerato che la misura proroga per un ulteriore anno un incentivo che ha già operato negli anni scorsi. Più in generale, la reiterazione annuale delle aliquote maggiorate rende incerto il quadro di riferimento per famiglie e imprese e vincola i bilanci futuri per un decennio. Inoltre, venuta meno la possibilità di cessione del credito, il beneficio potrebbe concentrarsi sui contribuenti con un'imposta lorda sufficiente ad assorbire la detrazione, con effetti distributivi che la relazione tecnica non esamina. Il c. 2 rifinanzia, infine, con 50 milioni per il 2027, il fondo per la sostituzione dei grandi elettrodomestici.

Interventi nel settore finanziario (banche assicurazioni) ed energetico

19.

Gli artt. 18-21 sono finalizzati al recupero di gettito e costituiscono, sotto il profilo finanziario, le misure più rilevanti del disegno di legge in materia di entrate. L'intervento risulta da una pluralità di disposizioni che prevedono modalità operative differenziate.

In termini di indebitamento netto, determinano nel complesso maggiori entrate per circa 5,2 miliardi nel 2027, 3,4 miliardi nel 2028 e 1,7 miliardi nel 2029.

L'art. 18 eleva di 3 punti percentuali, per i periodi d'imposta 2027 e 2028, l'addizionale Ires dovuta dagli intermediari finanziari, che passa dal 3,5 al 6,5 per cento, con esclusione delle società di gestione del risparmio, delle SIM e degli istituti di moneta elettronica. Introduce inoltre un'addizionale di 3 punti per le imprese di assicurazione, con una detrazione di 200.000 euro per ciascun soggetto. Il maggior gettito, determinato con il metodo previsionale e un acconto del 100 per cento, è stimato in 784 milioni nel 2027 e 695 milioni nel 2028. Lo stesso articolo eleva dall'1,25 all'1,285 per cento il limite oltre il quale le imprese di assicurazione possono ridurre l'imposta sulle riserve matematiche dei rami vita, con maggiori entrate per 258 milioni nel 2027. L'imposta versata costituisce, però, un credito utilizzabile per il versamento delle ritenute sui rendimenti delle polizze e, in sostanza, si tratta di un'anticipazione di gettito, cui corrisponderanno minori versamenti in futuro, non evidenziati nella relazione tecnica.

L'art. 19 riduce dal 90 al 30 per cento, ai fini dell'Irap, la quota deducibile delle altre spese amministrative e degli ammortamenti di banche e imprese di assicurazione, con una franchigia di 90.000 euro sulla maggiore imposta. Il maggior gettito, al netto della maggiore deduzione dell'Irap ai fini Ires, è stimato in 1.329 milioni nel 2027, 1.545 milioni nel 2028 e 1.192 milioni nel 2029. È l'unica misura del gruppo di carattere strutturale e, a regime, dovrebbe comportare un gettito pari a circa 1,15 miliardi annui.

La norma ripartisce inoltre in tre quote annuali la deduzione delle spese di pubblicità degli intermediari finanziari e delle imprese energetiche. L'effetto (39 milioni nel 2027, 32 nel 2028 e 6 nel 2029) è transitorio e si annulla a regime. Infine, l'articolo riduce dal 97 al 96 per cento, per il solo 2027, la deducibilità degli interessi passivi degli intermediari, con maggiori entrate una tantum per 255 milioni nel 2028.

L'art. 20 rinvia, ancora una volta, dopo gli interventi delle leggi di bilancio per il 2025 e per il 2026, le quote di deduzione del 2027 relative a svalutazioni e perdite su crediti,

avviamento e altre attività immateriali e componenti negativi emersi con la prima adozione dell'IFRS 9. Queste quote saranno recuperate in due rate nel 2028 e nel 2029. L'articolo riduce inoltre dal 42 al 25 per cento la quota del maggior reddito compensabile con perdite pregresse ed eccedenze ACE.

La misura determina maggiori entrate per 2.074 milioni nel 2027 e minori entrate per 434 milioni in ciascuno degli anni 2029 e 2030. Come già rilevato dalla Corte in occasione dell'esame della legge di bilancio per il 2025, si tratta in larga parte di un'anticipazione di gettito poiché il rinvio non riduce le deduzioni, ma ne trasferisce l'onere agli esercizi successivi, sommandolo a quello dei precedenti differimenti.

Si osserva inoltre che la relazione tecnica attribuisce al solo limite all'utilizzo delle perdite e delle eccedenze ACE maggiori entrate Ires per circa 1,2 miliardi nel 2027, senza indicare i minori versamenti degli anni in cui tali componenti potranno essere utilizzate.

L'art. 21 aumenta di 3 punti percentuali, per i periodi d'imposta 2027-2029, l'aliquota Irap delle imprese che svolgono in via prevalente attività di estrazione di idrocarburi, produzione e distribuzione di energia elettrica e gas, intermediazione energetica e trasporto di gas mediante condotte. Per il 2027 l'aumento è di 5 punti, ma assorbe la maggiorazione di 2 punti già disposta dal d.l. n. 21 del 2026. Il maggior gettito è stimato in 734 milioni nel 2027, 874 milioni nel 2028, 896 milioni nel 2029 e 126 milioni nel 2030, al netto della minore Ires.

Di particolare rilievo è la circostanza che la norma vieta di traslare il maggior onere su prezzi, tariffe e corrispettivi, ma il rispetto del divieto appare di difficile verifica, soprattutto in mercati con elevata volatilità dei prezzi e contratti di lunga durata, e la relazione tecnica non indica le modalità del controllo.

Nel complesso, le misure hanno in larga parte carattere temporaneo o di mera anticipazione. Dei circa 5,2 miliardi del 2027, oltre 2,3 miliardi (art. 20 e imposta sulle riserve matematiche) corrispondono a gettito anticipato, mentre solo la revisione della deducibilità Irap di banche e assicurazioni ha natura strutturale. Il ricorso reiterato a prelievi settoriali temporanei, già sperimentato negli ultimi esercizi, riduce la prevedibilità del sistema tributario per i soggetti interessati e non consente di fare affidamento su tali entrate per la copertura di oneri permanenti. Le stime, infine, dipendono dall'andamento della redditività dei settori interessati, che, peraltro, negli ultimi anni ha beneficiato di condizioni particolarmente favorevoli.

Imposta sulle transazioni finanziarie

20.

L'art. 15 raddoppia le aliquote dell'imposta sulle transazioni finanziarie (c.d. *Tobin tax*), prevedendo per i trasferimenti di azioni e di strumenti finanziari partecipativi, l'aliquota dello 0,8 per cento, a fronte del precedente 0,4 per cento, ridotta alla metà per le operazioni concluse in mercati regolamentati e sistemi multilaterali di negoziazione, e per le operazioni ad alta frequenza il passaggio dell'aliquota dallo 0,04 allo 0,08 per cento. Restano invariati gli importi fissi applicati alle operazioni su strumenti derivati.

La relazione tecnica stima maggiori entrate per 1.380 milioni annui dal 2027, pari al gettito previsto per il 2026, in base al presupposto che il raddoppio dell'aliquota si tradurrebbe in un pari raddoppio del gettito.

La stima presuppone che gli scambi non reagiscano all'aumento del prelievo, ma l'ipotesi non appare supportata da elementi certi, poiché il raddoppio dell'aliquota potrebbe comportare una riduzione dei volumi negoziati, spostando una parte dell'operatività verso i derivati, il cui prelievo non è modificato, o verso mercati esteri. La relazione tecnica, inoltre, assume come base il solo gettito dei trasferimenti azionari e non stima a parte l'effetto sulle operazioni ad alta frequenza. Sarebbe stato opportuno considerare almeno un'ipotesi di elasticità degli scambi all'aliquota e valutare gli effetti della misura sulla liquidità e sulla competitività del mercato finanziario nazionale.

Misure di contrasto all'evasione e all'indebito utilizzo dei crediti

21.

L'art. 35 raddoppia la ritenuta sui pagamenti delle fatture elettroniche tra imprese, introdotta dalla legge di bilancio per il 2026, ma non ancora operativa: l'aliquota passa all'1 per cento nel 2028 e al 2 per cento dal 2029. La relazione tecnica stima maggiori entrate per 734,5 milioni nel 2028 e 1.469 milioni annui dal 2029. Per i contribuenti adempienti, però, la ritenuta è un acconto che riduce i versamenti successivi e, quindi, un effetto permanente di questa entità presuppone che il gettito derivi interamente da soggetti che non dichiarano o non versano l'imposta. La stima, inoltre, cresce in proporzione all'aliquota, senza considerare possibili reazioni negative da parte dei contribuenti. Con un'aliquota del 2 per cento, infine, la ritenuta supera l'Ires dovuta dalle imprese con margini inferiori all'8 per cento circa dei ricavi. Ne deriverebbero crediti strutturali da

compensare o rimborsare, con effetti sulla liquidità delle imprese e sul gettito netto che la relazione non considera.

L'art. 36 riduce da 50.000 a 30.000 euro la soglia dei debiti iscritti a ruolo, scaduti e non rateizzati, oltre la quale è esclusa la compensazione dei crediti fino alla regolarizzazione. La stima (100 milioni annui, con effetti su fabbisogno e indebitamento) appare incerta. Da un lato, estende ai debitori tra 30.000 e 50.000 euro i valori medi osservati per quelli di importo superiore e, dall'altro, considera permanente un effetto in parte temporaneo, poiché i crediti bloccati restano utilizzabili dopo il pagamento del debito. Il congiunto operare delle due misure, infine, può accentuare le tensioni di liquidità per le imprese che, accumulando crediti per effetto della ritenuta, non possono compensarli a causa di debiti iscritti a ruolo.

22.

L'art. 37 interviene sulla compensazione dei crediti d'imposta con tre disposizioni di diversa portata. La più rilevante (c. 1) ripartisce in dieci rate annuali le quote utilizzabili nel 2027 dei crediti da superbonus relativi alle spese del 2023, stimate in 20.537 milioni. Ne deriva un miglioramento del saldo netto da finanziare e del fabbisogno di 18.483 milioni nel 2027, a fronte di un peggioramento di 2.054 milioni annui dal 2028 al 2036, senza effetti sull'indebitamento netto, già scontato nel 2023. Si tratta di una mera rimodulazione temporale della cassa, che assume tuttavia un peso rilevante per la manovra, incidendo positivamente sul saldo netto da finanziare del 2027. Il miglioramento dei saldi di cassa deriva quindi dallo spostamento di oneri già maturati agli anni successivi, non da un riequilibrio tra entrate e spese. La misura incide, inoltre, sui cessionari dei crediti, in prevalenza intermediari finanziari, con una riduzione del valore attuale dei crediti acquistati.

Le altre due disposizioni rafforzano i presìdi contro l'utilizzo indebito dei crediti. Il c. 2 subordina la compensazione del credito sul gasolio commerciale (1,3 miliardi nel 2024) all'importo comunicato dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli all'Agenzia delle entrate. Il c. 3 vieta l'acquisto e la cessione di crediti ai soggetti con partita IVA cessata d'ufficio. Per entrambe, la relazione tecnica non stima gli effetti positivi.

Interventi in materia di giochi e di prodotti da fumo

23.

Gli artt. 23-29 intervengono sul gioco pubblico con misure eterogenee, accomunate dalla finalità di reperire risorse per la copertura della manovra. Sul saldo netto da finanziare determinano maggiori entrate per circa 2,5 miliardi nel triennio: 881 milioni nel 2027, 777 milioni nel 2028 e 858 milioni nel 2029. Le misure si dividono in tre gruppi:

- interventi sul prelievo e sui parametri di gioco degli apparecchi (artt. 23 e 24);
- ampliamento dell'offerta di gioco (artt. 25 e 29), con la nuova disciplina delle sale LAN e una quinta estrazione settimanale di Lotto e SuperEnalotto;
- proroghe onerose delle concessioni (artt. 26-28): scommesse su rete fisica e apparecchi, Bingo e lotterie istantanee, tutte fino al 31 dicembre 2029.

L'intervento più rilevante riguarda gli apparecchi con vincita in denaro (art. 23). Il costo massimo della partita sale da 1 a 2 euro e la vincita massima da 100 a 200 euro. Il prelievo erariale unico (PREU) sale dal 24 al 25 per cento per le AWP e dall'8,6 al 9,6 per cento per le VLT. Per le AWP con una percentuale di restituzione delle somme giocate non inferiore al 70 per cento, però, il prelievo scende al 20 per cento. Le maggiori entrate stimate (334 milioni nel 2027, 365 nel 2028 e 456 dal 2029) dipendono in misura determinante dall'ipotesi che la raccolta delle AWP aderenti cresca del 30 per cento, invertendo la tendenza alla riduzione degli ultimi anni. Poiché dal 2029 si ipotizza l'adesione di tutti gli apparecchi, l'aliquota del 25 per cento diventa sostanzialmente nominale. A parità di raccolta, l'applicazione generalizzata dell'aliquota del 20 per cento determinerebbe minori entrate per circa 517 milioni annui. Il maggior gettito atteso deriva, dunque, non dall'aumento del prelievo, ma dal possibile aumento del gioco.

Lo stesso orientamento caratterizza le altre misure di ampliamento dell'offerta, il Lotto e il SuperEnalotto (art. 29). La quinta estrazione settimanale vale 30,5 milioni nel 2027 e 43,1 milioni annui dal 2028.

La nuova imposizione degli e-games vale 5,9 milioni nel 2027 e oltre 55 milioni annui dal 2028 (art. 25). La stima per gli anni successivi al primo si fonda su ipotesi prive di riscontro (circa 2.300 sale, una per ogni comune con più di 5.000 abitanti, a fronte delle 200 stimate attualmente).

Quanto alla regolarizzazione degli apparecchi senza vincita (art. 24), è previsto che quelli installati prima del 2003 possano essere regolarizzati con il versamento di 1.000 euro

ciascuno, per una stima di circa 15 milioni nel 2027. La relazione tecnica non stima gli effetti dell'innalzamento a 2 euro del costo della partita.

L'aumento dei limiti di giocata e di vincita e la moltiplicazione delle occasioni di gioco pongono un evidente problema di coerenza con gli obiettivi di tutela della salute e di contrasto del gioco patologico. Né la relazione tecnica né la relazione illustrativa ne danno conto.

Le proroghe delle concessioni assicurano 281 milioni annui per scommesse e apparecchi (art. 26), 21,5 milioni annui per il Bingo (art. 27) e 188 milioni nel 2027 per le lotterie istantanee (art. 28). Di quest'ultimo importo è previsto il versamento interamente nel 2027, ma in termini di indebitamento netto è imputato al 2028 e al 2029 (37,6 e 150,4 milioni), periodo cui si riferisce la proroga.

Nel 2027, oltre la metà delle maggiori entrate del comparto (circa 510 milioni) deriva quindi da corrispettivi di proroga e versamenti una tantum, privi di carattere strutturale e destinati a esaurirsi con la scadenza delle proroghe. Il ricorso reiterato a proroghe onerose, in luogo dell'espletamento delle procedure di gara, appare critico anche sotto il profilo della concorrenza. È il caso soprattutto del Bingo, le cui concessioni operano in regime di proroga dal 2018, e della lotteria istantanea, affidata a un unico concessionario con un corrispettivo determinato in via forfetaria.

Di natura diversa è l'art. 31, relativo alla lotteria dei corrispettivi, che non ha finalità di gettito ma è uno strumento di incentivo al rilascio dei documenti commerciali e, quindi, di contrasto all'evasione. La norma autorizza l'Agenzia delle dogane e dei monopoli ad aprire conti bancari o postali per la gestione del pagamento dei premi. Consente inoltre di pagare i premi di importo inferiore alla soglia prevista per l'uso del contante (art. 49 del d.lgs. n. 231 del 2007) senza identificare il vincitore, in base alla sola esibizione del titolo. Alla disposizione non sono ascritti effetti finanziari, poiché i relativi adempimenti sono svolti nell'ambito delle convenzioni per la gestione dei conti. La semplificazione può favorire la riscossione dei premi, ma rende più debole la tracciabilità dei pagamenti. Andrebbe quindi accompagnata da presìdi sulla verifica della titolarità del premio. Più in generale, sarebbe opportuno che la relazione tecnica desse conto dei risultati finora conseguiti dalla lotteria in termini di adesione e di emersione di base imponibile, per valutarne l'efficacia rispetto ai costi di gestione.

24.

L'art. 33 anticipa al 1° luglio 2027 gli aumenti delle accise sui tabacchi lavorati e dell'imposta di consumo sui prodotti da inalazione, già previsti a partire dal 2028. Ne derivano maggiori entrate per 112 milioni nel solo 2027, di cui 82 milioni relativi alle sigarette. La misura assicura quindi un gettito una tantum, che anticipa di sei mesi aumenti già scontati a legislazione vigente. La stima, inoltre, è calcolata a prezzi e consumi invariati, mentre la stessa relazione tecnica prevede un aumento medio di 13 centesimi a pacchetto.

L'art. 34 riordina la commercializzazione dei prodotti da inalazione e contenenti nicotina, allineandola a quella dei tabacchi lavorati. Prevede depositi autorizzati, approvvigionamento obbligatorio presso di essi, inserimento dei prodotti nelle tariffe di vendita e soppressione del rappresentante fiscale. Alla disposizione non sono ascritti effetti finanziari. La maggiore tracciabilità della filiera può però favorire il recupero di base imponibile, mentre le restrizioni dei canali di vendita andranno valutate anche sotto il profilo della concorrenza.

Interventi e riflessi sugli Enti territoriali

25.

Per quanto attiene agli enti territoriali, è resa permanente l'esenzione dalla tassa automobilistica e dalla tassa di circolazione per specifiche tipologie di veicoli (art. 3), già prevista per il solo 2027 dal d.l. n. 162 del 2026. La perdita di gettito per le regioni, stimata in circa 2,4 miliardi annui dal 2028 (inclusi gli effetti comportamentali) e non rilevante per il saldo netto da finanziare, è compensata da trasferimenti a carico del bilancio dello Stato pari a 2,3 miliardi nel 2028 e nel 2029; sul bilancio dello Stato incide la sola quota erariale riferibile al Friuli-Venezia Giulia e alla Sardegna (69 e 70 milioni nel 2028 e nel 2029, inclusi gli effetti indotti). Sul gettito regionale incidono, inoltre, le misure in materia di Irap richiamate in precedenza (artt. 19, 20 e 21).

In proposito, si osserva che la disposizione incide sull'autonomia tributaria delle regioni, sostituendo un tributo proprio con trasferimenti statali, la cui entità è determinata dallo Stato e la cui erogazione è rimessa a un decreto ministeriale.

Sempre in relazione agli enti territoriali, il complesso degli interventi in materia di imposte sui redditi comporta, altresì, una riduzione del gettito delle addizionali all'Irpef

pari a 419 milioni nel 2028, di cui 278 milioni per le addizionali regionali e 141 milioni per quelle comunali, e a 49 milioni nel 2029 (55 milioni di minori addizionali regionali, a fronte di un recupero di 6 milioni per quelle comunali).

Quadro valutativo di sintesi

26.

Le disposizioni in materia di entrate nel disegno di legge sono numerose e significative per il contenuto e gli effetti che producono, sia in relazione alle misure in favore di categorie di contribuenti sia alle modalità di reperimento delle maggiori entrate.

27.

Anche per il 2027 l'Irpef, e in generale l'imposizione diretta, si conferma il principale strumento attraverso cui la manovra cerca di perseguire obiettivi di sostegno al reddito e di incentivo in favore di alcune categorie di contribuenti.

Il disegno di legge interviene sulla struttura degli scaglioni (art. 9, c. 1), sul regime forfetario riservato ai lavoratori autonomi (art. 9, cc. 2 e 3), sulla imposizione di specifiche componenti del reddito di lavoro dipendente (artt. 6, 7, 10, 44, 45 e 65), sulla cedolare secca sui canoni di locazione commerciali (art. 5), sulle detrazioni per interventi edilizi (art. 4), sui redditi agrari (art. 11) e sulla deducibilità del costo del lavoro (art. 43).

La duttilità dello strumento consente interventi mirati e di rapida attuazione che, tuttavia, nel tempo hanno determinato la stratificazione di regimi differenziati rispetto all'ordinaria imposta generale sul reddito delle persone fisiche, accentuati ulteriormente dal disegno di legge, con effetti sull'unitarietà dell'imposta, sull'equità e sull'efficienza del prelievo e sulla semplicità e chiarezza del quadro normativo.

Il disegno di legge estende in più direzioni l'area dell'imposizione sostitutiva: la cedolare secca è applicata ai locali commerciali e ridotta al 5 o all'1 per cento per i canoni concordati (art. 5); il regime forfetario è esteso ai ricavi fino a 100.000 euro (art. 9, c. 2); sono previste imposte sostitutive sugli incrementi contrattuali (5 per cento, art. 6), sul trattamento accessorio dei dipendenti privati e pubblici (15 per cento, artt. 7 e 65) e sugli incrementi reddituali dei giovani (1 per cento, art. 44). Ne risulta una sostanziale frammentazione dell'imposizione diretta in cui, accanto all'imposta progressiva delineata dal TUIR, operano numerose imposizioni sostitutive con aliquote proporzionali, differenziate in ragione della fonte del reddito, del settore, dell'età del contribuente o della

data di stipula di un contratto o del suo rinnovo. Come già osservato dalla Corte, l'imposizione diretta ha assunto i caratteri di un'imposta duale, articolata in modo disorganico mentre, di fatto, l'Irpef si è trasformata in una imposta categoriale, nella quale la progressività è circoscritta in misura crescente ai redditi di lavoro dipendente non agevolati e a quelli di pensione.

Altro aspetto da sottolineare è che la gran parte degli interventi è limitata al solo 2027: tra gli altri, la revisione del secondo scaglione (art. 9, c. 1), l'innalzamento della soglia di reddito di lavoro dipendente per il regime forfetario (art. 9, c. 3) e le misure sui redditi di lavoro dipendente (artt. 6, 7, 10, 44, 45 e 65), le cui minori entrate, direttamente collegate alle misure, ammontano, sul saldo netto da finanziare, a circa 3,1 miliardi nel 2027. Molte di esse costituiscono la proroga di agevolazioni già vigenti nel 2026 (artt. 6, 7, 10 e 45) o reiterate da numerosi anni, come la franchigia sui redditi agrari, prevista dal 2017 (art. 11), le detrazioni maggiorate per gli interventi edilizi (art. 4) e la riapertura dell'assegnazione agevolata e della rivalutazione dei beni d'impresa (artt. 13 e 14).

La temporaneità delle misure comporta alcune criticità, sia per i contribuenti poiché la successione di regimi annuali rende incerto il quadro di riferimento e determina, alla scadenza, aumenti del prelievo a parità di reddito, sia per la programmazione degli interventi di bilancio che della cassa della P.A.

Inoltre, gli interventi seguono di pochi mesi l'adozione del nuovo testo unico delle imposte sui redditi (d. lgs. 19 giugno 2026, n. 117), che, nell'ambito dell'attuazione della delega per la riforma fiscale, avrebbe dovuto assicurare un quadro normativo organico e stabile. Il disegno di legge vi inserisce, invece, dodici nuovi articoli (artt. 307-*bis*, 360-*bis*, 360-*ter*, 360-*quater*, 360-*sexies*, 360-*septies*, 360-*octies*, 362-*bis*, 363-*bis*, 364-*bis*, 364-*ter* e 364-*quinquies*), undici dei quali recano misure temporanee o una tantum, oltre a modificare numerose altre disposizioni. In questo modo, il testo unico rischia di trasformarsi nel contenitore di discipline transitorie, perdendo la funzione di riferimento certo per i contribuenti e per l'amministrazione finanziaria, che ne aveva giustificato l'adozione.

La moltiplicazione dei regimi accresce la complessità applicativa e la trasparenza delle stime per i contribuenti, per i sostituti di imposta e per la stessa amministrazione finanziaria.

In conclusione, il complesso degli interventi conferma l'esigenza, più volte richiamata dalla Corte, di ricondurre le modifiche dell'imposta personale entro un disegno organico, coerente con gli obiettivi di equità orizzontale e verticale e di riordino delle spese fiscali. In tale prospettiva, appare necessario privilegiare interventi strutturali, adeguatamente finanziati, rispetto alla proposizione o reiterazione di misure annuali, preservando la stabilità dei testi unici e collocando eventuali misure temporanee al di fuori della disciplina codificata.

28.

Le disposizioni che determinano maggiori entrate assicurano, sul saldo netto da finanziare, circa 7,3 miliardi nel 2027, circa 6 miliardi nel 2028 e 5,4 miliardi nel 2029; sull'indebitamento netto, invece, gli effetti delle norme sono pari a 12,4 miliardi nel 2027, 9,2 nel 2028 e 10 miliardi nel 2029.

Solo una parte di tali risorse ha carattere strutturale poiché nel 2027 le entrate permanenti rappresentano circa il 30 per cento del totale, a fronte di un 25 per cento di entrate temporanee o una tantum e di un 45 per cento costituito da anticipi di gettito, destinati a tradursi in minori entrate negli anni successivi.

Le entrate strutturali sono concentrate in poche misure. Nel 2027 circa l'80 per cento deriva dal raddoppio delle aliquote dell'imposta sulle transazioni finanziarie (art. 15, 1.380 milioni annui), stimato nell'ipotesi che i volumi negoziati non reagiscano all'aumento del prelievo. Dal 2028 assume rilievo la ritenuta sui pagamenti tra imprese (art. 35, 1.469 milioni annui dal 2029), che, costituendo un acconto per i contribuenti adempienti, può generare effetti permanenti nella misura in cui intercetti redditi non dichiarati. Il maggior prelievo sugli apparecchi da gioco (art. 23) presuppone, infine, un aumento del 30 per cento della raccolta.

Hanno carattere temporaneo l'incremento dell'addizionale Ires per il settore finanziario e assicurativo (art. 18, c. 1), limitato al 2027 e al 2028, la minore deducibilità degli interessi passivi degli intermediari (art. 19, c. 5) e i corrispettivi delle proroghe delle concessioni di gioco (artt. 26-28), che cessano nel 2029; hanno natura una tantum la regolarizzazione degli apparecchi senza vincita (art. 24), la definizione delle pendenze dei concessionari (art. 32) e l'anticipo degli aumenti delle accise sui tabacchi (art. 33).

La componente più rilevante del 2027 è costituita da anticipi di gettito, i cui effetti negativi si collocano in gran parte oltre il triennio. Il differimento delle deduzioni

connesse alle attività per imposte anticipate (art. 20) assicura circa 2 miliardi nel 2027, cui seguono minori entrate per 434 milioni annui nel 2029 e nel 2030; la quota relativa al limite dell'utilizzo delle perdite e delle eccedenze ACE (complessivamente circa 1,2 miliardi nel triennio) non evidenzia i minori versamenti futuri. La rivalutazione degli immobili d'impresa (art. 14) determina, a fronte di 208 milioni nel 2027, minori entrate per 524 milioni tra il 2030 e il 2040; l'assegnazione agevolata dei beni ai soci (art. 13) presenta un saldo negativo fino al 2032. Analoga logica di spostamento temporale caratterizza la ripartizione decennale dei crediti da superbonus (art. 37, c. 1), che produce un beneficio momentaneo sul saldo netto da finanziare e il fabbisogno del 2027 per circa 18,5 miliardi, che, tuttavia, viene meno negli anni successivi con un aggravio di circa 2,1 miliardi annui fino al 2036.

Ne deriva che il venire meno delle entrate temporanee è idoneo a configurare oneri impliciti per le manovre successive, ove si intenda continuare a finanziare una o più delle misure temporanee previste nella manovra di bilancio

In sostanza, il complesso delle misure appare orientato a soddisfare il fabbisogno della copertura dei singoli interventi più che a consolidare la base imponibile dei tributi.

LE MISURE SULLA PREVIDENZA

29.

Il disegno di legge di bilancio (DDLB) 2027 dedica attenzione anche alla materia pensionistica, comparto strutturalmente condizionato dall'evoluzione del quadro demografico e la cui necessità di continua vigilanza è in questa fase ulteriormente amplificata dai vincoli europei sulla dinamica della spesa netta nominale. Sono sostanzialmente tre i fronti sui quali il legislatore interviene (con misure che cadono tutte nell'ambito del Capo I del Titolo III) anche prorogando istituti esistenti e ritornando su strumenti già utilizzati nelle più recenti manovre: a) quello della flessibilità in uscita dal mondo del lavoro; b) quello del meccanismo di perequazione dei trattamenti all'inflazione; c) e quello, infine, riguardante tempi e modalità di corresponsione del trattamento di fine servizio/rapporto.

30.

Per quel che concerne gli strumenti che consentono di lasciare il lavoro prima dei tempi standard previsti dalla legge 214/2011, la misura finanziariamente più rilevante è recata

dall'art. 52 con il quale viene però soltanto costituito un fondo per il supporto in uscita dal mercato del lavoro con una dotazione di 850 milioni di euro per il triennio 2027-29 in attesa di un successivo provvedimento di dettaglio. Si tratterebbe comunque, secondo le indicazioni generali del testo della norma sopracitata, di misura anche riferita a specifici soggetti in difficoltà ed eventualmente coinvolti in processi che comportano l'uso degli ammortizzatori sociali.

> Soluzioni non dissimili da quella prefigurata con la costituzione del Fondo di cui trattasi sono state adottate frequentemente nel recente passato: infatti, dal 2019 si sono avvicendate misure di anticipo in deroga alle regole generali fissate dalla legge 214/2011, per lo più basate sul sistema delle quote (somma di requisiti anagrafici e contributivi), tempo per tempo adattate anche per contenerne gli effetti finanziari.
> Tra il 2019 e il 2021 ha operato Quota 100, che ha consentito a oltre 433 mila lavoratori di pensionarsi a partire da 62 anni di età e 38 anni di contributi, con divieto di cumulo con redditi da lavoro dipendente o autonomo quale unica clausola "deterrente". Ciò ha comportato, sino al 2025, il trasferimento dal bilancio dello Stato all'INPS di circa 32,6 miliardi.
> Nel 2022 è stata introdotta Quota 102 (64 anni di età e 38 di contributi) che ha riscontrato un numero relativamente limitato di adesioni (5.790 domande accolte) e comportato pagamenti per complessivi 816 milioni.
> Nel 2023 si è avviata Quota 103 (62 anni di età e 41 anni di contributi) che, per contenere la spesa e scoraggiare le potenziali adesioni, ha previsto una limitazione all'importo dell'assegno che non può superare le 5 volte il trattamento minimo INPS fino al raggiungimento del requisito per il pensionamento di vecchiaia. Complessivamente, questa particolare formula ha dato luogo a oltre 37.700 pensionamenti.
> Nel 2024 e nel 2025 ha operato, infine, Quota 103 con il ricalcolo contributivo dell'assegno, estensione temporale delle finestre di uscita e riduzione dell'assegno percepibile a 4 volte il TM INPS. Le domande accolte sono state solo 6 mila. Per le due versioni di Quota 103 (con e senza ricalcolo contributivo) sono stati trasferiti all'INPS circa 1,4 miliardi. Va evidenziato che le economie registrate per Quota 102 e Quota 103 sono state molto elevate e pari, rispettivamente, a 875 milioni e 1,6 miliardi per il complesso delle annualità e fino al 2025.

In una logica che continua anch'essa ad avere il carattere della temporaneità, la seconda misura di flessibilizzazione è costituita dalla proroga per l'anno 2027, con l'art. 51, dell'anticipo pensionistico (Ape sociale). Dopo un brusco innalzamento di 5 mesi ad opera della legge di bilancio per il 2024, la disposizione torna ad aggiornare il requisito anagrafico oggi in vigore: in questo caso di un mese, portandolo ai 63 anni e 6 mesi. Resta invece inalterata la platea dei destinatari, costituita da disoccupati, caregivers di familiari con disabilità grave, invalidi civili con grave riduzione della capacità lavorativa e lavoratori dipendenti impegnati in attività gravose. Tenendo opportunamente conto degli esiti del monitoraggio per il 2026, che hanno richiesto un parziale rifinanziamento dell'intervento, vengono incrementate le autorizzazioni di spesa per gli accessi nel 2027 - anno nel quale si stima che il numero dei beneficiari salirà dai circa 25 mila di

quest'anno ai 27 mila - e, conseguentemente, l'onere in termini di limite di spesa (di 180 milioni nel 2027, 370 nel 2028 e 350 milioni nel 2029).

A fronte degli elementi di flessibilizzazione delle tempistiche di uscita il DDLB, in continuità con le più recenti manovre, conferma strumenti mirati, invece, a rallentare la dinamica dei pensionamenti attraverso un incentivo monetario alla permanenza in attività per i lavoratori che maturando i requisiti minimi per l'accesso alla pensione anticipata vi rinuncino; l'incentivo consiste, come è stato in passato, nel vedersi corrisposta direttamente in busta paga, esente da imposte, la quota di contribuzione previdenziale a proprio carico che andrebbe normalmente accreditata presso l'ente di previdenza.

31.

Per quel che riguarda il secondo principale fronte di interventi, quello della perequazione automatica dei trattamenti pensionistici, nel DDLB, in un contesto caratterizzato da significativi impulsi inflazionistici (con il tasso di variazione tendenziale dei prezzi al consumo che nel mese di ottobre si è portato al 5,4 per cento), si presenta di rilevante portata quanto disposto dall'articolo 55. Come già accaduto nel 2023/24 esso torna a discostarsi dalla vigente normativa - che dopo anni di modifiche ed andamenti a *stop and go* aveva meritoriamente puntato a rientrare nell'alveo del meccanismo a tre scaglioni e conseguente logica di progressività/regressività. Viene riproposto, per il 2027, un modello di adeguamenti per intere fasce di reddito pensionistico, con una copertura decrescente fino ad un minimo del 32 per cento del tasso di inflazione (stimato nel 2,8 per cento per il 2027) per la sesta fascia, ossia quella dei trattamenti oltre 10 volte quello minimo. Come è consuetudine in questi casi, la norma prevede un meccanismo di salvaguardia che assicura, in corrispondenza di soglie vicine, che la rivalutazione venga corrisposta fino a concorrenza del limite inferiore.

Dalla misura derivano economie strutturali di spesa pensionistica stimate in 1.476 milioni di euro in ognuno degli anni dal 2027 al 2029 e che si stabilizzano sul medesimo livello negli anni successivi. Al netto degli effetti fiscali si tratta di minori spese pari, in media, a circa 850 milioni all'anno. Il DDLB opera, dunque, la scelta di reintrodurre un sistema più penalizzante per i trattamenti pensionistici medi e medio-alti, che alimenta un quadro di incertezza sul valore reale di una pensione a distanza di anni dal ritiro dal lavoro. Va ricordato che dal 2012 si è assistito all'adozione prolungata di interventi di compressione della rivalutazione monetaria delle pensioni medio-alte che ne hanno progressivamente

eroso il potere d'acquisto. Se nelle fasi di decisa remissione dei prezzi e di deflazione l'impatto delle penalizzazioni è stato marginale, i bruschi rialzi o shock inflattivi - in particolare nella tornata 2023-2024 - hanno comportato una marcata svalutazione dei trattamenti non pienamente protetti[2]. Se, da un lato, non va taciuto che in una recente sentenza (n. 52/2026), il sistema di perequazione automatica per intere fasce di importo o "a blocchi" ha superato il vaglio della Corte costituzionale, la quale ha stabilito che al legislatore va riconosciuto un significativo margine di discrezionalità nella determinazione del *quantum* di rivalutazione anche alla luce di un necessario bilanciamento con le esigenze della finanza pubblica[3] , dall'altro, sono da auspicare meccanismi meno incerti che possano anche guidare le scelte di consumo e di investimento dei pensionati sulla base di una ragionevole aspettativa della dinamica prospettica del proprio reddito pensionistico "reale".

32.

Per quanto riguarda, infine, il terzo fronte, con l'art. 50 il disegno di legge di bilancio 2027 dispone modifiche alla disciplina in materia di riconoscimento e liquidazione del trattamento di fine servizio dei pubblici dipendenti anche al fine di completare il processo di ottemperamento alle indicazioni contenute in diverse sentenze della Corte costituzionale e segnatamente nella n. 130 del 2023 nonché nell'Ordinanza n. 25 del 2026 della stessa Corte, processo solo molto timidamente avviato con l'art. 1, comma 198, della legge n. 199 del 2025. Come è noto il tema attiene ai vincoli che per esigenze di controllo delle dinamiche della spesa pubblica il legislatore ha posto negli anni alla liquidazione dei trattamenti a cui i lavoratori hanno diritto alla cessazione del servizio, vincoli che si sostanziano nel posticipo della liquidazione e nella rateizzazione degli stessi (in relazione all'ammontare complessivo del trattamento dovuto). Dopo il primo passo mosso con la legge di bilancio per il 2026, si delinea ora un processo organico che disegna un percorso

[2] Va altresì ricordato che fino ai primi anni Novanta i trattamenti pensionistici erano annualmente indicizzati oltre che ai prezzi all'andamento dei salari, tal che beneficiavano anche della crescita complessiva dell'economia in termini reali.
[3] Più in dettaglio la Corte costituzionale, con la sentenza n. 52/2026 ha ricordato che i principi costituzionali posti a fondamento dell'istituto della perequazione automatica non impongono che la rivalutazione sia necessariamente, anno per anno, riconosciuta a tutti i trattamenti di quiescenza e, ancor meno, che essa debba essere garantita nella medesima misura per tutti i titolari di pensione. Al legislatore va riconosciuto un significativo margine di discrezionalità nella determinazione del *quantum* di rivalutazione, alla luce di un necessario bilanciamento con le esigenze della finanza pubblica, specialmente in momenti storici di comprovate difficoltà economico-finanziarie, quali gli anni 2023 e 2024. L'adozione del sistema di calcolo "a blocchi" ha consentito rilevanti risparmi di spesa pensionistica per entrambe le annualità e, nondimeno, ha comunque garantito la rivalutazione delle pensioni, anche di quelle di più alto importo, senza comportarne alcuna misura di "blocco".

che punta a rimuovere, pur molto gradualmente e progressivamente, il posticipo della liquidazione della prima quota di importo del trattamento e successivamente la liquidazione del dovuto in diverse quote annuali. Fermo restando i tre mesi di tempo "tecnico" sempre previsti per l'erogazione del dovuto, il periodo di posticipo risulterà così completamente annullato a partire dal 2030 mentre non si avrà alcuna rateizzazione a partire dal 2035 quale anno di maturazione dei requisiti[4]. La curva di maggiore spesa pubblica associata al predetto art. 50 parte da un valore nullo nel 2027 (già prevista dalla legislazione vigente) si sostanzia poi in 337 milioni nel 2028 e raggiunge un picco di oltre 1 miliardo nel 2030 presentando un successivo andamento decrescente.

La valutazione sulle misure recate dall'art. 50 è positiva e spinge piuttosto a due coordinate e correlate considerazioni: la prima è che anche tempi di soluzione dei problemi particolarmente dilatati sono preferibili allo stato di incertezza attualmente in atto; la seconda è che, come già sottolineato dalla Corte dei conti in precedenti analoghe occasioni, è da auspicare un sistema previdenziale che se da un lato assicura il giusto rigore nel calcolo dei trattamenti con metodi attuarialmente equi, assicuri al contempo che ogni diritto maturato (riguardi esso il TFS/TFR o lo stesso assegno pensionistico) sia poi soddisfatto senza ostacoli particolari se non quelli dovuti agli ordinari tempi tecnici (il riferimento è qui allo stesso sistema delle finestre o simili meccanismi di dilazione).

33.

In conclusione, le misure pensionistiche più sopra richiamate meritano sottolineatura sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo.

Dal primo punto di vista, se, da un lato, la maggiore spesa ad esse complessivamente associata è stimata, in circa 1 miliardo nel 2027, 1,6 miliardi nel 2028 e 1,9 miliardi nel 2029, dall'altro, generandosi, al contempo, nel comparto, risparmi strutturali dovuti a minori spese (per la riduzione dell'indicizzazione all'inflazione delle pensioni di importo

[4] Attualmente sono previste tre rate annue di importo: fino a 50 mila euro la prima; tra 50 e 100 mila la seconda; e oltre i 100 mila euro la terza. In dettaglio la nuova misura prevede che: a) se maturano i requisiti nell'anno 2031 l'importo massimo della prima quota annuale di trattamento è elevato da 50.000 euro a 60.000 euro, confermando per la seconda quota annuale l'eventuale importo differenziale nel limite massimo della differenza tra 100.000 euro e 60.000 euro e per la terza quota annuale l'eventuale importo residuo eccedente i 100.000 euro; b) se maturano i requisiti nell'anno 2032 l'importo massimo della prima quota annuale di trattamento è elevato da 50.000 euro a 70.000 euro, confermando per la seconda quota annuale l'eventuale importo differenziale nel limite massimo della differenza tra 100.000 euro e 70.000 euro e per la terza quota annuale l'eventuale importo residuo eccedente i 100.000 euro; c) se maturano i requisiti nell'anno 2034 l'importo massimo della prima quota annuale di trattamento è elevato da 50.000 euro a 90.000 euro, confermando per la seconda quota annuale l'eventuale importo differenziale nel limite massimo della differenza tra 100.000 euro e 90.000 euro e per la terza quota annuale l'eventuale importo residuo eccedente i 100.000 euro; d) se maturano i requisiti dall'anno 2035 non è più prevista la suddivisione della prestazione in più quote annuali.

più elevato) esse finiscono per avere nel periodo medio-lungo un impatto di segno positivo (avanzo) in termini di saldi.

> In dettaglio, l'effetto sull'indebitamento netto risulta accrescitivo e pari a 145 milioni nel 2027, 615 nel 2028 e 897 nel 2029. Dal 2031 è previsto invece che il saldo cambi di segno e risulti in avanzi crescenti (760 milioni nel 2036).

Sotto il profilo qualitativo gli interventi proposti presentano luci ed ombre. Importanti e positivi sono, come si è più sopra rimarcato, quelli volti a risolvere strutturalmente il problema della irragionevole dilazione dei tempi di pagamento di quanto dovuto ai lavoratori delle Amministrazioni pubbliche in termini di trattamento di fine servizio/rapporto. Al riguardo, vi è piuttosto da augurarsi che si creino nei prossimi anni spazi di bilancio che consentano di ridurre, anche sensibilmente, i tempi del previsto processo di normalizzazione, certamente assai lungo. Positivo è anche l'aver riposto sotto i riflettori il tema della flessibilizzazione delle condizioni e dei tempi di uscita. Se è condivisibile, però, la proroga dell'istituto dell'Ape sociale, misura molto mirata e dalle finalità circoscritte, maggiori perplessità genera la generica costituzione di un fondo per la flessibilità. Naturalmente, una valutazione circostanziata potrà essere espressa solo quando saranno noti i provvedimenti di dettaglio. Una risposta all'esigenza di una maggiore flessibilità anagrafica nell'accesso al pensionamento è certamente necessaria, come era d'altronde previsto nella riforma Dini che ha introdotto il sistema di calcolo contributivo. È da auspicare, tuttavia, che essa abbia caratteristiche strutturali, nel senso che si possa disegnare un processo che, con gradualità, porti ad uniformare l'età minima di uscita sia per i cosiddetti "contributivi puri" sia per coloro i quali sono all'interno del cosiddetto sistema misto. Si consideri, anche, al riguardo, che, nei prossimi anni diventerà via via più stridente, perché verranno a maturare concretamente i diritti al ritiro, il contrasto tra la posizione di chi ha iniziato a lavorare alla fine del 1995 (ed è pertanto nel sistema misto) e dovrà aspettare ben tre anni in più per guadagnare la propria pensione di vecchiaia rispetto a chi ha iniziato a lavorare magari solo qualche giorno o settimana dopo, agli inizi del 1996.

Infine, per quel che riguarda il meccanismo di perequazione, è da auspicare che si determini presto un quadro di maggiori certezze per dare all'intera platea dei pensionati punti di riferimento affidabili. Regole più stabili e meno soggette a cambiamenti

improvvisi potrebbero anche avere effetti benefici sui comportamenti di spesa delle famiglie incidendo sulle aspettative circa il loro reddito disponibile futuro.

LE MISURE IN MATERIA DI PUBBLICO IMPIEGO

34.

Le misure relative al Pubblico impiego (artt. da 65 a 68), sono finalizzate al contenimento temporaneo della dinamica della spesa di personale e si basano prevalentemente sulla riduzione temporanea del *turn over* e sulla razionalizzazione delle dotazioni organiche. Tali interventi restrittivi sono, in parte, bilanciati con misure di sostegno al reddito del personale in servizio.

In particolare, l'art. 65 prevede che il trattamento economico accessorio del personale pubblico non dirigente, per il solo anno 2027, venga tassato con un'imposta sostitutiva del 15 per cento, anziché con l'Irpef ordinaria e le addizionali regionali e comunali, entro il limite di 800 euro. Oltre al personale con qualifica dirigenziale, sono esclusi dall'agevolazione coloro che nel 2026 superano i 50.000 euro di reddito da lavoro dipendente e il personale delle Forze armate e delle Forze di polizia che già beneficia di una disciplina fiscale specifica. Di contro, l'agevolazione è cumulabile con le analoghe misure fiscali di miglior favore in materia di prestazioni aggiuntive e compensi straordinari già introdotte per il personale del SSN. La principale finalità della disposizione è quella di incrementare il reddito netto disponibile di una consistente fetta di dipendenti pubblici, senza che ciò determini un aumento strutturale delle componenti retributive e senza generare effetti permanenti sulla spesa di personale. La norma del DLB 2027, pur richiamando la detassazione dei premi di risultato del settore privato (art. 1, commi 182-191 della legge n. 208/2025 e s.m.i.) se ne differenzia per i seguenti aspetti: i) la detassazione non è collegata al premio di produttività; ii) non necessita della stipula di contratti aziendali o territoriali. Tuttavia, la più favorevole accessibilità per il personale pubblico rispetto ai lavoratori del settore privato si controbilancia nel minor vantaggio in termini economici essendo la misura fiscale limitata ad un importo annuo di 800 euro e con un ulteriore limite reddituale complessivo decisamente più basso (50.000 euro). La detassazione del salario accessorio genera nel 2027 oneri pari a 358,5 milioni (con corrispondente peggioramento dell'indebitamento pubblico), dovuti al minore gettito erariale (secondo quanto riportato in relazione tecnica, la platea interessata è di circa 3

milioni di dipendenti)[5]. Dall'Allegato 3 emerge, infatti, che la disposizione genera nel 2027 minore gettito Irpef pari a -703,7 milioni e maggiore gettito da imposta sostitutiva pari a +345,2 milioni. Nel 2028 si registrano ulteriori effetti negativi sull'indebitamento per 60,2 milioni dovuti principalmente alle addizionali regionali e comunali (-40,3 per le addizionali regionali e -19,9 per quelle comunali). Nel 2029 si registra un recupero di 4,6 milioni dovuto alle addizionali comunali.

L'art. 66 con la finalità di realizzare un risparmio di spesa certo ed immediato senza ricorrere a blocchi generalizzati delle assunzioni ripropone misure analoghe a quelle già recentemente introdotte attraverso le quali limitare al 75 per cento, nell'anno 2027, per molte amministrazioni[6] la possibilità di sostituire il personale cessato dal servizio. I risparmi per la riduzione del *turn over* del 25 per cento (nella tavola in RT sono compresi anche i risparmi della Scuola) risultano dalla relazione tecnica pari a 260,2 milioni nel 2027 e a 431,3 nel 2028 (a regime). Si tratta di stime non del tutto verificabili in relazione tecnica poiché non espongono elementi rilevanti quali il numero delle cessazioni considerate, il costo medio del personale e le ipotesi relative alla decorrenza delle assunzioni.

Per il settore scolastico, il comma 5 dell'articolo 66 dispone, a decorrere dall'a.s. 2027-2028, un'ulteriore riduzione di 6.974 unità di personale (4.925 docenti e 2.049 ATA), che si va ad aggiungere ai tagli già previsti dalla legge di bilancio 2025 (5.660 docenti e 2.174 ATA), determinando una contrazione complessiva di 14.808 unità. Le riduzioni di organico previste per la Scuola non configurano una limitazione della capacità assunzionale analoga a quella prevista per le altre amministrazioni. La disposizione prevede, infatti, una riduzione diretta e permanente delle dotazioni organiche. La relazione tecnica attribuisce al comparto scuola risparmi pari a 83,9 milioni di euro nel 2027 e 251,7 milioni di euro annui nel 2028 (a regime). Anche in questo caso valgono le considerazioni già svolte in relazione alla difficoltà di verificare le suindicate quantificazioni. In particolare, nel caso di specie, la carenza informativa si estende anche alla necessità di verificare la corretta corrispondenza tra le riduzioni assunzionali

[5] Il dato sembra indicare che il limite reddituale di 50.000 euro consente l'accesso al beneficio alla quasi totalità del personale pubblico non dirigente. Tuttavia, la RT non fornisce elementi informativi circa la distribuzione reddituale dei soggetti interessati, l'ammontare delle retribuzioni accessorie considerate ai fini della stima e le ulteriori ipotesi poste a base della quantificazione.

[6] Ministeri, Presidenza del Consiglio dei ministri, agenzie fiscali, enti pubblici non economici, Università statali (la riduzione del *turn over* non si applica ai ricercatori delle Università statali, Enti ed Istituti pubblici di ricerca, enti e istituzioni AFAM, Autorità indipendenti, altri enti (lista S13).

ipotizzate con il calo demografico registrato nelle diverse realtà territoriali del Paese, tenuto conto che la diminuzione degli studenti non è uniforme ovunque e la complessità dell'articolazione dei servizi educativi e scolastici rappresenta una criticità meritevole di maggiori e più puntuali approfondimenti.

Il comma 7 dell'art. 66 introduce una clausola di flessibilizzazione che consente di derogare, attraverso un apposito dPCM, a quanto stabilito dai commi precedenti, mediante compensazione, fra amministrazioni soggette al medesimo regime assunzionale, delle facoltà assunzionali, con invarianza dei risparmi da conseguire.

Le amministrazioni devono recepire i tagli al *turn over* e agli organici nei propri Piani triennali dei fabbisogni di personale, adeguando formalmente la dotazione organica anche sotto il profilo finanziario (comma 8). e sono tenute a versare entro il 30 aprile di ogni anno le somme derivanti dall'applicazione dei commi 1-6 su un apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato (comma 9) allo scopo di realizzare un effettivo miglioramento dei saldi di finanza. Il comma 10 introduce una misura di semplificazione amministrativa, consentendo alle amministrazioni di procedere alle assunzioni prima dell'emanazione del dPCM autorizzativo, limitatamente al personale cessato nello stesso anno per raggiungimento dei limiti di età ed il comma 11 conferma la disciplina già introdotta con la legge di bilancio dello scorso anno con riguardo alla possibilità di destinazione di una quota dei risparmi permanenti derivanti da assunzioni inferiori a quelle consentite dalla legislazione vigente all'incremento dei fondi per il trattamento accessorio del personale.

Il comma 12 autorizza una spesa di 25 milioni annui dal 2027 per il rafforzamento delle amministrazioni economico-finanziarie, con particolare riferimento alle attività di contrasto all'evasione fiscale e all'attuazione delle misure fiscali contenute nel Capo V del Titolo II del DLB 2027. Tuttavia, la relazione tecnica non specifica né i criteri di riparto delle risorse, né se l'intervento sia destinato esclusivamente alle strutture del MEF e alle agenzie fiscali oppure anche ad altre amministrazioni coinvolte nelle attività di contrasto all'evasione fiscale. Non sono evidenziati altresì obiettivi specifici relativi al recupero di gettito, né una stima dei maggiori introiti attesi. Il comma 13 consente di utilizzare risorse già esistenti dei fondi per il trattamento accessorio del personale e della dirigenza dei ministeri per finanziare coperture assicurative sanitarie integrative. Trattandosi di una materia inerente al rapporto di lavoro dei dipendenti non appare del

tutto chiaro l'impatto di tale disposizione con la disciplina del welfare integrativo già prevista dalla contrattazione collettiva del comparto e dell'Area Funzioni centrali. Peraltro, il tema ricondotto nell'alveo della legislazione primaria non può prescindere da una attenta riflessione sul tema del progressivo ampliamento del ruolo della sanità integrativa privata rispetto all'offerta garantita dal SSN.

I commi da 1 a 6 dell'art. 66 generano minore spesa pubblica per 260,2 milioni nel 2027, controbilanciata da minori entrate contributive (effetti riflessi) pari a 126,2 milioni, e minore spesa pubblica per 431,2 milioni dal 2028, con effetti riflessi pari a 209,1 milioni. Il comma 12 determina un peggioramento dell'indebitamento di 12,9 milioni (25 milioni per il potenziamento delle amministrazioni economico-finanziarie e 12,1 di effetti riflessi).

L'art. 67 del DLB 2027 procede ad una riscrittura dell'art. 24 della legge n. 448 del 1998 relativo ai meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato. Al comma 1 la disposizione esclude il personale della carriera prefettizia e diplomatica dal suddetto meccanismo di adeguamento automatico annuale, nell'assunto che tali categorie sono disciplinate da specifici procedimenti negoziali previsti dai rispettivi ordinamenti[7]. Le ulteriori modifiche ridefiniscono i criteri di determinazione degli adeguamenti del personale non contrattualizzato[8] per il futuro (tale criterio entra in vigore il giorno stesso della pubblicazione della presente legge); l'intervento trova fondamento, secondo la relazione tecnica, nell'art. 61 d.lgs. n. 165 del 2001, il quale richiede al Governo di attivarsi in caso di scostamenti delle spese di personale dovuti a sentenze esecutive, attraverso misure normative idonee a ripristinare i limiti di spesa globali. Nel caso di specie l'introduzione dell'art. 67 fa seguito alle pronunce della giustizia amministrativa che hanno annullato i decreti di determinazione delle percentuali per gli adeguamenti stipendiali di magistrati e avvocati dello stato per i trienni 2018-2020 e 2021-2023[9] sulla base del riscontro dei seguenti profili di illegittimità nell'applicazione

[7] Cfr. per la carriera diplomatica il d.P.R. n. 18 del 5 gennaio 1967, come modificato dal d.lgs. n. 85/2000; per la carriera prefettizia il d.lgs. n. 139 del 2000.

[8] Docenti e ricercatori universitari, personale dirigente della Polizia di Stato e gradi di qualifiche corrispondenti, dei Corpi di polizia civili e militari, colonnelli e generali delle Forze armate. maggiori e tenenti colonnelli e gradi corrispondenti delle Forze armate e del personale con qualifica corrispondente dei Corpi di polizia civili e militari, personale di magistratura e avvocati e procuratori dello Stato (sia per i magistrati che per gli avvocati dello Stato l'adeguamento retributivo è triennale ferme restando, per quanto non derogato dal predetto comma 1, le disposizioni dell'articolo 2 della legge 19 febbraio 1981, n. 27).

[9] Si fa riferimento alle sentenze del Consiglio di Stato nn. 6003 e 6005 del 2025, che hanno annullato il dPCM 6 agosto 2021, e la sentenza del TAR Lazio n. 7163 del 2026 che ha esteso la pronuncia di annullamento anche al successivo dPCM 3 giugno 2024.

di quanto previsto dall'art. 24 della l. n. 448/1998: l'esclusione dal calcolo delle voci accessorie e degli arretrati, il ricorso al criterio della media ponderata in luogo della media semplice, l'esclusione dal perimetro da prendere in considerazione dei dipendenti non contrattualizzati. Va al riguardo considerato che gli interventi sul meccanismo di adeguamento automatico dei trattamenti retributivi dei magistrati, di cui all'art. 24 richiamato, richiedono particolare attenzione, in ragione dei valori ordinamentali allo stesso sottesi (Corte Cost. sentenza n. 223 del 2012).

L'art. 68 interpreta autenticamente al comma 1 l'articolo 45 del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023)[10] e il previgente articolo 113 del d.lgs. n. 50/2016, relativo agli incentivi tecnici. Viene, infatti, specificato che le risorse finanziarie per le funzioni tecniche sono comprensive degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione e dell'Irap. La relazione tecnica esplicita che la mancanza di un dettaglio delle voci aveva generato indirizzi interpretativi contrastanti in merito al trattamento dell'Irap. Per cui con la norma si chiarisce che l'Irap non deve essere finanziata con risorse aggiuntive dell'amministrazione, ma grava sul medesimo stanziamento destinato agli incentivi. Anche il comma 2 dell'art. 68 introduce una norma di interpretazione autentica al comma 3 dell'articolo 9 del d.l. 24 giugno 2014 n. 90 (legge n. 90/2024)[11]. La norma prevede che le somme recuperate a titolo di spese legali, poste a carico delle controparti e destinate alla corresponsione degli onorari delle avvocature degli enti pubblici, siano ripartite tra gli aventi diritto al netto delle somme corrispondenti agli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione e dell'IRAP. Entrambi i commi prevedono una clausola di salvaguardia degli effetti prodotti fino alla data di entrata in vigore della disposizione e non determina nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, essendo di natura interpretativa.

[10] Art. 45, comma 2: *"Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti destinano risorse finanziarie per le funzioni tecniche svolte dal proprio personale specificate nell'allegato I.10 e per le finalità indicate al comma 5, a valere sugli stanziamenti di cui al comma 1, in misura non superiore al 2 per cento dell'importo dei lavori, dei servizi e delle forniture, posto a base delle procedure di affidamento. Il presente comma si applica anche agli appalti relativi a servizi o forniture nel caso in cui è nominato il direttore dell'esecuzione. È fatta salva, ai fini dell'esclusione dall'obbligo di destinazione delle risorse di cui al presente comma, la facoltà delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti di prevedere una modalità diversa di retribuzione delle funzioni tecniche svolte dal proprio personale"*.

[11] Art. 9, comma 3: *"Nelle ipotesi di sentenza favorevole con recupero delle spese legali a carico delle controparti, le somme recuperate sono ripartite tra gli avvocati dipendenti delle amministrazioni di cui al comma 1, esclusi gli avvocati e i procuratori dello Stato, nella misura e con le modalità stabilite dai rispettivi regolamenti e dalla contrattazione collettiva ai sensi del comma 5 e comunque nel rispetto dei limiti di cui al comma 7. La parte rimanente delle suddette somme è riversata nel bilancio dell'amministrazione"*.

LA SPESA SANITARIA

35.

Il disegno di legge di bilancio rivede in aumento il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui contribuisce lo Stato, che si attesta su un livello pari a 146,3 miliardi nel 2027, 147,1 miliardi nel 2028 e 148,2 miliardi nel 2029 (Tavola 10).

TAVOLA 10

IL FABBISOGNO SANITARIO NAZIONALE STANDARD NELLA LB 2027

(in milioni e in percentuale)

	2025	2026	2027	2028	2029
1-Finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard a legislazione vigente	**136.540**	**142.889**	**143.892**	**144.764**	**145.826**
variazione del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard a leg. vigente			1.003	872	1.062
variazione %	*1,9*	*4,6*	*0,70*	*0,61*	*0,7*
in quota Pil*	*6,0*	*6,1*	*6,0*	*5,9*	*5,8*
2-Incremento finanziamento sanitario nazionale DLB 2027 (art. 69, c. 1)			**2.365**	**2.352**	**2.399**
Incremento complessivo rispetto al finanziamento dell'anno precedente			3.368	3.224	3.461
3=1+2 Fabbisogno SSN standard (LB 2027)	**136.540**	**142.889**	**146.257**	**147.116**	**148.225**
variazione %	1,9	4,6	2,4	0,6	0,8
in quota Pil	6,0	6,1	6,1	5,9	5,8
Riconciliazione somme previste in DDLB 2027 (Titolo V) e in prospetto riepilogativo degli effetti finanziari *ex* art 17, comma 3, l. n. 196/09 (Allegato 3), a valere sull'incremento del FSN.					
art. 69, c. 1 Quota destinata agli incrementi dei tetti automatici relativi a specifiche finalità			479	476	486
art. 69, c. 1 Quota destinata ad assunzioni di personale da parte delle regioni			307	307	307
art. 69, c. 2 Aggiornamento tariffe massime per la remunerazione di prestazioni di assistenza ospedaliera per acuti			500	500	500
art. 69, c. 3 Spese per assistenza malati di Alzheimer o di altre forme di demenza senile			100		
art. 69, c. 4 Prestazioni aggiuntive finalizzate alla riduzione liste d'attesa - dirigenti medici			213		
art. 69, c. 4 Prestazioni aggiuntive finalizzate alla riduzione liste d'attesa - personale sanitario			87		
art. 69, c. 6 Indennità Personale pronto soccorso - dirigenti medici			114	114	114
art. 69, c. 6 Indennità Personale - personale sanitario			266	266	266
art. 69, c. 7 Risorse libere da assegnare alla regione per fare fronte all'inflazione			138	236	273
art. 71, c. 1 Aumento del tetto di spesa farmaceutica per acquisti diretti				292	292
art. 73, c. 1 Aumento del tetto di spesa per dispositivi medici			146	146	146
art. 75, c. 1 Quota destinata a sostenere l'erogazione delle prestazioni sanitarie offerte dai servizi psicologici e terapeutico-riabilitativi			15	15	15
Totale a valere su incremento FSN 2027-2029			**2365**	**2352**	**2399**
art. 69, c. 5 Copertura oneri derivanti da sentenze e accordi transattivi relativi al servizio mensa o del buono pasto in favore del personale del comparto sanità			100		
art. 71, c. 2 Contributo statale allo sforamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti			160	160	160
art. 73, c. 2 Ripiano dello sforamento tetto di spesa per dispositivi medici (anni 2019-2023)				350	350
art. 75, c. 2 Incremento del Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga, di cui all'art. 1, c. 186, della L. 213/2023			5	5	5
Art. 75, c. 3 Incremento del fondo per la detenzione domiciliare per il recupero dei detenuti tossicodipendenti o alcoldipendenti			20	20	20
Totale a valere su ulteriori autorizzazioni di spesa			**285**	**535**	**535**
Totale complessivo			**2.650**	**2.887**	**2.934**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati LB 2026 e Ministero della salute

L'incremento del finanziamento previsto per il 2027, pari complessivamente a 3,4 miliardi di euro, si compone di 2,4 miliardi di nuove risorse e di un miliardo derivante dagli effetti della legislazione vigente. Per il 2028, l'incremento è pari a 3,2 miliardi rispetto all'anno precedente, con 2,3 miliardi di nuove risorse e 872 milioni derivanti da stanziamenti già previsti. Nel 2029, l'aumento ammonta a 3,5 miliardi rispetto al livello

previsto per il 2028, di cui 2,4 miliardi costituiscono nuovi stanziamenti e 1 miliardo riconducibile a risorse già contemplate dal quadro normativo vigente.

L'incidenza del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale sul Pil si mantiene invariata nel 2026 e nel 2027, attestandosi al 6,1 per cento, mentre nei due anni successivi si riduce rispettivamente al 5,9 e al 5,8 per cento, al netto di eventuali ulteriori finanziamenti che potranno essere disposti con le successive leggi di bilancio.

36.

A fronte di tali livelli di finanziamento, i valori della spesa sanitaria previsti nel DPFP presentato a ottobre 2026 ammontano nel triennio 2027-2029, rispettivamente, a 151,7, a 155,6 miliardi e 160,0 miliardi (in rapporto alla spesa corrente primaria, la spesa sanitaria incide per il 15,3 per cento nel 2027, per poi risalire al 15,5 per cento nel 2028 e al 15,6 per cento nel 2029) (Tavola 11).

Quanto all'incidenza sul Pil, il livello della spesa sanitaria è prevista attestarsi su valori corrispondenti al 6,3 per cento per il triennio 2027-2029. Si tratta di previsioni che risultano destinate a essere riviste in aumento, per effetto delle misure incrementative della spesa disposte dalla manovra (sulle quali, vd. *infra*), idonee a produrre un effetto espansivo sui valori delle diverse macro-componenti della spesa sanitaria (consumi intermedi, prestazioni sociali in natura, corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori *market*, spese di personale).

TAVOLA 11

LA SPESA SANITARIA NEI DOCUMENTI PROGRAMMATICI

(in milioni e in percentuale)

	2025	2026	2027	2028	2029
DPFP 2026	***141.539***	***148.836***	***151.668***	***155.647***	***160.035***
variazione su anno prec.	2,5	5,2	1,9	2,6	2,8
in % Pil	6,2	6,4	6,3	6,3	6,3
in % spesa corrente primaria	15,2	15,4	15,3	15,5	15,6
DFP 2026	***141.539***	***148.522***	***151.222***	***155.059***	***159.443***
variazione su anno prec.	**2,5**	**4,9**	**1,8**	**2,5**	**2,8**
in % Pil	6,3	6,4	6,4	6,4	6,4
in % spesa corrente primaria	15,64	15,77	15,77	15,61	15,9

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

37.

Le maggiori risorse a valere sull'incremento del FSN, previste dall'articolo 69, comma 1, del DDLB, pari a 2,4 miliardi nel 2027, 2,3 miliardi nel 2028 e 2,4 miliardi nel 2029, sono destinate in larga misura al finanziamento di specifici interventi e finalità di spesa.

Tra questi, assumono particolare rilievo l'aggiornamento delle tariffe per le prestazioni ospedaliere per acuti (500 milioni annui), il finanziamento dell'assistenza ai malati di *Alzheimer* e di altre forme di demenza senile (100 milioni nel 2027), le misure per la riduzione delle liste d'attesa (300 milioni nel 2027), l'incremento delle indennità per il personale operante nei servizi di pronto soccorso (380 milioni annui), l'innalzamento del tetto di spesa per i dispositivi medici (146 milioni annui), il sostegno dei servizi psicologici e terapeutico-riabilitativi (15 milioni annui). Dal 2028 si aggiunge l'ulteriore incremento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti, con un onere pari a 292 milioni annui.

A tali misure si affiancano ulteriori interventi, la cui copertura è assicurata da autorizzazioni di spesa distinte dall'incremento del FSN, per 285 milioni nel 2027 e 535 milioni annui nel biennio successivo.

Si tratta delle risorse destinate alla copertura degli oneri derivanti dalle controversie relative al servizio mensa e ai buoni pasto del personale sanitario (100 milioni nel 2027), degli interventi in materia di spesa farmaceutica (160 milioni annui), del concorso statale al ripiano degli scostamenti dai tetti di spesa per i dispositivi medici (350 milioni annui dal 2028) e delle misure per il contrasto alle dipendenze (25 milioni annui).

Nel complesso, gli oneri degli interventi previsti, incluse tali ultime voci di spesa, riportate anche nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari *ex* art.17, comma 3, l. n. 196/09 (cd. Allegato 3), si attestano a 2,6 miliardi nel 2027, per aumentare a 2,9 miliardi nel 2028 e nel 2029.

La destinazione vincolata di una quota così rilevante delle risorse non ne esclude, naturalmente, la ricaduta sul finanziamento dei servizi sanitari regionali, ma ne limita la possibilità di utilizzo autonomo da parte delle Regioni.

In questo quadro, le risorse aggiuntive non associate a specifiche finalità ammontano a 138 milioni nel 2027, 236 milioni nel 2028 e 273 milioni nel 2029, corrispondenti, rispettivamente, al 5,8, al 10 e all'11,4 per cento dell'incremento del finanziamento sanitario disposto dall'articolo 69, comma 1. Ne deriva un margine relativamente contenuto per le Regioni e le Province autonome nella programmazione di interventi ulteriori e nella copertura dei fabbisogni non già considerati dal provvedimento, anche in relazione agli eventuali effetti dell'inflazione sui costi di erogazione delle prestazioni sanitarie (cfr. Riquadro 1).

La limitata disponibilità di risorse non vincolate assume particolare rilievo alla luce dell'andamento dei conti economici del SSN nell'ultimo biennio. Nel 2025 i ricavi raggiungono i 141,2 miliardi, in aumento del 2,4 per cento rispetto all'esercizio precedente. A tale crescita contribuiscono principalmente i contributi in conto esercizio relativi al Fondo sanitario indistinto, che aumentano di circa 2 miliardi (+1,6 per cento), e quelli riferiti alla quota vincolata, in aumento di 519 milioni (+16,6 per cento). Crescono soprattutto i ricavi derivanti dall'utilizzo di fondi per quote inutilizzate di contributi vincolati di esercizi precedenti, con un incremento di 135 milioni (+29,3 per cento). La diversa dinamica delle due principali componenti del finanziamento evidenzia una crescita sensibilmente più sostenuta delle risorse destinate a specifiche finalità rispetto a quelle indistinte, utilizzabili per la copertura generale dei fabbisogni sanitari. Ne consegue che l'incremento complessivo dei ricavi non si traduce necessariamente in un corrispondente ampliamento dei margini a disposizione delle Regioni per fronteggiare la crescita dei costi ordinari di produzione.

Nel complesso, la crescita dei ricavi (+2,4 per cento) rimane inferiore a quella dei costi (+3,9 per cento), che raggiungono i 143,6 miliardi, in aumento di 5,45 miliardi rispetto al 2024. Su tale andamento incide principalmente la spesa per il personale, in crescita di 2,14 miliardi (+5,3 per cento), che da sola determina il 39 per cento circa dell'incremento complessivo. A questa si affiancano gli acquisti di beni (+811 milioni, pari al 3,1 per cento), le altre prestazioni acquistate da soggetti privati (+519 milioni, pari al 5,3 per cento) e i servizi appaltati (+437 milioni, pari al 5,7 per cento). Aumentano inoltre gli altri servizi sanitari (+297 milioni, pari al 5,8 per cento), la spesa farmaceutica (+280 milioni, pari al 3,6 per cento) e gli acquisti di prestazioni ospedaliere da privati accreditati (+268 milioni, pari al 2,9 per cento).

La diversa evoluzione dei ricavi e dei costi si accompagna a un peggioramento del risultato economico dei conti regionali della sanità. Considerando anche gli ulteriori trasferimenti delle RSS e delle PPAA, il disavanzo prima delle coperture passa da 1,53 miliardi nel 2024 a 2,33 miliardi nel 2025, con un incremento di circa 795 milioni (+51,8 per cento). Tale risultato tiene conto, oltre che delle principali componenti di ricavo e di costo, delle ulteriori voci economiche e dei saldi della mobilità sanitaria extraregionale e internazionale che concorrono alla determinazione del risultato d'esercizio.

38.

Per quanto concerne l'analisi di dettaglio delle misure disposte a valere sull'incremento del FSN previsto per il triennio, due quote sono destinate (cfr. Allegato 3, in relazione all'art. 69, c. 1, del DDL) all'adeguamento automatico di tetti di spesa relativi a specifiche finalità (479 milioni nel 2027, 476 milioni nel 2028 e 486 milioni nel 2029) e alle assunzioni di personale da parte delle regioni (307 milioni annui nel triennio). In tale ultimo caso, il riferimento è al meccanismo di incremento dei valori della spesa per il personale delle aziende e degli enti del SSN delle regioni autorizzati per l'anno 2023, previsto dall'art. 5 del d.l. n. 73/2024. L'Allegato 3 dà conto, in particolare, delle risorse associate a tale meccanismo, mentre il disegno di legge in esame non introduce nuove disposizioni in materia di assunzioni di personale.

39.

L'art. 69, comma 2, del DDL prevede uno stanziamento aggiuntivo di 500 milioni di euro per ciascuno degli anni 2027, 2028 e 2029, destinato all'aggiornamento delle tariffe massime di remunerazione delle prestazioni di assistenza ospedaliera per acuti, erogate

in regime di ricovero ordinario e diurno. L'intervento si aggiunge alle risorse già autorizzate dalla legge di bilancio per il 2025 (art. 1, comma 300, della legge n. 207/2024), successivamente rimodulate dalla legge di bilancio per il 2026 (art. 1, comma 349, della legge n. 199/2025), che ha rideterminato, a decorrere dal 2027, in 1.000 milioni annui lo stanziamento destinato ai DRG per acuti e in 350 milioni quello relativo alle prestazioni di riabilitazione ospedaliera e di lungodegenza post-acuzie. Il nuovo intervento porta così a 1.500 milioni annui per ciascuno degli anni 2027, 2028 e 2029, le risorse destinate ai ricoveri per acuti e a 1.850 milioni quelle complessivamente disponibili per l'aggiornamento delle tariffe dell'assistenza ospedaliera, considerando anche le prestazioni post-acuzie.

Un ulteriore incremento di 100 milioni di euro, previsto per il solo anno 2027, è destinato (art. 69, comma 3) alla copertura degli oneri connessi all'assistenza delle persone affette da *Alzheimer* e da altre forme di demenza senile. Tale stanziamento si aggiunge alle risorse già previste a legislazione vigente dall'art. 1, commi 333 e 334, della legge n. 199/2025 (legge di bilancio 2026), che destina a tale finalità 98 milioni di euro per il 2027 e 83,1 milioni annui a decorrere dal 2028. Per effetto del nuovo incremento, le risorse complessivamente destinate a tale finalità per il 2027 salgono a 198 milioni di euro, mentre per gli anni 2028 e 2029 resta confermata la dotazione di 83,1 milioni annui.

Per quanto concerne la riduzione delle liste d'attesa, l'art. 69, comma 4, prevede, per il solo anno 2027, un incremento delle risorse destinate alla remunerazione delle prestazioni aggiuntive rese dai dirigenti medici e dal personale sanitario del comparto Sanità dipendenti delle aziende e degli enti del SSN, entro un limite complessivo di 300 milioni di euro, di cui 213 milioni per la dirigenza medica e 87 milioni per il personale del comparto. La misura amplia gli interventi già introdotti dalla legge di bilancio 2024 (art. 1, commi 218-221, della legge n. 213/2023), che aveva autorizzato una spesa di 280 milioni di euro annui per il triennio 2024-2026, e successivamente rafforzati, per ciascuno degli anni 2025 e 2026, mediante ulteriori risorse pari a 143,5 milioni di euro, rispettivamente dall'art. 4, comma 11, del d.l. n. 202/2024, convertito dalla legge n. 15/2025, e dall'art. 1, comma 361, della legge n. 199/2025 (Tavola 12).

TAVOLA 12

PRESTAZIONI AGGIUNTIVE PER DIRIGENTI MEDICI E PERSONALE DEL COMPARTO SANITARIO
ANNI 2026–2027

(in milioni di euro e variazioni percentuali)

	L. n. 213/2023, art. 1, c. 220	L. n. 199/2025, art. 1, c. 361	Totale 2026	2027: DDL bilancio, art. 69, c. 4	Variazione 2026-2027	*Var. %*
Somme stanziate per dirigenti medici	200	101,885	301,885	213	−88,885	*−29,4*
Somme stanziate per il comparto sanitario	80	41,615	121,615	87	−34,615	*−28,5*
Totale	**280**	**143,5**	**423,5**	**300**	**−123,50**	***−29,2***

Fonte: elaborazioni Corte dei conti

La misura, limitata al 2027, mira a incrementare la capacità di erogazione delle prestazioni attraverso il ricorso alle prestazioni aggiuntive del personale già in servizio. La sua efficacia dipenderà, tuttavia, dalla capacità di tradurre le risorse stanziate in un effettivo aumento delle prestazioni rese e in una conseguente riduzione dei tempi di attesa.
A decorrere dal 2027, il comma 6 dell'art. 69 del DDL incrementa di 380 milioni di euro annui i limiti di spesa per la definizione della specifica indennità destinata al personale del SSN operante nei servizi di pronto soccorso, di cui 114 milioni riferiti alla dirigenza medica e 266 milioni al personale del comparto Sanità. L'intervento si inserisce nel solco delle misure adottate dalle precedenti leggi di bilancio, che hanno progressivamente incrementato i limiti di spesa per il riconoscimento delle indennità al personale dei servizi di pronto soccorso. In particolare, la disposizione interviene sui limiti stabiliti dall'articolo 1, comma 293, della legge n. 234 del 2021, successivamente aumentati dall'articolo 1, comma 526, della legge n. 197 del 2022, come modificato dall'articolo 11, comma 3, del d.l. n. 34 del 2023, e dall'articolo 1, comma 323, della legge n. 207 del 2024, come illustrato nel prospetto che segue (Tavola 13).
A tali interventi si affianca la revisione della compartecipazione al SSN dei lavoratori frontalieri, che mantiene la destinazione prioritaria delle relative risorse al trattamento accessorio del personale medico e infermieristico delle aree di confine (art. 70).
Si tratta di disposizioni che sostengono l'attività del personale in servizio e ne valorizzano le condizioni di lavoro, senza tuttavia prevedere nuove assunzioni o ampliamenti delle dotazioni.

TAVOLA 13

LIMITI DI SPESA ANNUI LORDI PER INDENNITÀ DI PRONTO SOCCORSO - ANNUALITÀ 2022-2027

(in milioni)

Disposizione normativa	1° gen 2022		1° giu 2023		1° gen 2024		1° gen 2025		1° gen 2026		1° gen 2027	
	Dirigenti medici	Pers. Comparto	Dirigenti medici	Pers. Comparto	Dirigenti medici	Pers. Comparto	Dirigenti medici	Pers. Comparto	Dirigenti medici	Pers. Comparto	Dirigenti medici	Pers. Comparto
LB 234/2021 - art. 1, comma 293	27	63	27	63	27	63	27	63	27	63	27	63
L. n. 197/2022, art. 1, comma 526, mod. dal d.l. n. 34/2023, art. 11, comma 3			30	70	60	140	60	140	60	140	60	140
L. n. 207/2024, art. 1, comma 323							15	35	30	70	30	70
DLB 2027, art. 69 comma 6											114	266
Totale	27	63	57	133	87	203	102	238	117	273	231	539

Fonte: elaborazione Corte dei conti

40.

L'art. 71 del disegno di legge interviene sulla disciplina dei tetti alla spesa farmaceutica e introduce misure di incentivazione degli investimenti nel settore, anche attraverso la riduzione degli obblighi di ripiano posti a carico delle aziende.

In primo luogo, viene rideterminato, a decorrere dall'anno 2028, il limite per gli acquisti diretti nella misura del 9 per cento, comprensivo dello 0,2 per cento relativo ai gas medicinali. Il DDL prevede, infatti, un incremento di 0,2 punti percentuali rispetto al limite vigente, pari all'8,6 per cento, al netto della componente relativa ai gas medicinali. Il relativo onere, a carico dell'incremento del FSN previsto per il 2028, è pari a 292 milioni di euro annui. Fermi i tetti di spesa previsti per la componente dei gas medicinali e della spesa farmaceutica convenzionata, la modifica determina, a decorrere dal 2028, un incremento del tetto complessivo della spesa farmaceutica dal 15,65 al 15,85 per cento.

Il DDL interviene, inoltre, sul meccanismo del *payback* farmaceutico, in base al quale le aziende farmaceutiche sono tenute a concorrere, nella misura del 50 per cento, al ripiano dello sforamento del tetto di spesa per acquisti diretti. In particolare, in caso di superamento del limite, la quota di ripiano dovuta da ciascuna azienda in favore delle Regioni e delle Province autonome può essere ridotta, in presenza delle condizioni previste dalla norma, entro un importo complessivo non superiore a 160 milioni di euro annui. Il beneficio è riconosciuto alle imprese che abbiano realizzato, nell'anno di riferimento dello sforamento, investimenti aggiuntivi rispetto all'anno precedente in uno o più dei seguenti ambiti: innovazione farmaceutica, sperimentazione clinica, produzione di medicinali, sviluppo delle tecnologie industriali e delle attività logistiche e commerciali

di elevata rilevanza strategica. Tali investimenti devono, inoltre, favorire il radicamento sul territorio nazionale di capacità, competenze e infrastrutture produttive e contribuire al rafforzamento industriale, scientifico, clinico e tecnologico del sistema farmaceutico e sanitario italiano.

A compensazione della minore quota di *payback* versata dalle imprese, il DDL istituisce presso il MEF il Fondo per la compensazione del ripiano farmaceutico, con una dotazione di 160 milioni di euro annui a decorrere dal 2027. Le relative risorse sono trasferite alle Regioni e alle Province autonome entro il 30 novembre di ciascun anno, sulla base delle quote di riduzione determinate annualmente dal MIMIT, entro il 30 settembre.

Il meccanismo si applica anche agli investimenti effettuati nel 2026 e al ripiano conseguente al superamento del tetto di spesa per acquisti diretti relativo al medesimo esercizio.

Sulla base dei dati disponibili relativi al primo trimestre del 2026, proiettati su base annua, la spesa farmaceutica per acquisti diretti è stimata in 16,4 miliardi, con un incremento del 2,3 per cento rispetto al 2025. Il superamento del tetto di spesa, pur risultando in diminuzione rispetto all'anno precedente, rimane significativo, attestandosi a circa 4,27 miliardi (Tavola 14).

TAVOLA 14

LA SPESA FARMACEUTICA PER ACQUISTI DIRETTI (ESCLUSI I GAS MEDICINALI) – SIMULAZIONE IN BASE AGLI ULTIMI DATI DISPONIBILI 2026

(*in milioni*)

Regione	Spesa 2025	Spesa 2026 (stima)	Var. spesa %	Scost. dal tetto 8,30% (2025)	Scost. dal tetto 8,60% (2026)	Var. % Scost.
Piemonte	1.131	1.272	+12,5%	310	388	+25,1%
Valle d'Aosta	29	29	+2,8%	5	4	-20,0%
Lombardia	2.293	2.427	+5,8%	399	384	-3,6%
P.A. Bolzano	134	136	+1,9%	37	32	-14,2%
P.A. Trento	123	115	-5,9%	22	7	-68,3%
Veneto	1.212	1.320	+8,9%	288	324	+12,4%
Friuli-Venezia Giulia	364	337	-7,4%	137	90	-34,0%
Liguria	461	375	-18,7%	156	47	-70,2%
Emilia-Romagna	1.330	1.237	-6,9%	478	320	-33,1%
Toscana	1.027	1.080	+5,2%	319	318	-0,2%
Umbria	249	246	-1,2%	81	65	-19,5%
Marche	442	447	+1,1%	156	139	-10,9%
Lazio	1.588	1.622	+2,1%	511	461	-9,9%
Abruzzo	377	377	0,0%	133	113	-15,0%
Molise	81	82	+2,0%	24	21	-11,8%
Campania	1.727	1.726	-0,1%	678	595	-12,2%
Puglia	1.103	1.155	+4,7%	362	356	-1,5%
Basilicata	148	158	+7,2%	45	48	+6,5%
Calabria	518	542	+4,5%	162	163	+0,5%
Sicilia	1.219	1.152	-5,4%	316	178	-43,6%
Sardegna	535	541	+1,1%	236	219	-7,2%
ITALIA	**16.002**	**16.376**	**+2,3%**	**4.767**	**4.271**	**-10,4%**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Aifa (monitoraggio gennaio-dicembre 2025 e gennaio-marzo 2026). Tetto acquisti diretti (esclusi i gas medicinali) pari all'8,30 per cento nel 2025 e all'8,60 per cento nel 2026. Per il 2026, la spesa è stimata annualizzando i dati del primo trimestre mediante i coefficienti di stagionalità riportati da AIFA; lo sfondamento è calcolato rispetto al tetto dell'8,60 per cento, applicato al FSN provvisorio 2026 indicato nel monitoraggio AIFA.

La riduzione degli oneri di ripiano prevista dalla disposizione, nel limite massimo di 160 milioni annui, assume una portata relativamente contenuta se rapportata all'entità complessiva del *payback* farmaceutico. Sulla base delle stime per il 2026, a fronte di uno sfondamento del tetto della spesa per acquisti diretti pari a circa 4,3 miliardi, la quota di ripiano a carico delle aziende farmaceutiche ammonterebbe a circa 2,1 miliardi. Il beneficio introdotto dalla disposizione, pur nell'ipotesi di pieno utilizzo, inciderebbe pertanto per circa il 7,5 per cento su tale importo, determinando un alleggerimento degli oneri per le imprese senza modificarne in misura sostanziale l'entità complessiva.

In tale quadro, appare opportuno valutare se l'entità del beneficio previsto sia adeguata a incentivare la realizzazione di nuovi investimenti, verificando che le risorse pubbliche impiegate si traducano in un effettivo incremento degli investimenti delle imprese rispetto a quelli già programmati.

Sempre sul fronte della spesa farmaceutica, l'articolo 72 del DDL destina, in via sperimentale per il triennio 2027-2029, una quota non superiore a 70 milioni annui del Fondo per i farmaci innovativi a un percorso di accesso precoce a medicinali per il trattamento di patologie gravi e invalidanti, attraverso una rimodulazione delle risorse già stanziate. Al riguardo, i più recenti dati del monitoraggio AIFA evidenziano una spesa netta inferiore alla dotazione, segnalando un margine di disponibilità che potrebbe offrire spazio alla nuova destinazione. Tale valutazione deve tuttavia tener conto della riduzione della dotazione del Fondo di 140 milioni annui a decorrere dal 2026 e della possibile evoluzione del fabbisogno, anche in relazione all'ingresso di nuovi trattamenti innovativi. In questa prospettiva, sarebbe utile disporre di elementi previsionali per il triennio 2027-2029, così da valutare la sostenibilità della rimodulazione rispetto alle esigenze di finanziamento delle finalità già previste.

41.

L'articolo 73 interviene sulla disciplina della spesa per dispositivi medici, prevedendo, a decorrere dal 2027, l'innalzamento del relativo tetto nazionale al 4,7 per cento del FSN, nonché il concorso statale al ripiano degli sfondamenti relativi agli anni 2019-2023, per complessivi 1,4 miliardi nel quadriennio 2028-2031. L'innalzamento di 0,1 punti percentuali del tetto di spesa, per il quale è previsto un onere di 146 milioni a valere sull'incremento del FSN per il 2027, prosegue il percorso avviato con legge di bilancio

per il 2026, che aveva già disposto un aumento di 0,2 punti del tetto di spesa (aumentato dal 4,4 per cento al 4,6 per cento).

La spesa per dispositivi medici ha proseguito la propria crescita anche nel 2025, raggiungendo 8,8 miliardi di euro, con un incremento del 5,4 per cento rispetto all'anno precedente (Tavola 15). La sua incidenza sul finanziamento sanitario nazionale si è attestata al 6,5 per cento, a fronte di un tetto fissato al 4,4 per cento, determinando uno scostamento di circa 2,8 miliardi, in aumento rispetto al 2024 e diffuso a tutte le aree territoriali.

TAVOLA 15

LA SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI E LA RELATIVA INCIDENZA SUL FSN (ANNI 2019-2021/2025)

Anno	Area	Tetto 4,4%	Spesa dispositivi	Incidenza spesa su FSN (%)
2019	**Totale**	**5.007**	**6.430**	**5,7**
	RSO Nord	2.117	2.599	5,4
	RSO Sud	1.148	1.443	5,5
	RSO Centro	1.005	1.370	6
	RSS Nord	196	347	7,8
	RSS Sud	542	671	5,5
2021	**Totale**	**5.321**	**7.446**	**6,2**
	RSO Nord	2.267	3.176	6,2
	RSO Sud	1.210	1.568	5,7
	RSO Centro	1.064	1.525	6,3
	RSS Nord	212	413	8,6
	RSS Sud	568	764	5,9
2022	**Totale**	**5.496**	**7.594**	**6,1**
	RSO Nord	2.347	3.247	6,1
	RSO Sud	1.244	1.608	5,7
	RSO Centro	1.100	1.524	6,1
	RSS Nord	219	414	8,3
	RSS Sud	585	802	6
2023	**Totale**	**5.614**	**7.839**	**6,1**
	RSO Nord	2.394	3.293	6,1
	RSO Sud	1.274	1.692	5,8
	RSO Centro	1.122	1.574	6,2
	RSS Nord	222	426	8,4
	RSS Sud	601	853	6,2
2024	**Totale**	**5.852**	**8.333**	**6,3**
	RSO Nord	2.497	3.502	6,2
	RSO Sud	1.330	1.833	6,1
	RSO Centro	1.168	1.638	6,2
	RSS Nord	231	449	8,6
	RSS Sud	625	910	6,4
2025	**Totale**	**5.957**	**8.795**	**6,5**
	RSO Nord	2.543	3.687	6,4
	RSO Sud	1.352	1.977	6,4
	RSO Centro	1.187	1.710	6,3
	RSS Nord	238	465	8,6
	RSS Sud	637	956	6,6

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati CE

È in tale quadro che deve essere valutato l'ulteriore innalzamento del tetto di spesa previsto dall'articolo 73 del DDLB: pur rappresentando un ulteriore adeguamento delle risorse rispetto alla dinamica della spesa, la misura interviene su un divario che, sulla base degli ultimi dati disponibili, rimane particolarmente ampio e non ancora pienamente compensato dal meccanismo del *payback*.

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

Da ultimo, con ordinanze del 28 ottobre 2026, il Consiglio di Stato ha rimesso alla Corte di giustizia dell'Unione europea alcune questioni pregiudiziali relative alla compatibilità della disciplina nazionale del *payback* sui dispositivi medici con il diritto dell'Unione. Successivamente, con ordinanza cautelare n. 4658 del 3 novembre 2026, il Consiglio di Stato ha disposto la sospensione dell'efficacia degli atti ministeriali generali e indivisibili posti a fondamento del meccanismo di *payback*, relativi alla determinazione dei tetti di spesa, alla certificazione dei relativi sforamenti e alla quantificazione delle quote di ripiano a carico delle imprese, estendendo gli effetti della sospensione, in via cautelare, anche alle imprese estranee al giudizio. La vicenda rimane pertanto aperta, anche in relazione alle questioni di compatibilità della disciplina nazionale con il diritto dell'Unione europea, con possibili riflessi sull'effettiva acquisizione delle entrate attese dalle regioni.

A fronte delle questioni ancora aperte in relazione al ripiano per il periodo 2015-2018, l'articolo 73 interviene sulla definizione degli obblighi di ripiano riferiti alle annualità 2019-2023 e prevede un concorso finanziario dello Stato, accompagnato da una rateizzazione degli importi dovuti dalle imprese fornitrici. Secondo le stime della relazione tecnica, a fronte di obblighi di ripiano complessivamente pari a circa 4 miliardi, l'intervento statale ammonta a 1,4 miliardi, corrispondenti al 35 per cento del totale, con un onere residuo a carico delle imprese corrispondente, quindi, al 65 per cento. La rilevanza del contributo pubblico suggerisce l'opportunità di acquisire ulteriori elementi a sostegno della quantificazione degli obblighi di ripiano, con particolare riferimento ai criteri adottati per tenere conto delle specificità della disciplina applicabile alle annualità 2020 e 2021 in materia di determinazione del tetto di spesa. Su un piano più generale, permane l'esigenza di valutare l'adeguatezza del sistema dei tetti di spesa e dei relativi

meccanismi di ripiano, considerato che la definizione degli obblighi relativi alle annualità pregresse non esaurisce la necessità di intervenire sui fattori che concorrono al superamento dei tetti di spesa.

L'articolo 74 prevede, a decorrere dal 2027, un ulteriore aumento di 3 punti percentuali dei limiti di spesa per l'acquisto di prestazioni sanitarie da erogatori privati accreditati. Il limite di spesa relativo al 2027 è pari, dunque, al valore della spesa consuntivata nel 2011 incrementato del 9 per cento, rispetto al 6 per cento previsto per il 2026. L'incremento è articolato in due punti percentuali per la riabilitazione ospedaliera e la lungodegenza post-acuzie e in un punto percentuale per la specialistica ambulatoriale e protesica. La misura è volta a consentire l'applicazione dei nuovi tariffari senza che il maggior costo delle prestazioni si traduca in una corrispondente riduzione dei volumi acquistabili dagli enti del SSN. I relativi effetti finanziari sono stimati in complessivi 365 milioni di euro annui. La disposizione non determina nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in quanto gli effetti finanziari dell'adeguamento trovano copertura nelle risorse già stanziate per l'aggiornamento tariffario: 350 milioni di euro annui per la riabilitazione ospedaliera e la lungodegenza post-acuzie e 183 milioni annui per la specialistica ambulatoriale e protesica.

La misura di riequilibrio dell'offerta sanitaria per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera da privati accreditati è stata introdotta dall'art. 15, comma 14, del d.l n. 95 del 6 luglio 2012 ("Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica"). L'intervento di razionalizzazione della spesa sanitaria ha previsto una riduzione dei volumi di spesa complessiva annua pari, rispetto alla spesa consuntivata per il 2011, allo 0,5 per cento per il 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dal 2014. A decorrere dal 2020 il limite di spesa è stato rideterminato nel valore della spesa consuntivata nell'anno 2011 (cfr. l'art. 45 comma 1-*ter* del d.l n. 124 del 26 ottobre 2019, "Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili"). Tale disciplina limitativa è stata oggetto di deroga, al fine di consentire alle regioni e alle province autonome di acquistare prestazioni sanitarie nel corso dell'emergenza sanitaria da Covid-19 (art. 3 del d.l. "Cura Italia" n. 18 del 17 marzo 2020); inoltre, per consentire il recupero delle prestazioni non erogate a causa della citata emergenza sanitaria, le regioni e le province autonome sono state autorizzate a integrare gli acquisti da privato di prestazioni ospedaliere e di specialistica ambulatoriale, in deroga al tetto vigente in materia, anche utilizzando eventuali economie derivanti dai budget attribuiti per il 2020 (c.d. d.l. Sostegni-*bis*, art. 26, co. 2). Un'ulteriore deroga è stata disposta, infine, dalla legge di bilancio per il 2022, che ha concesso alle regioni e alle province autonome di coinvolgere le strutture private accreditate nella riduzione delle liste di attesa. Successivamente, con legge di bilancio per il 2023, il tetto di spesa è stato rideterminato nel valore della spesa consuntivata nel 2011 incrementata di 1 punto percentuale per il 2024, di 3 punti percentuali per il 2025 e di 4 punti percentuali a decorrere dal 2026, fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del servizio sanitario regionale; con legge di bilancio per il 2025, infine, è stato disposto un aumento dello 0,5 per cento e dell'1 per cento in relazione agli anni 2025 e 2026. La legge di bilancio per il 2026 ha disposto un ulteriore incremento di un punto percentuale a decorrere dal 2026, portando il limite complessivo al 6 per cento rispetto alla spesa consuntivata nel 2011.

Il monitoraggio condotto sugli ultimi dati disponibili (risultati di esercizio 2025) registra un'inversione della dinamica della spesa, che torna a crescere dopo la lieve frenata osservata nell'esercizio precedente; la spesa per gli acquisti da privato accreditato risulta

pari a 13,8 miliardi, con una crescita del 3,1 per cento rispetto al 2024 (quando era cresciuta dell'1,2 per cento rispetto al 2023). La spesa si mantiene su livelli significativamente superiori rispetto a quelli registrati nell'anno antecedente alla pandemia da Covid-19, riflettendo il persistente ricorso, sull'intero territorio nazionale, alle prestazioni erogate da strutture private accreditate, anche ai fini del contenimento delle liste di attesa.

TAVOLA 16

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

(in milioni)

Area geografica	Anno 2019	Anno 2024	Anno 2025	*Var % 25 su 24*	*Var % 25 su 19*
RSS Nord	229	293	305	*3,9*	*33,2*
RSS Sud	1.309	1.503	1.532	*2,0*	*17,0*
RSO Nord	5.555	5.955	6.260	*5,1*	*12,7*
RSO Centro	2.306	2.564	2.616	*2,0*	*13,4*
RSO Sud	2.901	3.076	3.100	*0,8*	*6,9*
Totale	**12.299**	**13.392**	**13.813**	***3,1***	***12,3***

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

Crescono soprattutto gli acquisti di prestazioni da privato accreditato destinati alla specialistica ambulatoriale (in totale 4,4 miliardi, +3,6 rispetto al 2024 e +18,5 per cento rispetto al 2019), con variazioni significative per le RSO del Centro (700 milioni, +5,7 per cento rispetto al 2024 e +31,6 per cento rispetto al 2019) e per le RSS Nord (188 milioni, +3,4 per cento rispetto al 2024 e +54 per cento rispetto al 2019), ossia in quelle aree in cui è più forte l'offerta di assistenza privata accreditata. Per quanto concerne gli acquisti da privato accreditato destinati all'assistenza ospedaliera (9,4 miliardi) la crescita è del 2,9 per cento rispetto al 2024 (+3 per cento per le RSO e +2 per cento per le RSS), mentre nel confronto con l'annualità 2019 l'incremento è pari al 9,6 per cento, con una variazione particolarmente rilevante rispetto alle RSS (+20,4 per cento), soprattutto nell'area del Nord (+22,9 per cento).

TAVOLA 17

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

(valori in milioni)

Area Geografica	**2019**		**2024**		**2025**		Acquisti da Pvt Accreditato Spec. Ambulatoriale		Acquisti da Pvt Accreditato Spec. Ospedaliera	
	Amb.	**Osp.**	**Amb.**	**Osp.**	**Amb.**	**Osp.**	***Var % 25/24***	***Var % 25/19***	***Var % 25 /24***	***Var % 25/19***
Totale complessivo	**3.739**	**8.559**	**4.275**	**9.116**	**4.429**	**9.384**	***3,6***	***18,5***	***2,9***	***9,6***
RSO	**3.134**	**7.627**	**3.578**	**8.018**	**3.714**	**8.262**	*3,8*	*18,5*	*3,0*	*8,3*
RSO nord	1.683	3.872	1.893	4.062	1.975	4.285	*4,4*	*17,3*	*5,5*	*10,7*
RSO centro	532	1.773	662	1.903	700	1.916	*5,7*	*31,6*	*0,7*	*8,1*
RSO sud	919	1.982	1.023	2.053	1.039	2.062	*1,5*	*13,1*	*0,4*	*4,0*
RSS	**606**	**932**	**698**	**1.098**	**715**	**1.122**	*2,5*	*18,0*	*2,1*	*20,4*
RSS nord	76	153	113	180	117	188	*3,0*	*53,9*	*4,4*	*22,9*
RSS sud	529	779	585	918	599	933	*2,4*	*13,2*	*1,7*	*19,8*

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

Nel 2025, a fronte di un tetto di spesa fissato al 3,5 per cento oltre il livello del 2011, la spesa per gli acquisti da privati accreditati ha raggiunto un livello superiore del 15,1 per cento rispetto allo stesso anno base, con uno scostamento di 11,6 punti percentuali rispetto al limite. Il livello di spesa così raggiunto eccederebbe di 6,1 punti percentuali anche il tetto del 9 per cento previsto per il 2027 dal disegno di legge.

L'ulteriore innalzamento dei tetti interviene, dunque, in un contesto nel quale la spesa effettivamente sostenuta si colloca su livelli significativamente superiori ai limiti finora previsti.

TAVOLA 18

LO SCOSTAMENTO DAI TETTI DI SPESA PER GLI ACQUISTI DA PRIVATO ACCREDITATO – 2024 E 2025

(valori in milioni)

Regione	Tetto 2024	Tetto 2025	Scost. 2024	Scost. 2025	*Var % Scost. 25 su 24*	*Inc. % 24 su spesa 2011*	*Inc. % 25 su spesa 2011*
Totale complessivo	**12.121**	**12.420**	**1.271**	**1.393**	***9,6***	***10,6***	***11,6***
RSO	10.558	10.818	1.037	1.157	*11,6*	*9,9*	*11,1*
RSO Nord	5.470	5.605	485	655	*35,1*	*8,9*	*12,1*
RSO Centro	2.197	2.252	367	364	*0,8*	*16,9*	*16,7*
RSO Sud	2.891	2.962	186	139	*25,4*	*6,5*	*4,8*
RSS	1.563	1.601	233	236	*1*	*15,1*	*15,2*
RSS Nord	221	227	72	78	*8,2*	*32,9*	*35,6*
RSS Sud	1.342	1.375	161	158	*2,2*	*12,1*	*11,9*

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

42.

L'articolo 75, comma 1, incrementa di 15 milioni annui, a decorrere dal 2027, la quota del FSN standard vincolata alla remunerazione delle prestazioni sanitarie comprese nei LEA, erogate in regime di mobilità interregionale a favore delle persone con dipendenze patologiche, portando a 30 milioni annui le risorse complessivamente destinate a tale finalità. I commi 2 e 3 prevedono ulteriori risorse per il contrasto alle dipendenze, assicurando, a decorrere dal 2027, una dotazione annua di 5 milioni per il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga e incrementando di 20,6 milioni le risorse destinate ai percorsi di recupero delle persone tossicodipendenti e alcoldipendenti in regime di detenzione domiciliare (la cui dotazione complessiva arriva a circa 40 milioni).

43.

L'esame delle misure di interesse sanitario va esteso anche alle disposizioni che, pur non essendo ricomprese nel Titolo V, concernente le misure in materia di sanità, intervengono sulla capacità di sostenere le spese di cura e sulle condizioni materiali di accesso ai servizi.

Si tratta di interventi con finalità e canali di finanziamento distinti rispetto al rifinanziamento del SSN, che richiedono pertanto una considerazione specifica.

In particolare, l'articolo 53 prevede per il 2027 l'erogazione di una Carta del valore di 300 euro per l'acquisto di beni e prestazioni in ambito sanitario.

Il beneficio è destinato ai titolari dei trattamenti pensionistici e assistenziali indicati dalla norma, il cui importo complessivo annuo non sia superiore a 28.000 euro nell'anno 2025 e che abbiano compiuto 75 anni entro il 31 dicembre 2026. A tal fine, è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per il successivo trasferimento all'INPS, un fondo con una dotazione di 1.645 milioni di euro per il 2027, che costituisce limite di spesa. Nell'ambito di tale dotazione, sono autorizzati fino a 1.637 milioni di euro per il finanziamento degli importi accreditati sulle Carte e fino a 8 milioni per le procedure di erogazione. Le somme assegnate non costituiscono reddito imponibile e non rilevano ai fini dell'ISEE. Un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, dovrà individuare i beni e le prestazioni ammissibili, definire le modalità attuative della misura, stabilire le condizioni di accreditamento dei soggetti presso i quali sarà possibile utilizzare la Carta e disciplinare le procedure necessarie ad assicurare il rispetto del limite di spesa.

> La misura si propone di sostenere l'accesso della popolazione anziana a beni e prestazioni sanitarie acquistati privatamente, in un contesto caratterizzato da una significativa incidenza della spesa sanitaria direttamente sostenuta dalle famiglie.
> L'indagine ISTAT sui consumi delle famiglie rileva che nel 2025 la spesa sanitaria privata delle famiglie ammonta a 46 miliardi di euro, un valore sostanzialmente stabile rispetto al 2024 (+0,1 per cento). Al suo interno, diminuiscono le spese per servizi ambulatoriali (circa 21 miliardi; -0,8 per cento), servizi ospedalieri (6,2 miliardi; -1,3 per cento) e altri servizi sanitari (2,1 miliardi; -0,5 per cento), mentre aumentano quelle per prodotti medici (16,8 miliardi; +1,9 per cento). La spesa sanitaria media mensile per famiglia scende da 116,22 a 113,18 euro (-2,6 per cento), con un'incidenza pari al 4,1 per cento della spesa media mensile complessiva, che si attesta a 2.782,36 euro (Tavola 19).

L'efficacia del sostegno nel migliorare le condizioni di accesso ai servizi sanitari da parte della popolazione destinataria dipenderà dalle modalità attuative, dalla tipologia di beni e prestazioni ammessi e dalla diffusione territoriale dei soggetti presso i quali sarà possibile utilizzare la Carta.

Sotto il profilo distributivo, merita attenzione la scelta di subordinare l'accesso al beneficio al rispetto di una soglia riferita all'importo complessivo dei trattamenti pensionistici e assistenziali, anziché alla condizione economica complessiva dei potenziali beneficiari. A parità di trattamenti percepiti, infatti, i destinatari potrebbero presentare condizioni economiche sensibilmente diverse in ragione degli ulteriori redditi, del patrimonio e della composizione del nucleo familiare. La relazione tecnica allegata al disegno di legge individua, ai fini della quantificazione degli oneri, una platea potenziale

di 5.456.407 soggetti, sulla base dei dati del Casellario centrale dei pensionati relativi al 2025. Di questi, 386.139 hanno un'età pari a 75 anni, 1.579.117 un'età compresa tra 76 e 79 anni e 3.491.151 un'età pari o superiore a 80 anni.

Va inoltre considerato che la misura è limitata alla sola annualità 2027 e non si configura, pertanto, come un intervento strutturale. Appare quindi opportuno che la sua attuazione sia accompagnata da un adeguato monitoraggio, volto a verificare il grado di utilizzo della Carta, la tipologia delle prestazioni acquistate e la distribuzione territoriale dei beneficiari, così da valutarne l'effettiva capacità di incidere sulle difficoltà di accesso alle cure da parte della popolazione anziana.

TAVOLA 19

LA SPESA PER CONSUMI DELLE FAMIGLIE 2024-2025 – ITALIA

(in milioni di euro a valori correnti)

	2024	2025	VAR. % 24-25
SPESA TOTALE MENSILE PER FAMIGLIA (EURO CORRENTI)	2.755,1	2.782,4	1,0
SPESA SANITARIA MENSILE	116,2	113,2	-2,6
INCIDENZA PER CENTO DELLA SPESA SANITARIA SULLA SPESA MENSILE TOTALE	*4,2*	*4,1*	
	2024	**2025**	**VAR. % 24-25**
SPESA TOTALE SANITARIA ANNUA (MILIONI DI EURO)	45,962	46,004	0,1
PRODOTTI MEDICI, APPARECCHI E MATERIALE TERAPEUTICO	16,530	16,842	1,9
SERVIZI AMBULATORIALI	21,035	20,86	-0,8
SERVIZI OSPEDALIERI	6,276	6,193	-1,3
ALTRI SERVIZI SANITARI	2,12	2,109	-0,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati indagine sui consumi delle famiglie ISTAT, edizione settembre 2026

44.

Nel complesso, il disegno di legge interviene sul finanziamento del SSN attraverso un insieme di misure dirette a sostenere specifici ambiti di attività e categorie di personale. La significativa quota di finanziamenti vincolati a finalità predeterminate potrebbe limitare i margini di autonomia programmatoria delle Regioni, mentre le risorse non associate a specifiche destinazioni restano relativamente contenute rispetto all'incremento complessivo del finanziamento. Permangono, inoltre, rilevanti pressioni derivanti dall'andamento della spesa farmaceutica e per dispositivi medici, dai costi di funzionamento delle strutture e dalla necessità di garantire livelli adeguati di assistenza. In questo quadro, gli interventi delineati dal disegno di legge possono contribuire a fronteggiare alcune esigenze del sistema, ma la loro efficacia dipenderà dalla concreta attuazione e dalla capacità di tradursi in un effettivo ampliamento dell'offerta e in un miglioramento dell'accesso alle prestazioni. Resta pertanto centrale l'esigenza di

accompagnare l'incremento delle risorse con un'attenta verifica dei risultati conseguiti e della sostenibilità degli interventi nel medio periodo.

Riquadro 1 - L'impatto dello Shock sui costi energetici degli enti del SSN

Un ulteriore elemento di attenzione riguarda le possibili ripercussioni delle recenti tensioni dei mercati energetici sui costi di funzionamento delle strutture sanitarie. A tal riguardo, l'articolo 69, comma 7, del disegno di legge di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2027 prevede risorse nella libera disponibilità delle regioni e delle province autonome pari a 138 milioni nel 2027, 236 milioni nel 2028 e 273 milioni nel 2029, utilizzabili anche per fronteggiare gli eventuali oneri derivanti dall'inflazione.

L'ampiezza e la diffusione territoriale del patrimonio edilizio sanitario, unitamente alla necessità di garantire la continuità delle prestazioni assistenziali, comportano un elevato e anelastico fabbisogno energetico. Il funzionamento delle strutture ospedaliere e territoriali richiede, infatti, consumi costanti di energia per la climatizzazione degli ambienti, l'alimentazione delle apparecchiature e lo svolgimento delle attività sanitarie. Tale caratteristica rende la spesa energetica delle strutture sanitarie particolarmente esposta alle oscillazioni dei prezzi sui mercati all'ingrosso, come emerso durante la crisi energetica del 2022, quando i costi per riscaldamento, elettricità e altre utenze del SSN sono aumentati di oltre il 78 per cento rispetto all'anno precedente, raggiungendo i 3,2 miliardi di euro (Tavola R1.1)[12]. La successiva riduzione dei prezzi dell'energia ha consentito una graduale riduzione degli oneri, scesi a 2,5 miliardi nel 2023 e a 2,3 miliardi nel biennio 2024-2025. Tale riduzione non ha tuttavia riportato la spesa ai livelli precedenti alla crisi, atteso che nel 2025 i costi risultavano ancora superiori del 36,7 per cento rispetto al 2019.

Le tensioni sui mercati energetici emerse nel corso del 2026 potrebbero tradursi in ulteriori aggravi per le aziende sanitarie. Sulla base di una stima elaborata a partire dai conti economici del SSN, la spesa per riscaldamento e utenze per l'anno in corso sarebbe quantificabile in 2,52 miliardi di euro, con un incremento di 248 milioni rispetto al 2025 (+10,9 per cento). L'aumento previsto, pur risultando inferiore a quello osservato durante la crisi del 2022, interverrebbe su livelli di spesa ancora elevati, portando i costi energetici a superare di oltre il 50 per cento quelli registrati nel 2019 (Grafico R1.1).

TAVOLA R1.1

I COSTI ENERGETICI DEL SSN

(in milioni)

		2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
BA1610	Riscaldamento	615,6	577,4	656,6	1.170,4	954,1	835,3	865,9	941,2
BA1660	Utenze elettricità	786,5	729,5	854,7	1.670,1	1.234,5	1.107,7	1.067,2	1.159,3
BA1670	Altre utenze	260,8	246,8	280,2	349,1	318,9	324,4	340,6	420,8
	Totale	*1.663,0*	*1.553,8*	*1.791,6*	*3.189,6*	*2.507,5*	*2.267,3*	*2.273,7*	*2.521,3*

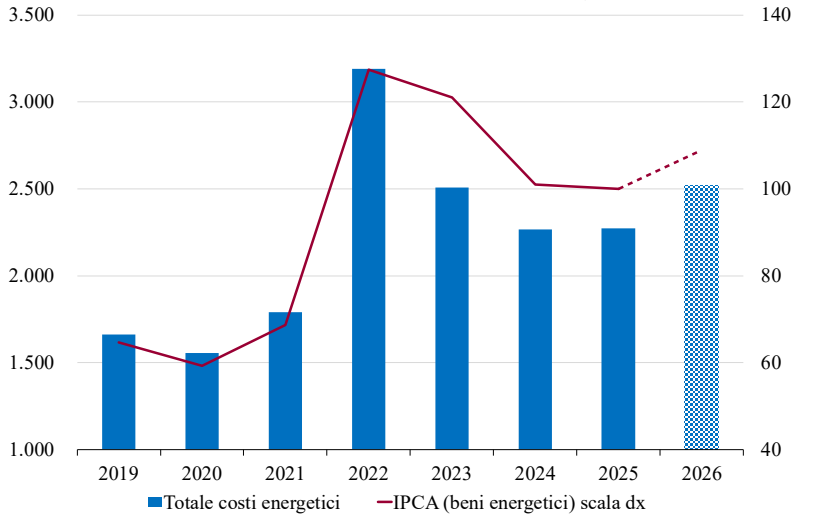
Nota: il dato relativo al 2026 è stimato
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati AGENAS, ISTAT e Conti economici

[12] La ricostruzione dei costi energetici del SSN è stata effettuata sulla base dei conti economici consolidati elaborati da AGENAS. Nel dettaglio sono stati presi in considerazione i costi relativi al riscaldamento (BA1610), le utenze elettriche (BA1660) e altre utenze (BA1670). Il periodo di osservazione comprende gli anni 2019-2025, mentre il 2026 è stata elaborata una stima. Quest'ultima è stata ottenuta applicando ai livelli di spesa del 2025 i tassi di incremento differenziati per ciascuna voce di costo, determinati sulla base delle variazioni medie annue delle componenti dell'Indice dei prezzi al consumo armonizzato (IPCA), calcolate utilizzando l'inflazione acquisita a settembre 2026 (cioè nell'ipotesi di invarianza degli indici negli ultimi tre mesi dell'anno). Al fine di approssimare la diversa sensibilità delle componenti di costo alle oscillazioni dei prezzi energetici, per ciascuna voce è stato determinato un coefficiente di correlazione lineare di Pearson, tra le variazioni percentuali della spesa e quelle del rispettivo indice dei prezzi di riferimento. In particolare, per le spese di riscaldamento e le utenze elettriche è stato utilizzato l'indice dei prezzi al consumo relativo al gruppo 045 "energia elettrica, gas e altri combustibili", mentre per le altre utenze è stato assunto l'indice relativo alla classe 0453 "combustibili liquidi". I tassi di incremento dei costi tra il 2025 e il 2026 sono stati quindi ottenuti moltiplicando le variazioni dei rispettivi indici per i coefficienti di correlazione.

GRAFICO R1.1

COSTI ENERGETICI DEL SSN E INDICE DEI PREZZI AL CONSUMO ARMONIZZATO (IPCA) DEI BENI ENERGETICI

(in milioni di euro e anno indice 2025)



Nota: il dato relativo al 2026 è stimato
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati AGENAS, ISTAT e Conti economici

In questa prospettiva, il progressivo incremento delle risorse lasciate alla libera disponibilità delle regioni nel triennio 2027-2029 (da 138 a 273 milioni) appare coerente con l'esigenza di rafforzare la capacità del sistema sanitario di far fronte alle pressioni inflazionistiche sui costi di funzionamento. La stima per il 2026 fornisce, al riguardo, una prima indicazione dell'entità dei maggiori oneri connessi alle oscillazioni dei prezzi energetici. L'adeguatezza delle risorse individuate nel disegno di legge in esame dipenderà non soltanto dalla persistenza delle tensioni sui mercati energetici, ma anche dall'evoluzione delle altre componenti della spesa sanitaria.

LE MISURE IN CAMPO ENERGETICO E A SOSTEGNO DI FAMIGLIE E IMPRESE

MISURE IN MATERIA DI ENERGIA E INFRASTRUTTURE

45.

Il Titolo VI del DLB (articoli da 77 a 83) contiene - come specificato all'art. 76 - la programmazione di dettaglio delle misure in materia di energia la cui spesa viene autorizzata grazie all'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale di cui all'articolo 26 del regolamento (UE) 2024/1263 e in coerenza con la raccomandazione 8 ottobre 2026 della Commissione europea.

Guardando agli effetti finanziari, le misure, tutte di parte capitale, cumulano nel biennio 2027-2028 un onere per il bilancio dello Stato di 10.560 milioni. Un ammontare che rappresenta l'86,8 per cento delle autorizzazioni di spesa complessive (12.160 milioni) previste nell'arco temporale preso in considerazione dall'articolato, ovvero dal 2027 al

2030. Poiché il periodo di attivazione della NEC è limitato alle annualità 2027 e 2028, ne discende che l'onere previsto per alcune delle misure nel biennio successivo (pari a 1.600 milioni), dovrà assicurare il rispetto del limite di crescita della spesa netta.

Guardando specificamente al triennio di previsione del DLB 2027-2029, l'effetto in termini di saldo netto da finanziare risulta pari a 11.360 milioni e di pari ammontare è altresì l'impatto sull'indebitamento, considerato che, da un lato, la spesa, proprio perché correlata alla NEC, tende a coincidere con la manifestazione in termini di cassa e dall'altro, per l'effetto compensativo determinato dalle entrate tributarie per quelle misure che, nel 2029, vengono finanziate con gli oneri generali di sistema e non con risorse di bilancio.

Le finalità di spesa riguardano interventi sulle infrastrutture ferroviarie, anche per il miglioramento della sicurezza e lo sviluppo tecnologico della rete (5.430 milioni dal 2027 al 2028), interventi funzionali a garantire una rapida manutenzione, recupero e funzionalità dei bacini idroelettrici (800 milioni nel periodo 2028-2030), interventi per sostenere la realizzazione di impianti fotovoltaici di nuova costruzione di potenza nominale non superiore a 1 MW (complessivamente 1.200 milioni nel triennio 2028-2030, di cui 400 milioni dal 2029 al 2030 a valere sulla componente degli oneri generali afferenti al sistema elettrico destinata al sostegno delle fonti rinnovabili di energia), interventi per rafforzare i regimi di sostegno per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili e per interventi di efficienza energetica (1.600 milioni nel triennio 2028-2030), interventi per accelerare lo sviluppo della produzione sostenibile di biometano (700 milioni nel triennio 2028-2030, di cui 600 milioni dal 2029 al 2030 a valere sulle componenti tariffarie del sistema gas), interventi per assicurare un sostegno temporaneo al costo dell'energia elettrica e agli investimenti verdi delle imprese energivore e delle PMI non energivore (6.030 milioni nel periodo 2027-2030, di cui 2.600 dal 2029 al 2030 a valere sulla componente degli oneri generali afferenti al sistema elettrico destinata al sostegno delle fonti rinnovabili di energia).

46.

Circa il 45 per cento delle risorse attivate dalla flessibilità è assorbito dal finanziamento degli interventi ferroviari attraverso il finanziamento del contratto di programma di RFI, parte servizi (1.570 milioni nel biennio 2027-2028 per la manutenzione straordinaria) e parte investimenti (3.860 milioni). Le infrastrutture ferroviarie, infatti, rappresentano

interventi che nella Comunicazione della Commissione recante orientamenti agli Stati membri sull'estensione della clausola nazionale di salvaguardia per gli investimenti e le spese connesse alla sicurezza energetica dell'agosto scorso sono considerati ammissibili ai fini dell'attivazione della clausola di salvaguardia.

L'art. 77 ripartisce l'autorizzazione di spesa relativa alla parte investimenti tra cinque finalità: interventi di sicurezza e innovazione tecnologica della rete ferroviaria nazionale, il Terzo Valico dei Giovi, la circonvallazione di Trento nell'ambito dell'accesso alla Galleria di Base del Brennero, il potenziamento della linea Napoli-Bari, il raddoppio della tratta Giampilieri-Fiumefreddo sulla linea Messina-Catania.

Non si tratta di nuove linee di investimento, addizionali in modo del tutto puro rispetto al quadro contrattuale vigente, bensì di programmi di intervento già inclusi nel Contratto di Programma 2022-2026. Non vengono forniti elementi sulle ragioni alla base degli interventi selezionati, se non per quanto riguarda il Terzo Valico dei Giovi, interessato da una variante legata a problematiche geomeccaniche; tuttavia, trattandosi di opere approvate nel Piano delle infrastrutture strategiche, in parte confluite nel PNRR, tutte in fase avanzata di realizzazione, si può ritenere che, attraverso la flessibilità concessa, si sia inteso assicurare continuità a interventi che presentavano fabbisogni di spesa non soddisfatti e che, in ragione della loro rilevanza strategica e della sussistenza di obbligazioni giuridiche sottostanti, non potevano essere esposti al rischio di interruzione o rallentamenti. A fronte di ciò, la manovra potrebbe, dunque, aver liberato margini finanziari per altri interventi di spesa che, in assenza della clausola, sarebbero stati verosimilmente sacrificati per garantire la prosecuzione delle opere strategiche richiamate.

Per la manutenzione straordinaria della rete ferroviaria (contratto di programma - parte Servizi) l'art. 77 stanzia 600 milioni di euro nel 2027 e 970 milioni nel 2028. L'ultimo aggiornamento del CdP – parte servizi 2022-2026 è stato adottato con il Quarto atto integrativo (aggiornamento 2026) che ha recepito le disposizioni normative che hanno disposto incrementi finanziari, tra cui 1.800 milioni per le attività di manutenzione straordinaria previsti dal d.l. n. 156 del 29 ottobre 2025, convertito con modificazioni dalla legge n. 191 del 18 dicembre 2025, recante "Misure urgenti in materia economica" e 61,33 milioni a valere sugli stanziamenti previsti dalla legge di bilancio 2026, che ha stanziato 3.660 milioni complessivi per le attività di manutenzione straordinaria (90 milioni per l'anno 2026, 1.660 milioni per l'anno 2027, 1.910 milioni per l'anno 2028).

Per la parte Investimenti vengono autorizzati 2,19 miliardi di spesa nel 2027 e 1,67 miliardi nel 2028. Nelle more dell'aggiornamento del contratto di programma, gli stanziamenti sono immediatamente disponibili per l'assunzione di impegni giuridicamente vincolanti e possono essere rimodulati tra i diversi interventi.

A giugno 2026 (d.i. n. 112 del 25 maggio 2026 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze), si è concluso l'*iter* autorizzativo

dell'aggiornamento 2025 del Contratto di Programma 2022-2026 - parte Investimenti, che costituisce atto integrativo del Contratto di Programma MIT-RFI 2022-2026, parte Investimenti, e conferma l'impegno nel proseguimento del piano di sviluppo, potenziamento tecnologico e modernizzazione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale.
Con l'aggiornamento 2025 del CdP, le risorse contrattualizzate riconducibili agli investimenti richiamati nella norma (tenendo conto che per quanto riguarda gli interventi indicati genericamente come finalizzati al miglioramento della sicurezza e allo sviluppo tecnologico della rete ferroviaria è stata presa in considerazione la voce del CdP relativa ai programmi prioritari per lo sviluppo tecnologico) sono state incrementate di 1.610,3 milioni, portando il finanziamento complessivo da 25.427,6 a 27.037,8 milioni. Le proiezioni programmatiche di breve periodo indicano esigenze di spesa per 4.266,8 milioni e un fabbisogno ancora da completare per 17.977,6 milioni; importi correlati prioritariamente agli interventi di innovazione tecnologica e per la sicurezza. Rispetto al costo totale a vita intera degli interventi, stimato nell'aggiornamento al CdP in 42.282,2 milioni, l'avanzamento finanziario complessivo indicato al giugno 2025 si ferma al 27,8 per cento. Percentuali più elevate si evidenziano, tuttavia, per il Terzo Valico dei Giovi (62,8 per cento) e per gli interventi sulla linea ferroviaria Napoli-Bari (59,2 per cento). Si rileva che nell'aggiornamento 2025 del CdP le esigenze programmatorie di breve periodo per le quattro opere localizzate ammontano a poco più di 800 milioni e sono riferite sia alle priorità legate alla sicurezza (priorità 1) sia all'avvio o completamento delle gare d'appalto (priorità 2).
Attraverso le risorse aggiuntive complessivamente previste dal DLB, il costo a ciclo di vita intera per le ridette opere si eleva di quasi il 60 per cento rispetto all'importo inizialmente indicato nel CdP 2022-2026.

47.

Le disposizioni contenute negli articoli da 78 a 83 costituiscono, invece, un pacchetto organico di interventi pubblici nel settore energetico, delineando un percorso di transizione incardinato su misure relative al potenziamento delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, alla riorganizzazione del mercato dell'energia elettrica e al miglioramento della sicurezza dell'approvvigionamento elettrico.

Il ventaglio di interventi è ampio e differenziato: manutenzione, recupero e funzionalità dei bacini idroelettrici (art. 78), realizzazione di impianti fotovoltaici (art. 79), sostegno alla produzione di energia termica da fonti rinnovabili e progetti di efficientamento energetico (art. 80), sviluppo della produzione sostenibile di biometano (art. 81), sostegno al costo dell'energia e agli investimenti green delle imprese (artt. 82 e 83). Alla base delle misure, un insieme di strumenti di natura economica, regolatoria e programmatica articolati per settori di intervento e tipologia dei destinatari (prioritariamente amministrazioni pubbliche e imprese, ma, indirettamente, anche famiglie), con la finalità di aumentare la disponibilità di energia pulita, migliorare l'efficienza dei consumi, ridurre il costo dell'energia, favorire gli investimenti verdi.

Anche in questo caso, come per le infrastrutture ferroviarie, le misure costituiscono perlopiù un rafforzamento di schemi incentivanti già strutturati e operativi.

L'architettura normativa presenta diversi elementi comuni. In primo luogo, emerge il ruolo centrale assegnato al Gestore dei Servizi Energetici (GSE), che fa da perno amministrativo per la maggior parte degli interventi: provvede alla contrattualizzazione di una quota dell'energia prodotta dai bacini idroelettrici oggetto degli interventi di manutenzione di cui all'art. 78; gestisce la procedura di erogazione di contributi in conto capitale in favore dei soggetti che realizzano nuovi impianti fotovoltaici di piccola taglia (art. 79) e l'erogazione di contributi a integrale copertura di interventi di riqualificazione energetica del patrimonio pubblico (art. 80); gestisce le procedure competitive per la concessione degli incentivi alle imprese che procedono al potenziamento o alla realizzazione di impianti di produzione sostenibile di biometano (art. 81); verifica gli adempimenti previsti dal regime di sostegno transitorio riservato alle imprese energivore e alle PMI per contenere il costo dell'energia elettrica (artt. 82 e 83).

In secondo luogo, le misure non sono immediatamente auto applicative e le norme primarie rinviano a provvedimenti di attuazione per definire criteri di assegnazione dei benefici, modalità operative, requisiti tecnici, monitoraggio e controlli, vale a dire per la disciplina di dettaglio da cui dipenderà l'operatività delle misure nonché il grado di efficacia delle stesse. I provvedimenti attuativi di pertinenza del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica riguardano cinque delle sei misure che compongono il "pacchetto energia", con tempistiche differenziate che vanno dai 30 giorni per la regolamentazione del regime di sostegno al costo dell'energia per le PMI, da attivare già nel 2027, ai 120 giorni per la disciplina di dettaglio dei contributi alla realizzazione di impianti fotovoltaici. Con riferimento alle misure per la funzionalità degli impianti idroelettrici (art. 78), è prevista, invece, l'adozione da parte di ARERA di atti finalizzati alla regolamentazione dei contratti da stipulare con i produttori di energia dai bacini oggetto di interventi di manutenzione e funzionalizzazione. Allo stesso tempo, tuttavia, non si fa cenno alle modalità attuative attraverso le quali verranno gestiti i fondi appostati a tal fine nel bilancio del MASE (200 milioni nel 2028 e 300 milioni nel 2029 e 2030).

Un terzo elemento da considerare accomuna gli artt. 78, 79, 82 e 83. Le misure ivi previste sono costruite secondo una logica di finalità composita, nel senso che perseguono un obiettivo immediato e dichiarato, ma allo stesso tempo sono destinate a generare un effetto ulteriore che mira a rafforzare l'impatto della misura sotto il profilo non solo energetico, ma anche economico. Tale impostazione appare coerente con l'approccio

delineato dalla Commissione europea ai fini dell'ammissibilità delle misure nell'ambito della clausola di salvaguardia. È necessario, infatti, che gli interventi elegibili non abbiano natura meramente congiunturale o compensativa, limitandosi ad attenuare gli effetti economici del caro energia, ma che presentino elementi idonei a ridurre in modo strutturale e permanente la dipendenza dai combustibili fossili e a rafforzare la sicurezza energetica.

In dettaglio, nell'art. 78, alla finalità principale, ovvero garantire la rapida manutenzione, il recupero e la funzionalità dei bacini idroelettrici allo scopo di preservare e valorizzare una fonte rinnovabile già esistente e contrastare il degrado del parco idroelettrico nazionale, si affianca, quale obiettivo secondario, la contrattualizzazione obbligatoria di una quota rilevante dell'energia prodotta così da trasferire ai consumatori finali, attraverso la riduzione degli oneri generali di sistema, i benefici economici derivanti dalla valorizzazione della fonte energetica. Sotto il profilo finanziario, tuttavia, la relazione tecnica non fornisce una quantificazione dei flussi che potranno derivare dall'applicazione dei contratti (v. RIQUADRO 2 - "LA NECESSITÀ DI AMMODERNAMENTO DEI SITI DI PRODUZIONE DI ENERGIA IDROELETTRICA").

> Lo strumento individuato è quello del contratto a due vie utilizzato dal GSE per incentivare la produzione di energia da fonti rinnovabili garantendo al produttore un prezzo stabile (*strike price*). I benefici per consumatori e imprese sono di tre tipologie: riduzione della volatilità dei prezzi, il recupero delle differenze positive rispetto allo *strike price*, riduzione dei costi complessivi del sostegno pubblico alle energie rinnovabili. Il vantaggio per gli utenti, infatti, è che parte dei benefici derivanti ai produttori da prezzi elevati dell'energia viene restituita alla collettività, mentre gli investitori si avvantaggiano della certezza dei ricavi e, conseguentemente, sono incentivati a realizzare più impianti rinnovabili. La maggiore quota di energia rinnovabile contribuisce a ridurre strutturalmente nel tempo la dipendenza dai combustibili fossili e dagli shock dei prezzi del gas.

Un meccanismo simile caratterizza anche gli artt. 82 e 83 che presentano misure finalizzate, in via immediata, a contenere il costo dell'energia elettrica sostenuto dalle imprese a forte consumo di energia e dalle PMI, per evitare perdite di competitività delle imprese esposte ai prezzi elevati dell'elettricità. Complessivamente le due misure comportano un onere sul bilancio dello Stato di 4.830 milioni nel triennio di previsione (il 36,4 per cento dell'intero "pacchetto energia") e rappresentano un aiuto alle imprese che va a compensare una quota del prezzo dell'energia acquistata o autoconsumata. La norma, tuttavia, non si configura come un semplice sussidio ai consumi energetici, dal momento che le imprese beneficiarie sono obbligate a reinvestire almeno il 100 per cento dell'incentivo ricevuto in fonti rinnovabili, accumuli, efficienza energetica,

elettrificazione, idrogeno, recupero di calore, altri interventi di decarbonizzazione. Le misure, dunque, non si esauriscono nel trasferimento finanziario, ma, secondo un meccanismo del tipo *energy release*, sono finalizzate a generare investimenti potenzialmente idonei ad accelerare la transizione energetica attraverso la capacità di generazione di energia rinnovabile. Un sistema simile risulta già operativo per le imprese a forte consumo energetico in base all'articolo 1, comma 2 del d.l. n. 181 del 2023 e il DLB ora estende questa forma di sostegno anche alle piccole e medie imprese a partire dal 2027. Inoltre, la capacità aggiuntiva di generazione di energia arriva ad includere interventi ulteriori rispetto a impianti fotovoltaici, eolici e idroelettrici previsti dalla norma del 2023.

> La disciplina del meccanismo di sviluppo di nuova capacità di generazione da fonti rinnovabili da parte delle imprese energivore introdotto dal d.l. n. 181 del 2023 è dettata dal decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica n. 268/2024, aggiornato dal d.m. n. 204/2025, anche detto "DM Energy Release 2.0". Il meccanismo prevede l'obbligo di restituzione da parte delle imprese dell'energia anticipata sulla base del contratto stipulato con GSE e si concretizza nella realizzazione di nuova capacità di generazione in grado di produrre energia elettrica al termine del periodo di restituzione (20 anni) pari, in valore atteso, a quella oggetto di anticipazione nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2025 e il 31 dicembre 2027. La nuova capacità di generazione fa riferimento al potenziamento, rifacimento o realizzazione *ex novo* di impianti fotovoltaici, eolici e idroelettrici di potenza minima pari a 200 kW ciascuno.
> In base alla graduatoria pubblicata da GSE a giugno 2026 relativa alla procedura competitiva che è stata completata, sono state presentate n. 683 richieste per un totale di 79.340.040,696 MWh di energia offerta, di cui ammesse n. 600 per un totale di 70.840.203,000 MWh.

Anche le disposizioni contenute nell'art. 79 rispondono alla logica di generare effetti positivi duraturi in termini energetici ed economici, che non si esauriscono nel meccanismo incentivante attivato. Il vantaggio secondario è implicito nella coincidenza tra i beneficiari della misura e i soggetti che accedono al meccanismo di sostegno di cui al decreto MASE 18 giugno 2026 (c.d. decreto FER X). Come specificato nella relazione tecnica, infatti, il contributo in conto capitale concesso nei limiti del 40 per cento per la realizzazione dei nuovi impianti fotovoltaici può determinare, con riferimento agli stessi soggetti, una riduzione di circa il 35 per cento del livello di supporto (incentivo) richiesto ai sensi del decreto FER X, anticipando una quota del sostegno e riducendo gli oneri connessi all'incentivazione dell'energia prodotta. In altre parole, la misura sposta una parte dell'aiuto dal momento della produzione dell'energia al momento della costruzione dell'impianto, con la conseguenza che una parte dell'incentivazione riconosciuta ai soggetti che realizzano nuovi impianti fotovoltaici sotto forma di sostegno pubblico erogato in termini di spesa corrente pluriennale viene sostituita da un contributo in conto

capitale concentrato nelle annualità iniziali del ciclo di vita dell'impianto. Ciò dovrebbe ridurre il fabbisogno di incentivazione riconosciuto successivamente tramite il meccanismo FER X, producendo altresì effetti positivi sugli oneri del sistema elettrico.

48.

Tra le misure che si innestano su procedure di incentivazione già attivate e operanti sono ricompresi gli interventi disciplinati all'art. 80, volti a rafforzare i regimi di sostegno per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili e gli interventi di efficienza energetica di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 28/2011 (il c.d. decreto Rinnovabili) che ha previsto lo strumento del Conto termico.

Nel merito, il DLB stanzia nel bilancio del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, per il periodo 2028-2030, 600 milioni destinati alla riqualificazione energetica degli ospedali e delle strutture sanitarie, 650 milioni per gli edifici scolastici pubblici, 150 milioni per gli impianti sportivi (piscine e impianti per sport su ghiaccio) e 200 milioni complessivi per gli edifici delle università, AFAM ed enti di ricerca per il solo anno 2028. Beneficiari dovrebbero essere gli enti proprietari e quindi, tenuto conto della tipologia di immobili su cui dovranno essere condotti gli interventi di efficientamento, la misura spinge soprattutto la spesa per investimenti degli enti locali.

L'incremento delle risorse interviene in una fase caratterizzata da una domanda per l'utilizzo del Conto Termico in forte crescita da parte delle amministrazioni pubbliche; un fabbisogno che, dunque, i nuovi stanziamenti possono contribuire a soddisfare.

L'elemento qualificante della misura non risiede nell'introduzione di un autonomo meccanismo di incentivazione, ma nell'assegnazione di risorse aggiuntive a carico del bilancio statale, vincolate a specifiche categorie di immobili e infrastrutture pubbliche. La relativa efficacia dipenderà dall'effettiva addizionalità degli stanziamenti e dal coordinamento con il Conto Termico ordinario e con gli altri programmi di investimento (v. RIQUADRO 3 - "EFFICIENTAMENTO ENERGETICO DEGLI EDIFICI DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA").

Il rafforzamento del sostegno pubblico risponde all'esigenza di accelerare la riqualificazione di un patrimonio edilizio caratterizzato da rilevanti fabbisogni energetici, con potenziali effetti sia sul versante ambientale sia sulla spesa corrente delle amministrazioni. Il contenimento dei fabbisogni energetici, infatti, può produrre effetti favorevoli sui bilanci pubblici, riducendo la spesa per l'approvvigionamento energetico.

L'entità dei benefici dipenderà anche dalle caratteristiche iniziali degli edifici, dalla profondità degli interventi, dall'intensità di utilizzo e dall'effettivo conseguimento dei risparmi programmati. A tal riguardo, va tenuto presente, infatti, che, con riferimento agli interventi di miglioramento della prestazione energetica degli edifici e delle strutture pubbliche e private, la Commissione europea raccomanda interventi ambiziosi, tali da conseguire risparmi energetici corrispondenti a ristrutturazioni di livello medio o profondo.

Osservando i dati più recenti sugli interventi per la riduzione di consumi energetici negli edifici scolastici (cui è destinata la quota prioritaria delle risorse aggiuntive) emerge con evidenza, oltre ad un persistente gap territoriale, anche la diffusione di interventi meno invasivi e più facilmente realizzabili, come accorgimenti generali per la riduzione dei consumi, vetri o serramenti doppi, zonizzazione dell'impianto termico, mentre è ancora molto contenuta la diffusione delle fonti rinnovabili, tra cui il fotovoltaico (v. RIQUADRO 4 - "INTERVENTI DI EFFICIENZA ENERGETICA DEGLI EDIFICI SCOLASTICI").

Aspetti, questi, che la disciplina attuativa di dettaglio dovrà tenere adeguatamente in conto al fine di ottimizzare gli spazi di spesa concessi dalla clausola e assicurare l'effettiva ammissibilità degli interventi.

In tale prospettiva, non solo per le opere di edilizia scolastica, ma anche per quelle insistenti su altro patrimonio pubblico, dunque, appare prioritario procedere alla ricognizione dei fabbisogni delle amministrazioni beneficiarie e alla definizione di indicatori relativi ai costi sostenuti, ai risparmi energetici effettivi, alle emissioni abbattute e ai conseguenti benefici in termini di riduzione della spesa di funzionamento. Ciò, al fine di evitare una dispersione delle risorse stanziate e di centrare, invece, l'obiettivo di un impiego proporzionato ai benefici attesi.

49.

Nel complesso, gli interventi contenuti negli articoli da 77 a 83 delineano una strategia che utilizza gli spazi finanziari resi disponibili dalla clausola di salvaguardia europea per sostenere sia investimenti infrastrutturali già programmati e ritenuti strategici, sia il rafforzamento e l'estensione di strumenti incentivanti già operativi nel settore energetico.

Le risorse autorizzate, dati anche i tempi ristretti che hanno contrassegnato la fase di selezione delle misure e la verifica della loro eligibilità, nonché i tempi ugualmente molto serrati affinché le stesse abbiano una manifestazione in termini di spesa effettiva, risultano

quindi orientate più che all'introduzione di nuove politiche, all'accelerazione e al consolidamento di programmi esistenti, con l'obiettivo di produrre effetti permanenti sotto diversi punti di vista: la sicurezza energetica, la diffusione delle fonti rinnovabili, l'efficienza dei consumi e la competitività del sistema produttivo.

In questo contesto assumono particolare rilievo il riferimento all'attività provvedimentale di attuazione, la valutazione degli effetti attesi nel medio-lungo periodo e la stessa necessità di dimostrare la coerenza degli interventi con le finalità della clausola europea. Tutto ciò assegna un ruolo centrale alle attività di monitoraggio e rendicontazione specificamente richiamate all'art. 76. In tale prospettiva, l'obbligo per le amministrazioni competenti di trasmettere con cadenza mensile, attraverso i sistemi informativi della Ragioneria generale dello Stato, dati aggiornati sullo stato di attuazione degli interventi e sui relativi effetti finanziari assume una funzione non meramente informativa, ma essenziale ai fini della verifica del contributo effettivo delle misure agli obiettivi energetici e infrastrutturali perseguiti e della loro permanenza all'interno del perimetro di ammissibilità definito Commissione europea. Al monitoraggio continuo, pertanto, andrà prestata particolare attenzione; esso rappresenta la condizione necessaria per assicurare, attraverso risultati misurabili, la piena efficacia della flessibilità ottenuta, in termini di additività degli investimenti realizzati e non in sostituzione di risorse già utilizzabili.

50.

Come già detto, il DLB, in coerenza con le linee tracciate nei documenti programmatici, ha circoscritto l'intervento pubblico a favore degli investimenti agli spazi resi disponibili a seguito dell'attivazione della clausola nazionale di salvaguardia. Tuttavia, non sono trascurabili gli elementi informativi che emergono guardando alla Sezione II della manovra di bilancio, seppure i relativi impatti finanziari siano quantificati solo in termini di SNF.

I rifinanziamenti netti della Sezione II della manovra, infatti, mostrano come gli interventi di spesa correlati all'attivazione della NEC non esauriscano del tutto l'area degli investimenti pubblici attivabili nel triennio 2027-2029.

Le operazioni di definanziamento e rifinanziamento della spesa in conto capitale determinano sul triennio di previsione un saldo positivo di 7.574 milioni, differenziato in 2.451 milioni nel 2027, 3.776 milioni nel 2028 e 1.347 milioni nel 2029. Rispetto all'importo complessivo, il 74 per cento è rappresentato da investimenti fissi lordi e il 26

per cento da contributi agli investimenti ad indicare che la riallocazione delle risorse va a vantaggio, prevalentemente, della realizzazione o completamento di infrastrutture e asset pubblici, piuttosto che a forme di sostegno indiretto mediante contributi agli investimenti. Guardando alle aree di intervento, emerge una chiara selettività delle priorità di investimento pubblico: al netto delle riduzioni, le politiche che beneficiano di una iniezione di risorse concernono "difesa e sicurezza" (5.725 milioni), che peraltro ricomprende anche quote di spesa ammessa sulla base della NEC, e "trasporti e mobilità" (2.193 milioni).

La distinzione tra rifinanziamenti e riduzioni evidenzia che, al netto degli interventi in difesa, la politica relativa alle infrastrutture per la mobilità e i trasporti è l'unica interessata, pressoché esclusivamente, da interventi di rifinanziamento, mentre gli altri settori che aggregano le operazioni di riallocazione (sviluppo economico e incentivi, territorio, ambiente e inclusione, cultura, turismo e patrimonio, digitale, dati e cybersicurezza, opere pubbliche e immobili) risultano colpiti da interventi di riduzione delle risorse disponibili.

La ricomposizione delle priorità di spesa mette in luce, dunque, un rafforzamento complessivo degli investimenti, che, tuttavia, non si traduce in un ampliamento generalizzato della politica, rimanendo indirizzato verso pochi ambiti selezionati.

INCENTIVI ALLE POLITICHE ABITATIVE

51.

Nel disegno di legge, tra le misure a sostegno delle famiglie, emerge la proroga dell'ambito di applicazione del Fondo di garanzia prima casa, prevista dall'articolo 2. La misura, in tema di politiche abitative, rappresenta un importante strumento per supportare le categorie più fragili di individui, quali i giovani e le famiglie, nell'acquisto della prima casa.

> La disciplina del Fondo di garanzia per l'acquisto della prima casa, introdotto dall'art. 1, comma 48, lett. c), della legge 27 dicembre 2013 n. 147 (c.d. "legge di stabilità 2014")[13] e gestito da Consap S.p.A., era stata modificata dalla legge di bilancio 2025[14], che aveva rimodulato l'ambito di operatività del Fondo, prevedendo che i soggetti beneficiari della garanzia fossero esclusivamente, e non più prioritariamente, le giovani coppie (coniugate ovvero conviventi *more uxorio* che abbiano costituito nucleo da almeno due anni), i nuclei familiari monogenitoriali con figli minori, i conduttori

[13] Come è noto, il Fondo in esame prevede il rilascio di garanzie statali su mutui ipotecari di importo non superiore a 250 mila euro, nella misura del 50 per cento del capitale residuo del finanziamento tempo per tempo in essere, destinati all'acquisto - anche con interventi di ristrutturazione volti al miglioramento dell'efficienza energetica - di unità immobiliari da adibire ad abitazione principale del mutuatario (cfr. art. 19 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34).
[14] Cfr. art. 1 commi 112-115 della legge n. 207 del 2024.

di alloggi di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari e i giovani che non hanno compiuto trentasei anni di età.
Era stato prorogato fino al 31 dicembre 2027 sia il termine per poter usufruire della garanzia massima dell'80 per cento sulla quota capitale dei mutui destinati alle categorie sopra menzionate, in presenza di specifici requisiti[15], sia l'applicazione del regime speciale introdotto dalla legge di bilancio 2024 a supporto dell'accesso al credito in favore delle famiglie numerose[16].
Quanto ai risultati ottenuti[17], nel corso dell'anno 2025, il Gestore ha concesso circa 79,5 mila garanzie sui mutui erogati per 10,08 miliardi (+21 per cento rispetto al 2024), per un ammontare di importo garantito sul capitale iniziale, in termini di flusso, di circa 7,29 miliardi (+28 per cento rispetto all'anno precedente), a fronte dei quali il Gestore ha accantonato risorse a titolo di coefficiente di rischio per circa 565 milioni. Le richieste di escussione nel solo 2025 sono state pari a 17,5 milioni in aumento del 63 per cento rispetto al 2024.
I dati di stock al 31 dicembre 2025 hanno fatto registrare un numero di garanzie in essere pari a circa 501.800, per un garantito in essere complessivo pari a circa 34 miliardi in aumento di circa il 19 per cento rispetto al 2024 (28,5 miliardi), a fronte di un valore di finanziato pari a circa 54 miliardi. Sempre in termini di stock, al 31 dicembre 2025, l'importo accantonato a copertura dell'intero portafoglio ammonta a circa 2,5 miliardi, mentre le escussioni liquidate risultano pari a 58,6 milioni, a fronte del quale Consap ha avviato le attività di recupero, in base alla legislazione vigente.

Resta fermo l'impianto normativo di accesso al Fondo, che dal 2025 è divenuto più selettivo in favore di specifiche categorie ed in particolare dei giovani e che, per effetto del d.l. n. 66 del 2026[18] (c.d. Piano Casa), è stato esteso alle persone con disabilità permanente[19] e ai familiari conviventi che le assistono[20].

Nel primo semestre 2026, il Gestore (Consap) ha comunicato che risultano pervenute n. 38.336 richieste di ammissione alla garanzia (-19 per cento rispetto al 1° semestre 2025) di cui n. 33.618 ammesse alla garanzia (-26 per cento rispetto al 1° semestre 2025).
Nella prima metà dell'anno in corso, risultano erogati mutui per complessivi 4,3 miliardi (-18 per cento rispetto al 1° semestre 2025), anche a fronte di domande pervenute precedentemente al periodo in esame.
Nei primi sei mesi del 2026, le garanzie avviate hanno riguardato per oltre il 74 per cento giovani con età inferiore a 36 anni. Inoltre, si conferma nel Nord Italia la più alta percentuale di finanziamenti erogati che rappresentano il 56 per cento del numero totale, a fronte delle percentuali registrate nel Centro (23 per cento) e nel Sud del Paese (21 per cento). Le regioni con maggior numero di finanziamenti erogati risultano: la Lombardia (6.725 posizioni), seguita dall'Emilia Romagna (3.855

[15] Tale regime speciale di accesso al Fondo è stato introdotto dall'art. 64, comma 3, del d.l. 25 maggio 2021, n. 73 (convertito con modificazioni dalla legge 23 luglio 2021, n. 106).
[16] Si tratta delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 9, 10, 11, 12 e 13, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (legge di bilancio per il 2024), che, in estrema sintesi, prevedono:
- l'inclusione, tra le categorie prioritarie, di famiglie numerose che rispettino determinate condizioni anagrafiche e reddituali;
- in relazione alle domande presentate da tali famiglie, specifiche disposizioni concernenti, tra l'altro, la misura massima della garanzia concedibile e la misura dell'accantonamento di un coefficiente di rischio;
- l'operatività della garanzia anche nei casi di surroga del mutuo originario.
[17] La misura è stata interessata anche dalla legge di bilancio 2026 che all'art.1 comma 881, stabilisce che il Fondo può assumere impegni di garanzia entro un limite massimo complessivo, calcolato su base cumulata, determinato annualmente dalla legge di bilancio. La quantificazione del tetto tiene conto dell'esposizione già in essere al 31 dicembre dell'anno precedente alle nuove garanzie che si prevede di concedere nell'anno di riferimento. Per l'anno 2026, il limite massimo degli impegni assumibili è fissato in 43.000 milioni di euro.
[18] Decreto-legge convertito con modificazioni dalla L. 2 luglio 2026, n. 116 (in G.U. 03/07/2026, n. 152).
[19] Accertata ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104.
[20] Ai componenti di un nucleo familiare al quale appartenga da almeno due anni un familiare convivente, figlio, figlia, fratello o sorella del richiedente, con disabilità permanente accertata ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992.

posizioni) e dal Veneto (3.758 posizioni). Il totale dei finanziamenti garantiti riguarda operazioni per acquisto di abitazione principale (oltre il 98 per cento).
Nello stesso periodo, risultano liquidate ai soggetti finanziatori n. 70 richieste di escussione della garanzia per un importo pari a 3,9 milioni che Consap, in linea con quanto disposto dall'art. 8 del decreto 31 luglio 2014, provvede a recuperare, inclusi gli interessi legali e le spese sostenute per il recupero, mediante il ricorso alla procedura di iscrizione a ruolo.

Con il DLB viene differita al 31 dicembre 2029 sia l'operatività del regime speciale che prevede l'innalzamento della garanzia fino all'80 per cento della quota capitale[21], qualora il richiedente abbia un ISEE non superiore a 40 mila euro annui, sia il regime di favore previsto per le famiglie numerose che può arrivare, a seconda della composizione e dell'ISEE, fino all'85 per cento o al 90 per cento[22].

Per effetto dell'estensione dei benefici del Fondo, la dotazione dello stesso viene incrementata di 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2028 e 2029.

Il DLB ha anche rivisto in aumento, rispetto al 2026[23], il limite massimo cumulativo degli impegni assumibili dal Fondo in 45.000 milioni di euro per l'anno 2027 (art. 139 stato di previsione del MEF).

L'azione di ampliamento degli effetti del Fondo si inserisce nel più ampio quadro di interventi pubblici rivolti alle famiglie in materia fiscale in relazione alla gestione degli immobili.

L'integrazione sinergica tra il rifinanziamento del Fondo di garanzia prima casa per l'accesso al credito ipotecario (art. 2), la proroga del regime detraibile degli oneri di ristrutturazione edilizia (art. 4) e la ridefinizione delle aliquote di prelievo sui redditi da locazione (art. 5) configurano un quadro regolatorio di interventi in favore delle politiche abitative, finalizzato a coniugare il sostegno all'accesso alla proprietà per le giovani generazioni con l'efficientamento e il rilancio del mercato locativo e immobiliare.

Per l'anno d'imposta 2027, è prorogata nella misura del 50 per cento la detrazione dall'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) spettante per le spese sostenute relative agli interventi di recupero del patrimonio edilizio, di riqualificazione energetica e di adozione di misure antisismiche, effettuati su unità immobiliari adibite ad abitazione principale.
Per i medesimi interventi eseguiti su immobili diversi dall'abitazione principale, la detrazione spettante per l'anno d'imposta 2027 è prorogata nella misura del 36 per cento.
Viene altresì prorogata, per il medesimo periodo d'imposta, la detrazione nella misura del 50 per cento per le spese documentate relative all'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici destinati all'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione, calcolata su un ammontare complessivo non superiore a 5 mila euro.

[21] Art. 64, comma 3, del d.l. 25 maggio 2021, n. 73 (convertito con modificazioni dalla legge 23 luglio 2021, n. 106).
[22] Si tratta delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 9, 10, 11, 12 e 13, della legge 30 dicembre 2023, n. 213.
[23] La legge di bilancio 2026 all'art.1 comma 881, fissava in 43.000 milioni di euro il limite massimo degli impegni assumibili per l'anno 2026.

Inoltre, al fine di incentivare la locazione di immobili ad uso abitativo, la disciplina dell'imposta sostitutiva della cedolare secca per i contratti di locazione a canone concordato è ridefinita mediante una modulazione al ribasso delle aliquote applicabili, diversificate in funzione della tipologia contrattuale e della destinazione dell'immobile (art. 5). Nello specifico, in relazione a tali contratti, stipulati nell'anno 2027, per i canoni di locazione percepiti dal 1° gennaio 2027 al 31 dicembre 2031, l'aliquota dell'imposta sostitutiva è ridotta al 5 per cento. La suddetta aliquota è ridotta all'1 per cento se, all'atto della stipula, il conduttore ha un'età inferiore a 36 anni.

Nel quadro delle politiche abitative si inserisce, altresì, l'intervento del DLB sull'armonizzazione dei termini per le agevolazioni fiscali relative all'acquisto della prima casa, volto ad ampliare da diciotto mesi a due anni il termine per il trasferimento della residenza nel comune in cui è situato l'immobile e da uno a due anni il termine previsto per il riacquisto di un'altra abitazione in caso di vendita infraquinquennale dell'immobile agevolato (art. 41). La disposizione, quindi, amplia e uniforma i diversi termini temporali connessi al mantenimento e al rinnovo delle agevolazioni prima casa con l'obiettivo quindi di rendere più agevole la gestione delle operazioni immobiliari, tenendo conto dei tempi spesso lunghi necessari per vendere un immobile, trasferire la residenza o acquistare una nuova abitazione evitando la decadenza dal beneficio.

Il DLB prevede una disciplina transitoria che attribuisce alla riforma un'efficacia immediatamente favorevole anche per situazioni in corso. Infatti, la novità normativa si applica anche agli acquisti e alle alienazioni effettuati prima dell'entrata in vigore della legge purché, a tale data, non siano ancora scaduti i termini previsti dalla normativa precedente.

La suddetta disposizione presenta una valenza favorevole, in quanto idonea a prevenire potenziali contenziosi e a scongiurare il rischio di decadenza dai benefici per ragioni di natura meramente temporale. Tuttavia, sotto il profilo della finanza pubblica, desta attenzione la valutazione di neutralità finanziaria contenuta nella relazione tecnica, fondata sull'assunto che i contribuenti adottino comunque i comportamenti necessari a conservare l'agevolazione. L'estensione dei termini, infatti, potrebbe determinare una diversa distribuzione temporale degli adempimenti e delle eventuali decadenze, con conseguenti effetti sul gettito delle imposte interessate.

In conclusione, pur trattandosi di un intervento volto a semplificare e rendere più flessibile la disciplina delle agevolazioni prima casa, appare necessario verificare la fondatezza dell'ipotesi di invarianza finanziaria, considerato che l'allungamento dei termini potrebbe incidere sul momento di eventuale recupero delle imposte dovute in caso di decadenza dal beneficio.

INTERVENTI SUI CREDITI DI IMPOSTA

52.

Nel contesto della manovra di bilancio e delle politiche pubbliche di agevolazione fiscale, lo strumento del credito d'imposta si conferma centrale quale leva di incentivazione economica, transizione digitale, sostegno agli investimenti strategici e tutela del patrimonio culturale.

Nel quadro sistematico delle misure fiscali in materia di investimenti, trasformazione digitale, agricoltura e turismo, un peso rilevante occupa il rifinanziamento del credito d'imposta riservato alle imprese che effettuano investimenti all'interno della Zona Economica Speciale Unica per il Mezzogiorno. L'art. 85 opera un intervento diretto sull'architettura finanziaria dell'istituto agevolativo, novellando formalmente l'articolo 16, comma 6, del d.l. 19 settembre 2023, n. 124, convertito con modificazioni dalla legge 13 novembre 2023, n. 162.

La Zona Economica Speciale Unica (di seguito ZES Unica), istituita dal d.l. 19 settembre 2023, n. 124 e divenuta operativa a far data dal 1° gennaio 2024, presenta un assetto normativo che ha riformato la disciplina originaria, riferita alle otto ZES. In particolare, il nuovo credito d'imposta, rispetto alla precedente disciplina, presenta elementi di razionalizzazione e potenziamento, in termini di intensità del beneficio fiscale e di taglia massima degli investimenti agevolabili (100 milioni), cui si accompagna anche la fissazione di una soglia minima (200 mila euro) e l'estensione dell'agevolazione all'acquisto di terreni e all'acquisizione, alla realizzazione ovvero all'ampliamento di immobili strumentali agli investimenti, fermo restando che il valore dei terreni e degli immobili non può superare il 50 per cento del valore complessivo dell'investimento agevolato.

La legge di bilancio 2025 (legge n. 207 del 2024, art. 1, commi 485-491), prima, e la legge di bilancio 2026 (legge n. 199 del 2025, art. 1, commi 438-447), poi, hanno stabilito l'estensione agli anni 2025, 2026, 2027 e 2028 del credito d'imposta nella ZES Unica, con riferimento ad investimenti realizzati dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2028. Il tetto di spesa per il riconoscimento di tale credito d'imposta è fissato nel limite di 2,2 miliardi per il 2025, 2,3 miliardi per il 2026, 1 miliardo per il 2027 e 750 milioni per il 2028. Inoltre, il beneficio fiscale è stato esteso alle zone assistite delle regioni Umbria e Marche (comma 438).

Con la legge di bilancio 2026 (legge n. 199 del 2025, art. 1, commi 448-452) è stato riconosciuto un contributo aggiuntivo, sotto forma di credito d'imposta, pari al 14,6189 per cento dell'ammontare già richiesto con la dichiarazione integrativa, per gli investimenti realizzati nel corso del 2025 per i quali era stato inizialmente riconosciuto il 60,3811 per cento dell'importo richiesto. Per effetto di tale contributo aggiuntivo, il beneficio complessivo riconosciuto alle imprese risulta elevato al 75 per cento delle spese sostenute.

Nel 2024, primo anno di operatività della ZES Unica, le istanze di accesso al credito d'imposta sono state 6.885, per un importo complessivo del credito a consuntivo pari a 2,57 miliardi, che hanno generato investimenti per 5,16 miliardi[24].
Nel 2025, le istanze di accesso al credito d'imposta sono state 10.493, per un importo complessivo del credito a consuntivo pari a 3,64 miliardi, che hanno generato investimenti per 7,32 miliardi[25].
Pertanto, il confronto nel primo biennio post-riforma evidenzia un interesse in crescita per la misura, con un incremento in termini di importo (+42 per cento nel 2025 rispetto al precedente anno) sia per l'ammontare di credito richiesto a consuntivo che per il totale degli investimenti realizzati, percentuale che sale al 52 per cento con riguardo al numero di comunicazioni integrative inviate.

Nel dettaglio, le disposizioni normative contenute nel primo comma dell'art. 85 incrementano sensibilmente le autorizzazioni di spesa previste per il biennio 2027-2028, innalzando i tetti complessivi entro i quali l'agevolazione fiscale può essere concessa. Per l'anno 2027, il limite di spesa originariamente fissato in 1.000 milioni di euro viene elevato a 2.400 milioni di euro, determinando un'integrazione di risorse pari a ulteriori 1.400 milioni di euro. Analogamente, per l'anno 2028, l'importo iniziale di 750 milioni di euro viene rideterminato in 1.250 milioni di euro, attraverso una dotazione aggiuntiva di 500 milioni di euro. Complessivamente, l'intervento normativo stabilisce un potenziamento delle risorse disponibili pari a 1,9 miliardi di euro, portando la provvista complessiva destinata al credito d'imposta ZES per le due annualità a 3.650 milioni di euro e assicurando in tal modo continuità operativa alla programmazione degli investimenti privati nel medio periodo.

Il secondo comma della disposizione definisce il quadro metodologico di controllo e rendicontazione, stabilendo che le risorse finanziarie oggetto del rifinanziamento siano sottoposte ai procedimenti previsti dai Piani di analisi e valutazione della spesa stabiliti dall'appendice VI del Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029. Tale vincolo procedurale risponde all'esigenza di garantire il costante monitoraggio dell'efficacia della spesa pubblica e il suo allineamento con i vincoli e le traiettorie programmatiche di finanza pubblica concordati in sede europea. Come chiarito dalla documentazione tecnica di accompagnamento, lo svolgimento delle attività di valutazione e verifica previste al comma 2 non comporta l'insorgenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, in quanto attuato mediante l'impiego esclusivo delle risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente.

In sintesi, considerato l'interesse crescente per la misura dalla sua introduzione, con richieste che in passato hanno superato le risorse disponibili richiedendo interventi

[24] V. provvedimento Prot. n. 446421/2024 del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 12 dicembre 2024.
[25] V. provvedimento Prot. n. 570046/2025 del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 12 dicembre 2025.

finanziari correttivi, l'innalzamento dei tetti e l'incremento della dotazione finanziaria rappresentano una forma di contrasto dei fenomeni di *clipping*, che creano incertezza sull'aliquota finale di beneficio spettante ai soggetti destinatari dell'agevolazione.

Sempre nell'ambito degli incentivi fiscali aventi natura di credito di imposta, il DLB, all'art. 88, interviene in materia di investimenti nei settori dell'agricoltura, della pesca e dell'acquacoltura, apportando modifiche alla disciplina del credito d'imposta, a favore delle imprese attive nella produzione primaria di prodotti agricoli, nella pesca e nell'acquacoltura c.d. Agricoltura 4.0.

> La legge 30 dicembre 2025, n. 199, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028" ha introdotto, altresì, un nuovo e distinto strumento avente natura di credito di imposta rivolto alle imprese del settore agricolo (di seguito Agricoltura 4.0)[26].
> Tale nuovo credito di imposta è stato introdotto nel nostro ordinamento al fine di riconoscere un beneficio fiscale alle imprese attive nella produzione primaria di prodotti agricoli, nella pesca e nell'acquacoltura escluse dal perimetro applicativo del reintrodotto iper-ammortamento di cui ai commi 427-436 dell'art. 1 della legge di bilancio per il 2026.
> Nello specifico, Agricoltura 4.0 prevede che alle imprese attive nel settore della produzione primaria di prodotti agricoli e nel settore della pesca e dell'acquacoltura che effettuano dal 1° gennaio 2026 al 28 settembre 2028 investimenti in beni materiali e immateriali strumentali nuovi compresi, rispettivamente, negli elenchi di cui agli allegati IV[27] e V[28] annessi alla legge di bilancio 2026, venga riconosciuto un credito di imposta nella misura del 40 per cento per gli investimenti fino a un milione di euro nei limiti massimi di spesa di 2,1 milioni per ciascuno degli anni del triennio 2026-2028 e che tale credito sia utilizzabile esclusivamente in compensazione, ai sensi dell'articolo 17 del d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241, a partire dall'anno successivo a quello di sostenimento della spesa agevolabile.

Con il DLB viene ampliata la finalità della misura originaria con l'intento di promuovere l'efficientamento energetico, l'innovazione tecnologica e la sostenibilità ambientale dei comparti agricolo, della pesca e dell'acquacoltura. In particolare, l'ambito oggettivo dell'agevolazione relativo agli investimenti in beni materiali e immateriali strumentali nuovi compresi, rispettivamente, negli elenchi di cui agli allegati IV e V annessi alla legge di bilancio 2026, viene esteso agli investimenti in beni strumentali nuovi finalizzati, altresì, al miglioramento dell'efficienza energetica e alla riduzione dei consumi energetici delle strutture aziendali e dei processi produttivi. Il nuovo testo della norma conferma l'autorizzazione di spesa pari a 2,1 milioni di euro per l'anno 2026 e incrementa di 80 milioni per ciascuno degli anni 2027 e 2028 le risorse destinate all'agevolazione, rideterminando così il relativo limite massimo di spesa in 82,1 milioni per ciascuna delle

[26] Articolo 1, commi 454-459 della legge 30 dicembre 2025, n. 199 (legge di bilancio 2026).
[27] Beni funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale delle imprese secondo il paradigma "4.0".
[28] Beni immateriali (software, sistemi, piattaforme, applicazioni, algoritmi e modelli digitali) funzionali alla trasformazione digitale delle imprese.

predette annualità. Viene confermato che il beneficio è fruibile esclusivamente in compensazione ai sensi dell'articolo 17 del d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241, a decorrere dall'anno successivo a quello di sostenimento della spesa.

> Inoltre, il DLB introduce una misura specifica in favore del settore peschereccio. Nello specifico, viene istituito nello stato di previsione del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste il "Fondo per l'efficientamento energetico e l'ammodernamento sostenibile della flotta da pesca", con una dotazione finanziaria pari a 60 milioni di euro per l'anno 2027 e a 40 milioni di euro per l'anno 2028. La misura è preordinata a sostenere l'ammodernamento sostenibile delle unità da pesca nazionali, l'incremento della sicurezza e il miglioramento delle condizioni lavorative del personale imbarcato, nonché il rafforzamento della competitività complessiva delle imprese del settore. La definizione dei criteri, dei termini e delle modalità attuative del Fondo viene demandata a un decreto del Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, nel pieno rispetto dei vincoli posti dall'ordinamento dell'Unione europea in materia di politica comune della pesca, gestione della capacità della flotta e aiuti di Stato.

In sintesi, le novelle disposizioni rafforzano le misure di sostegno alla transizione energetica delle imprese agricole e della pesca, istituendo un fondo *ad hoc* presso il MASAF e modificando la disciplina del credito d'imposta per beni strumentali di cui alla legge di bilancio 2026, integrandovi i requisiti di risparmio energetico e rifinanziandone il tetto di spesa. Tuttavia, con riguardo a quest'ultima la misura introdotta dalla legge di bilancio 2026 risulta non ancora operativa non essendosi completato l'*iter* attuativo.

Di rilievo appaiono, altresì, le previsioni finalizzate a promuovere i processi di trasformazione digitale delle imprese. Il perseguimento di tale obiettivo risulta fondamentale anche alla luce delle risultanze del Censimento permanente delle Imprese condotto dall'ISTAT, che sottolineano, negli ultimi anni, una progressiva riduzione delle imprese impegnate in attività di innovazione e un'assenza di significativi progressi nella diffusione dei software gestionali e delle soluzioni di *cloud computing*.

Al riguardo, l'art. 12 del disegno di legge di bilancio introduce, a favore delle imprese residenti nel territorio dello Stato e delle stabili organizzazioni nel territorio dello Stato di soggetti non residenti, un contributo sotto forma di credito d'imposta, nel limite di spesa di 30 milioni annui per ciascuno degli anni 2027, 2028 e 2029, fino al 30 per cento dei costi sostenuti dal 1° gennaio e fino al 31 dicembre di ciascun anno dal 2027 al 2029, per i canoni di abbonamento a servizi e soluzioni di *cloud computing* relativi all'utilizzo di beni strumentali immateriali.

Il contributo non concorre alla formazione del reddito imponibile ai fini delle imposte sui redditi né della base imponibile dell'imposta regionale sulle attività produttive ed è

cumulabile con altre agevolazioni che abbiano ad oggetto i medesimi costi, a condizione che tale cumulo non determini il superamento del costo sostenuto. La disposizione precisa poi che il credito d'imposta sia utilizzabile esclusivamente in compensazione, senza applicazione dei limite di cui all'art. 63, comma 1, del testo unico delle disposizioni legislative in materia di adempimenti e accertamento, di cui al d.lgs. 5 agosto 2026, n. 141 (pari a 250 mila euro annui per i crediti indicati nel quadro RU), e del limite disposto dall'art. 3, comma 10, del testo unico in materia di versamenti e di riscossione di cui al d.lgs. 24 marzo 2025, n. 33 (pari a 2 milioni per ciascun anno solare).

Infine, si demanda a un decreto interministeriale adottato dal Ministro delle imprese e del *made in Italy* di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze la determinazione dei criteri e delle modalità per l'attuazione della misura, nonché la definizione delle procedure di concessione del credito di imposta finalizzate ad assicurare il rispetto del limite di spesa previsto.

Gli oneri derivanti dalla misura sono quantificati in un importo corrispondente al tetto massimo di spesa, pari a 30 milioni per ciascuno degli anni 2027, 2028 e 2029. Secondo quanto riportato nella Relazione tecnica, poiché in base ai dati forniti dal MIMIT gli investimenti in beni immateriali agevolabili ammontano a circa 94 milioni per il 2026, la concessione dell'agevolazione fiscale nella misura del 30 per cento della spesa sostenuta risulta congrua rispetto agli oneri previsti.

Al fine di inquadrare il perimetro oggettivo della disciplina, va preliminarmente osservato che in forza del contratto di *cloud computing*, un soggetto, detto *provider*, mette a disposizione dell'utente un servizio telematico che consente a quest'ultimo di gestire ed elaborare da remoto i propri dati e documenti informatici.

Ciò premesso, il credito d'imposta in esame si colloca in un ambito già interessato da un precedente intervento, volto a sostenere la domanda di servizi di *cloud computing* e *cyber security*. In tale settore, si rileva infatti la recente attivazione dello strumento di sostegno in favore di PMI e lavoratori autonomi denominato "Voucher *Cloud & Cybersecurity*". La predetta agevolazione è stata istituita con il decreto del Ministro delle imprese e del *made in Italy* del 18 luglio 2025[29] e consiste in un contributo a fondo perduto pari al 50 per cento delle spese ammissibili per l'acquisizione di uno o più servizi di *cloud*

[29] Successivamente, il MIMIT ha dato attuazione alla misura attraverso i decreti direttoriali del 21 novembre 2025 (volto a disciplinare la procedura per la formazione dell'elenco dei soggetti abilitati alla fornitura dei servizi e prodotti agevolabili), del 29 luglio 2026 (recante l'approvazione dell'elenco dei fornitori) e del 4 agosto 2026 (volto a definire i termini e delle modalità di presentazione delle domande di agevolazione). L'operatività dello sportello dedicato alla presentazione delle domande di accesso alle agevolazioni da parte delle PMI e dei lavoratori autonomi si articola in una fase di precompilazione della domanda, a partire dalle ore 12:00 del 20 ottobre 2026, e in una fase di invio della stessa, dalle ore 12:00 del 10 novembre 2026 fino alle ore 12:00 del 20 gennaio 2027.

computing e *cyber security* comprendenti *hardware*, *software* e servizi *cloud*[30] per un importo, comunque, non superiore a 20 mila euro.

Le risorse destinate al finanziamento della citata misura sono pari a 150 milioni, a valere sulla dotazione del Fondo sviluppo e coesione (FSC) relativa al periodo di programmazione 2014-2020[31].

Da tali considerazioni emerge dunque la necessità di coordinare la misura agevolativa prevista dall'art. 12 del disegno di legge di bilancio con le disposizioni già esistenti (e peraltro di recentissima istituzione), orientate allo sviluppo dell'innovazione digitale e tecnologica e specificamente destinate alle micro, piccole e medie imprese e ai lavoratori autonomi.

Nell'ambito del sistema agevolativo basato sui crediti di imposta, il DLB interviene a sostegno della cultura e dell'editoria. Con riguardo alla cultura, con l'art. 109 viene modificata la disciplina del credito di imposta per favorire le erogazioni liberali a sostegno della cultura, c.d. *art* bonus.

> L'*art* bonus è una misura agevolativa sotto forma di credito di imposta, introdotta dall'art.1 dal d.l. 83/2014 in via temporanea per i periodi d'imposta dal 2014 al 2016 e successivamente stabilizzato a regime dall'articolo 1, comma 318, lettera a), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, per favorire le erogazioni liberali a sostegno della cultura e dello spettacolo. Il predetto beneficio fiscale è riconosciuto nella misura del 65 per cento delle erogazioni liberali in denaro effettuate per interventi di manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici, al sostegno di istituti e luoghi della cultura di appartenenza pubblica, delle fondazioni lirico-sinfoniche e dei teatri di tradizione, nonché alla realizzazione, al restauro e al potenziamento di strutture di enti o istituzioni pubbliche che, senza scopo di lucro, svolgono esclusivamente attività nello spettacolo.

La norma in esame stabilisce l'estensione dell'agevolazione alle erogazioni liberali a favore di sei nuove categorie di beneficiari: enti del Terzo settore, fondazioni o associazioni riconosciute, dotati di personalità giuridica, operanti senza scopo di lucro;

[30] Tale acquisizione può avvenire tramite l'acquisto diretto di uno o più servizi, ovvero tramite la sottoscrizione di un abbonamento, ovvero adottando una combinazione delle predette modalità. Ai sensi dell'art. 5, comma 1, del d.m. del 18 luglio 2025, I predetti servizi devono essere ricompresi nell'elenco di seguito riportato: a) soluzioni hardware cyber security: firewall; firewall di nuova generazione (NGFW); router/switch sicuri; dispositivi di prevenzione delle intrusioni (IPS); b) soluzioni software cyber security: antivirus e antimalware; software di monitoraggio delle reti; soluzioni di crittografia dei dati; sistemi di gestione delle informazioni e degli eventi di sicurezza (SIEM); software di gestione delle vulnerabilità; c) servizi cloud infrastrutturali: virtual machine; servizi di storage & backup; network & security (inclusi connettività VPN e servizi DDoS); database; d) servizi Cloud SaaS: software di contabilità; soluzioni per la gestione delle risorse umane (HRM); sistemi di gestione produttività/workflow (ERP); software per la gestione di contenuti digitali (CMS) ed e-commerce; strumenti per gestire le interazioni con i clienti (CRM); e) servizi di configurazione, monitoraggio e supporto continuativo dei servizi.

[31] Di tale somma, una quota pari a 71.065.813,34 euro è riservata ai piani di spesa da realizzare nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

enti ecclesiastici civilmente riconosciuti; enti dotati di personalità giuridica organizzatori di manifestazioni e festival culturali; istituti culturali; comitati e edizioni nazionali; istituti e luoghi della cultura privati accreditati.

Sotto il profilo procedurale e di rendicontazione, la norma introduce l'obbligo per i nuovi beneficiari di adottare un sistema di contabilità separata per la gestione delle somme ricevute e impiegate, e demanda al Ministero della cultura, d'intesa con l'Agenzia delle entrate, l'attivazione di un monitoraggio costante sulla destinazione e l'utilizzazione dei fondi erogati. Le disposizioni attuative della misura verranno definite con decreto del Ministro della cultura, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di bilancio. Nella relazione tecnica, si legge che sulla base delle evidenze dei dati dichiarativi relativi all'anno 2024, gli oneri finanziari derivanti dall'ampliamento della platea - calcolati applicando l'aliquota del 65 per cento e la ripartizione in tre quote annuali di pari importo - sono valutati in 17,9 milioni di euro per l'anno 2028, in 34,9 milioni per l'anno 2029 e in 51,9 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2030, evidenziando un effetto di maggiore spesa in termini di compensazione del credito per i soggetti Ires e di minor gettito per i soggetti Irpef. L'efficacia della misura sarà sottoposta al procedimento di valutazione nell'ambito dei Piani di analisi e valutazione della spesa previsti dall'appendice VI del Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029.

In favore dell'editoria il disegno di legge in esame introduce, all'art. 110, misure urgenti a sostegno delle imprese editrici di quotidiani e di periodici iscritte al registro degli operatori di comunicazione, disponendo altresì interventi in materia previdenziale e di accesso al pensionamento anticipato per i giornalisti professionisti.

Con riguardo alle agevolazioni fiscali avente natura di credito d'imposta, le disposizioni normative riconoscono, per le annualità 2027 e 2028, la proroga del credito d'imposta sull'acquisto della carta nella misura del 30 per cento delle spese sostenute, rispettivamente, negli anni 2026 e 2027, entro i limiti di spesa autorizzati pari a 28 milioni di euro per l'anno 2027 e a 20 milioni di euro per l'anno 2028.

Nell'ottica di una strategia volta al rafforzamento della lotta all'evasione fiscale, il disegno di legge di bilancio, agli artt. 36 e 37, reca alcune misure dirette a contrastare il fenomeno delle indebite compensazioni.

In primo luogo, in continuità con la manovra per il 2026, si prevede un'ulteriore riduzione a 30 mila euro della soglia dei debiti iscritti a ruolo o affidati in carico agli agenti della riscossione oltre la quale è esclusa la facoltà di avvalersi della compensazione orizzontale, che a decorrere dallo scorso 1° gennaio era stata dimezzata da 100 mila a 50 mila euro.

Infatti, con la modifica dell'art. 5, comma 7, del testo unico in materia di versamenti e di riscossione (d.lgs. n. 33/2025), viene disposto il divieto di compensazione tramite F24 per i contribuenti che abbiano importi iscritti a ruolo per imposte erariali e relativi accessori, nonché con iscrizioni a ruolo o carichi affidati agli agenti della riscossione relativi ad atti comunque emessi dall'Agenzia delle entrate, per importi complessivamente superiori a 30 mila euro, per i quali i termini di pagamento

siano scaduti e non siano in essere provvedimenti di sospensione o piani di rateazione, fatta eccezione per i crediti relativi: ai contributi previdenziali dovuti da titolari di posizione assicurativa in una delle gestioni amministrate da enti previdenziali, comprese le quote associative; ai contributi previdenziali e assistenziali dovuti dai datori di lavoro e dai committenti di prestazioni di collaborazione coordinata e continuativa; ai premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

La finalità è quella di potenziare gli strumenti volti a garantire l'adempimento delle obbligazioni tributarie, introducendo limiti più stringenti all'utilizzo in compensazione dei crediti da parte dei contribuenti che presentano posizioni debitorie definitivamente accertate.

In base alla documentazione tecnica di accompagnamento, gli effetti finanziari positivi derivanti dalla disposizione ammontano a 100 milioni annui a decorrere dal 2027[32].

In tale prospettiva, si segnala altresì la disposizione che, ai fini del contrasto alle frodi in materia di cessione dei crediti, preclude ai soggetti titolari di partite IVA cessate d'ufficio ai sensi dell'art. 68, commi 19 e 20, del testo unico IVA la possibilità di acquisire e cedere crediti d'imposta, anche di natura agevolativa. Una simile previsione si inserisce nel più ampio quadro delle misure volte ad arginare il fenomeno delle attività c.d. "apri e chiudi", spesso utilizzato per porre in essere schemi fraudolenti idonei ad arrecare un serio pregiudizio non solo alle entrate dello Stato, ma anche alle altre imprese, determinando distorsioni concorrenziali suscettibili di ripercuotersi sull'intero sistema produttivo.

In particolare, si prevede l'inserimento nel corpo dell'art. 246 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di adempimenti e accertamento (d.lgs. 5 agosto 2026, n. 141) di un nuovo comma 5-*bis*, recante il divieto di acquisto e cessione di crediti in caso di cessazione d'ufficio della partita IVA ai sensi dell'art. 68, commi 19 e 20, del testo unico delle disposizioni legislative in materia di imposta sul valore aggiunto (d.lgs. 19 gennaio 2026, n. 10). Tale disposizione, prevedendo che "*gli eventuali atti effettuati in violazione del presente divieto si considerano come non avvenuti a tutti gli effetti di legge*", configura un'ipotesi di nullità assoluta e insanabile dell'operazione, escludendo l'utilizzabilità del credito e il conseguente potenziale effetto di cassa negativo. Dunque, per effetto del comma di nuova introduzione, i soggetti destinatari di provvedimento di cessazione della partita IVA, in quanto tali caratterizzati da rilevanti profili di rischio, non possono continuare a beneficiare degli effetti derivanti dalla circolazione dei crediti d'imposta.

Nel solco di tali interventi si colloca anche un'altra misura, che la Relazione tecnica ritiene suscettibile di generare effetti positivi sui saldi di finanza pubblica, seppur

[32] Per la determinazione di tale stima è stato dapprima quantificato il numero teorico di contribuenti che, nell'arco di circa un semestre, sarebbero ricaduti nell'ambito di applicazione del nuovo divieto. Successivamente, l'ammontare unitario dei crediti scartati nell'ambito della vigente procedura di sospensione (soglia di 50 mila euro) è stato moltiplicato per il numero di soggetti come sopra individuato, rapportato alla percentuale dei contribuenti interessati dalla sospensione nel periodo compreso tra gennaio 2026 e giugno 2026 rispetto alla platea complessiva di soggetti con carichi residui netti superiori a 50 mila euro.

prudenzialmente non stimati. Si tratta della previsione di un coordinamento tra Agenzia delle entrate e Agenzia delle dogane e dei monopoli nell'ambito di un sistema di controllo preventivo avente ad oggetto il credito d'imposta sul gasolio commerciale, di cui all'art. 24-*ter* del d.lgs. 26 ottobre 1995, n. 504 (testo unico delle accise). Infatti, con l'introduzione di un nuovo art. 3-*bis* nel testo unico delle disposizioni legislative in materia di versamenti e riscossione, si prevede che il citato credito, riconosciuto dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, sia utilizzabile in compensazione entro il limite dell'importo disponibile comunicato dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli all'Agenzia delle entrate.

La definizione delle modalità attuative di tale disposizione (tra cui la comunicazione dei crediti, mediante procedure automatizzate, il controllo automatizzato delle deleghe di pagamento, e lo scarto di quelle recanti compensazioni eccedenti l'importo disponibile) e la fissazione della relativa decorrenza vengono rimesse ad un apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Gli aspetti attuativi di carattere tecnico-operativo, concernenti le modalità e i termini di trasmissione e aggiornamento delle informazioni, nonché le specifiche tecniche delle procedure automatizzate, sono invece demandati a un provvedimento adottato d'intesa tra l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Il credito previsto dall'art. 24-*ter* del d.lgs. n. 504/1995 è riconosciuto in favore degli esercenti attività di autotrasporto e può essere utilizzato in compensazione tramite modello F24 con il codice tributo 6740. L'elevato importo delle compensazioni effettuate negli ultimi anni (1,26 miliardi nel 2024 e 1,32 miliardi nel 2025) richiede il potenziamento degli strumenti di controllo sul corretto utilizzo di tale beneficio fiscale, soprattutto in considerazione del fatto che il procedimento di riconoscimento del credito e quello di fruizione in compensazione fanno capo ad amministrazioni diverse. Attualmente, infatti, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli provvede all'istruttoria delle dichiarazioni presentate dagli aventi diritto e alla quantificazione del credito spettante, mentre l'Agenzia delle entrate gestisce il sistema dei versamenti unitari e delle compensazioni mediante F24.

Per quanto concerne le modifiche all'utilizzo in compensazione dei crediti d'imposta, assume rilievo anche la previsione in tema di Superbonus secondo cui, in deroga a quanto

previsto dall'art. 121, comma 3, secondo periodo, del d.l. 19 maggio 2020, n. 34[33], le quote annuali utilizzabili in compensazione nell'anno 2027 dei crediti d'imposta, derivanti dalle comunicazioni di cessione o di sconto in fattura relative alle spese sostenute nel 2023 per gli interventi agevolati, sono ripartite in dieci rate annuali di pari importo.

Secondo la documentazione tecnica di accompagnamento, le compensazioni utilizzabili nel 2027 per i crediti d'imposta in esame sono stimate in 20.537 milioni. Pertanto, a seguito della nuova ripartizione temporale, nel 2027 saranno utilizzabili in compensazione 2.053,7 milioni mentre i rimanenti 18.483,3 milioni slittano agli anni 2028-2036.

La misura in questione non incide sull'indebitamento netto, poiché gli effetti su tale saldo sono stati registrati nell'anno 2023, e consente di diluire nel tempo l'effetto di cassa per lo Stato.

L'ATTUAZIONE DEL CODICE DEGLI INCENTIVI

53.

Le disposizioni recate dall'art. 86 si inquadrano nell'ambito delle misure in materia di investimenti e, in particolare, di quelle finalizzate a dare applicazione alla riforma del "Codice degli incentivi alle imprese", adottato in forza del d. lgs. 27 novembre 2025, n. 184 ed entrato in vigore a far data dal 1° gennaio 2026[34]. Il Codice ha lo scopo di armonizzare e semplificare, anche attraverso l'uso dello strumento informatico[35], la disciplina generale in materia di incentivi alle imprese, coordinandola in un testo

[33] La citata norma prevede che i crediti d'imposta derivanti dall'esercizio dell'opzione per lo sconto in fattura o per la cessione del credito siano fruiti con la stessa ripartizione in quote annuali con la quale sarebbe stata utilizzata la detrazione originaria. Al riguardo, si segnala che per le spese sostenute nel 2023 la detrazione era ordinariamente ripartita in quattro quote annuali. Per effetto delle modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2025, è stata successivamente prevista, per le stesse spese, la possibilità di ripartire la detrazione in dieci quote annuali su opzione del contribuente.

[34] Esso rappresenta il primo dei decreti attuativi della legge 27 ottobre 2023, n. 160 recante la "Delega al Governo in materia di revisione del sistema degli incentivi alle imprese e disposizioni di semplificazione delle relative procedure .." ove è stata prevista l'adozione da parte del Governo, entro due anni dall'entrata in vigore della stessa legge (quindi entro il 30 novembre 2025), di uno o più decreti legislativi per la definizione "di un sistema organico di incentivi alle imprese", con possibilità di successive modifiche ed integrazioni. A tal fine, è stata prevista, altresì, la predisposizione di un catalogo "sistemi incentivi Italia", finalizzato a una serie di operazioni fra cui: l'elaborazione di schemi di bando, in linea con quanto previsto dall'art.6 dello stesso decreto, la classificazione delle voci di spesa, il supporto al monitoraggio ed all'assegnazione del Codice unico di progetto (CUP), l'estrazione di dati e la loro elaborazione finalizzate al controllo *ex ante* in linea con l'art. 22, che, nell'ambito della conoscibilità, pubblicità e trasparenza degli incentivi, prevede, appunto, la possibilità di incontro fra la domanda e l'offerta di incentivi e la promozione dell'informazione attraverso la stipula di appositi protocolli d'intesa con le associazioni di categoria più rappresentative a livello nazionale.

[35] Allo scopo di armonizzare e semplificare il settore degli incentivi ed in attuazione dei principi e dei criteri della digitalizzazione e della uniformazione delle procedure, l'art. 3 dell'anzidetto Codice prevede l'implementazione del RNA (registro nazionale aiuti statali) e della Piattaforma degli incentivi (incentivi.gov.it), in un'ottica migliorativa della qualità dell'intervento pubblico, nonché del monitoraggio e della valutazione degli strumenti di sostegno realizzati

normativo che comprende tutte le tipologie di agevolazioni concedibili (art. 12) ovvero: contributi a fondo perduto, garanzie su operazioni finanziarie, finanziamenti agevolati, agevolazioni fiscali e contributive e altre tipologie conformi alla normativa nazionale ed euro unitaria, anche in vista della tutela della concorrenza nel mercato interno[36]. Ulteriore finalità perseguita dal d.lgs. n. 184/2025 è quella di assicurare all'attività di incentivazione e sostegno un'adeguata programmazione, attraverso la definizione, da parte di ciascuna amministrazione responsabile, di un Piano degli incentivi, che parta dagli obiettivi strategici e individui le relative misure incentivanti, con la definizione di un cronoprogramma di massima, comprensivo di adempimenti e scadenze da rispettare, oltre che di un Piano finanziario, che individui le risorse già disponibili e le fonti di finanziamento e cofinanziamento da reperire. Tale programmazione, suscettibile, per altro, di modifiche ed integrazioni, deve essere frutto, per quanto possibile, della concertazione[37], sia con il MEF che con la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano e tale quadro programmatico deve essere aggiornato alla luce delle valutazioni *ex ante, in itinere* ed *ex post,* scaturenti dal sistema di monitoraggio adottato e documentato da parte delle stesse Amministrazioni responsabili, sia a livello centrale che regionale. Le disposizioni del Codice, che costituisce l'ossatura del nuovo sistema degli incentivi, in vista di un suo miglioramento per il conseguimento, nell'ambito degli obiettivi indicati dal legislatore, della massima incentivazione possibile con le risorse stanziate, riguardano tutti gli aspetti inerenti la concessione degli incentivi[38], nell'intento di armonizzare una disciplina fino ad ora caratterizzata da una certa varietà e disomogeneità. Per quanto riguarda, in particolare, gli aspetti regolatori relativi ai servizi per la semplificazione, alla definizione del modello di programmazione concertata, nonché del bando tipo, la loro concreta applicazione è stata demandata all'adozione di decreti ministeriali, che in parte sono già stati adottati dal MIMIT con il concerto delle altre amministrazioni. L'attuazione del Codice degli incentivi, tuttora in corso, fa registrare, infatti, l'avvenuta adozione di alcuni provvedimenti, fra cui il d.m. 18 giugno 2026, che definisce il bando tipo, al quale le amministrazioni responsabili sono tenute ad uniformarsi, nei limiti e con le deroghe previste dalle vigenti disposizioni. Sulla stessa linea attuativa devono rammentarsi, altresì, i decreti direttoriali del 26 giugno e del 27 luglio 2026, che hanno, rispettivamente, definito le disposizioni funzionali relative all'attivazione e all'utilizzo da parte delle amministrazioni responsabili nelle attività di valutazione e*x ante, in itinere* ed *ex post,* dei servizi di reportistica del sistema "Incentivi Italia", di pubblicazione delle valutazioni,

[36] Nel caso in cui le agevolazioni costituiscano aiuti di Stato il riferimento è all'art. 107 del TFUE e agli obblighi ed adempimenti imposti per tale tipologia, ivi compresa la notifica alla Commissione per la verifica dell'eventuale incompatibilità, eccezion fatta per il cd. *regime de minimis* regolato dall'art. 109 del TFUE.

[37] In tale direzione si colloca l'attività assegnata al Tavolo permanente degli incentivi, istituito ai sensi dell'art. 5 presso il MIMIT e che vede la partecipazione di rappresentanti di ben diciotto Ministeri, oltre che della Conferenza Permanente per i rapporti fra lo Stato e le Regioni. La finalità complessivamente perseguita è quella della complementarità dei sistemi incentivanti e della loro non sovrapponibilità in un'ottica di massimo risultato possibile.

[38] Ivi compresi: i motivi di esclusione delle istanze (art. 9), le spese ammissibili (art. 11), le procedure e le modalità di accesso agli incentivi (art. 13), le procedure e le modalità di erogazione (art. 15), le revoche (art. 17), controlli (art. 18) e i monitoraggi (art. 20).

nonché di elaborazione dei bandi. Infine, con i decreti direttoriali nn. 3145 e 3146 del 2 novembre 2026[39], sono state fissate le disposizioni funzionali relative all'attivazione e all'erogazione di servizi alle imprese per la verifica dei requisiti di accesso e dello stato delle istanze pervenute al sistema, oltre che quelle relative all'attivazione e all'erogazione di servizi a favore dei soggetti responsabili, in vista della verifica dei requisiti delle imprese destinatarie. Restano da completare gli aspetti applicativi del Codice che riguardano la programmazione concertata degli incentivi ed il coordinamento istituzionale, nonché il sistema nazionale di monitoraggio e valutazione, con le relative attività reportistiche e divulgative.

In sede di attuazione delle deleghe contenute nella legge 27 ottobre 2023, n. 160[40] è stato adottato il d.lgs. 26 giugno 2026, n. 138, su proposta del MIMIT e di concerto con le altre amministrazioni interessate[41], la cui finalità precipua consiste nella razionalizzazione dell'offerta degli incentivi adottati dai Ministeri, attraverso l'individuazione di un sistema definito, limitato e ordinato di agevolazioni[42], in vista della concentrazione dell'intervento pubblico su misure idonee alla copertura di specifici ambiti e finalità di intervento, in linea con i principi individuati dall'art. 4 della stessa legge delega[43]. L'esigenza di razionalizzazione del sistema degli incentivi nasce da un quadro nazionale complessivo, fotografato anche nell'ultima relazione del MIMIT sugli interventi a sostegno delle attività produttive[44], che presenta una moltitudine di strumenti di natura eterogenea, il cui numero è cresciuto, in particolare, negli ultimi anni, a causa delle crisi derivanti dall'emergenza pandemica e dalla guerra in Ucraina, oltre che a seguito del mutato quadro della disciplina europea in materia di aiuti di Stato, che ha visto l'introduzione di margini di flessibilità straordinari per agevolare l'adozione da parte degli Stati membri di interventi volti a contrastare, con urgenza, gli effetti delle crisi in atto. L'art. 9 del decreto n. 138/2026 interviene con disposizioni di carattere finanziario-

[39] I decreti direttoriali in questione hanno finalità di snellimento e semplificazione delle procedure per ottenere gli incentivi, con riduzione degli oneri a carico delle imprese richiedenti e contenimento dei tempi delle istruttorie per la verifica dei requisiti delle imprese destinatarie degli incentivi.

[40] Relativamente ai termini fissati per l'esercizio della delega, l'art. 50, co 2, della l. 2 dicembre 2025, n. 182 ha previsto la proroga fino al 31 marzo 2026.

[41] Il concerto è intervenuto con i Ministeri: dell'economia e delle finanze; per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione; dell'ambiente e della sicurezza energetica; per gli affari regionali e le autonomie, per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa; del lavoro e delle politiche sociali; degli affari esteri e della cooperazione internazionale; per la famiglia, la natalità e le pari opportunità; per le disabilità; delle infrastrutture dei trasporti; dell'università e della ricerca; PCM - Dipartimento per lo Sport. Non tutte le amministrazioni hanno rappresentato esigenze di razionalizzazione degli incentivi di loro competenza.

[42] Non sono ricomprese le misure di incentivazione riguardanti i settori agricolo, forestale, nonché della pesca e acquacoltura e resta ferma l'autonomia delle Regioni.

[43] I criteri fissati per l'esercizio della delega dall'art. 4 della legge n. 160/2023 sono in estrema sintesi riepilogabili nei punti di seguito elencati: 1.la ricognizione e sistematizzazione delle misure di incentivazione esistenti, attraverso la loro aggregazione per fasi del ciclo di vita delle imprese e per dimensioni delle stesse, per livello di complessità e dimensione dei progetti, per obiettivi di coesione sociale, economica e territoriale, per capacità di copertura di ambiti strategici dello sviluppo economico, fra cui l'efficientamento energetico, la transizione ecologica e digitale, nonché la valorizzazione del *made in Italy*; 2. la concentrazione dell'offerta di incentivi, onde evitare una loro sovrapposizione e la frammentazione del sostegno pubblico; 3. la programmazione degli interventi di ciascuna amministrazione competente, in modo da assicurare un sostegno calibrato su un arco temporale adeguato rispetto a valutazioni effettuate *ex ante*.

[44] L'ultima relazione del MIMIT sugli interventi a sostegno delle attività produttive è stata pubblicata nel settembre 2025 e reca i dati aggiornati al 2024.

contabile destinate all'attuazione degli interventi a valere sulle risorse del Fondo crescita sostenibile.

In tale contesto, le disposizioni dell'art. 86 introducono modifiche alla disciplina del suddetto Fondo, contenuta nell'art. 23 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134[45], allo scopo di coordinarne la gestione con le disposizioni recate dal citato d.lgs. 26 giugno 2026, n. 138, nonché di rafforzare il monitoraggio dei relativi flussi finanziari, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica. L'intervento normativo modifica radicalmente la gestione dei finanziamenti attraverso due azioni principali, da un lato, l'abrogazione di una serie di incentivi storici e, dall'altro, l'accentramento delle risorse liberate dalle cancellazioni che confluiscono direttamente nel Fondo Crescita Sostenibile, in vista dell'emanazione dei nuovi bandi attuativi, sulla scorta del bando tipo approvato dal MIMIT.

In particolare, il co. 1, lett. a), introduce nel testo attualmente vigente dell'art. 23 un comma 2-*bis*, con il quale si dispone l'articolazione dei capitoli di bilancio, istituiti nello stato di previsione del Ministero delle imprese e del *made in Italy* e relativi alle misure a fondo perduto e alle misure di natura mista o finanziaria, nelle quattro sezioni previste dall'art. 4, co. 1, del citato d.lgs. n. 138/2026, come articolazioni dello stesso Fondo crescita sostenibile (a. ricerca, sviluppo e coesione, b. start up d'impresa, c. investimenti produttivi per la transizione verde e digitale, d. accesso al credito ed al mercato dei capitali)[46]. Ai fini del monitoraggio finanziario, in particolare, delle misure di natura mista, nelle comunicazioni effettuate dalle amministrazioni responsabili deve essere evidenziata la quota destinata ai contributi a fondo perduto.

[45] L'art. 14 della l. 17 febbraio 1982, n. 46 ha previsto la costituzione, presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato (oggi Ministero delle imprese e del *made in Italy*), del Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica, per la copertura degli oneri relativi a diversi interventi di sostegno. Quest'ultimo, a partire dal 2012 (art. 23 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134), ha assunto la denominazione di "*Fondo per la crescita sostenibile*" (FCS). Esso è stato destinato, nell'ambito delle misure volte a favorire la crescita sostenibile e la creazione di nuova occupazione, nonché in un quadro di sviluppo e sostegno delle PMI oltre che di riequilibro delle diverse aree territoriali del Paese, al finanziamento di programmi e interventi con un impatto significativo in ambito nazionale sulla competitività dell'apparato produttivo, con particolare riguardo a: 1. la promozione di progetti di ricerca, sviluppo e innovazione di rilevanza strategica per il rilancio della competitività del sistema produttivo; 2. il rafforzamento della struttura produttiva, in particolare del Mezzogiorno; 3. la promozione della presenza internazionale delle imprese oltre che l'attrazione di investimenti dall'estero. La disposizione ha subito diverse modifiche ad opera di norme succedutesi nel tempo e, in particolare, nello stesso anno 2012, il d.l. n. 179/2012 ha abrogato il comma 5, che preveda il proseguimento delle attività del Comitato tecnico, istituito dalla legge n. 46/1982. Ulteriori abrogazioni sono state introdotte in forza del d.lgs. n. 138/2016.

[46] Per quanto riguarda la sezione ricerca, sviluppo e innovazione, l'art. 5 del d.lgs. n. 138/2026 prevede che gli incentivi a valere sulle risorse del FCS siano destinati a: importanti progetti di comune interesse europeo (IPCEI) ovvero a bandi tematici per progetti di maggiori dimensioni, sportelli tematici, partecipazione delle imprese a progetti di ricerca di sviluppo e innovazione anche nell'ambito di iniziative promosse da istituzioni europee e in collaborazione con le Università. L'art. 6 dello stesso decreto fa riferimento agli incentivi che mirano a sostenere la creazione e lo sviluppo di imprese e start up innovative. Rientrano nell'ambito della transizione verde e digitale gli investimenti produttivi diretti al riutilizzo degli impianti ed al rilancio dei territori in crisi anche attraverso contratti di sviluppo e bandi tematici finalizzati alla transizione digitale. Infine, per quanto riguarda gli incentivi per l'accesso al credito e al mercato dei capitali gli incentivi a valere sulle risorse del FCS riguardano le misure per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione delle attività produttive per le imprese che si trovino in situazione di difficoltà e quelle sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata. Ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 138/2026, viene fatto rinvio DDLB 2027-2029 per definire le modalità con le quali deve operare il FCS e gli stanziamenti annuali di ciascuna sezione del Fondo mediante l'utilizzo delle risorse relative alle autorizzazioni di spesa in materia di incentivi che con il medesimo disegno di legge vengono abrogate per confluire nel suddetto Fondo.

Per quanto riguarda l'individuazione delle modalità di alimentazione delle anzidette Sezioni, sono stati individuati alcuni capitoli di spesa e i relativi piani gestionali, inclusi nello stato di previsione del MIMIT, che dovrebbero riconfluire nelle risorse del Fondo crescita sostenibile (FCS)[47] elencati in una delle tre tabelle incluse nella Sezione II del documento in esame. Le altre due tabelle, indicano, invece, i capitoli ed i piani gestionali relativi ad autorizzazioni, ai sensi dell'art. 4, co. 1 lett. a)-d), di prossima istituzione e relativi alle confluenze per le misure di natura finanziaria, mista e per quelle a fondo perduto.

Con riferimento ancora al Fondo crescita sostenibile, le novelle contenute nell'art. 86, dispongono l'aggiunta di un ulteriore periodo al co. 4 dell'art. 23, recante una precisazione importante in merito alle modalità di trasferimento delle risorse del Fondo nelle contabilità speciali e nei conti bancari e postali, previsti a legislazione vigente, che ne limita l'ambito di applicazione alle sole somme necessarie ai pagamenti in favore dei beneficiari, in quanto oggetto di un impegno giuridicamente vincolante. Ciò nell'ottica, più volte ribadita anche da questa Corte, di contenere la formazione di giacenze presso contabilità esterne al bilancio dello Stato, attraverso una stretta correlazione fra l'afflusso delle risorse e le effettive esigenze di pagamento nei confronti dei beneficiari delle misure. Infine, nella stessa ottica di controllo e monitoraggio della gestione finanziaria delle contabilità speciali utilizzate per la gestione delle risorse del FCS, viene inserito nell'art. 23, il comma 4-*bis,* in forza del quale sono disposti specifici obblighi informativi, aventi cadenza annuale (10 settembre), nei confronti del MEF a carico del MIMIT. Nello specifico, quest'ultimo Ministero per ciascun capitolo e per ogni relativa sezione, dovrà trasmettere, sulla base di un modello concertato con le altre amministrazioni interessate, i dati concernenti gli incassi, i pagamenti e il saldo finanziario netto, relativi alle singole contabilità speciali ed ai conti bancari utilizzati.

---

[47] La natura ibrida del Fondo è evincibile dal tenore dell'art. 23, co. 4, che consente al Fondo di operare sia in contabilità ordinaria, sia attraverso le due distinte contabilità speciali (1201 e 1726) utilizzate esclusivamente per l'erogazione di finanziamenti agevolati, che prevedono rientri, e per gli interventi, anche di natura non rotativa, cofinanziati dall'Unione europea o dalle regioni, ferma restando la gestione ordinaria in bilancio per le altre misure.
Per quanto riguarda gli interventi non rotativi, le somme necessarie all'erogazione dei contributi a fondo perduto in favore delle imprese agevolate vengono prelevate dalla contabilità speciale 1201, denominata "legge n. 46/1982 - Fondo per la crescita sostenibile", e versate all'entrata del bilancio dello Stato, capitolo 3610, Capo XVIII, "Versamenti derivanti dalle gestioni fuori bilancio proprie del Ministero dello sviluppo economico da ricondurre in bilancio, ai sensi dell'art. 93, comma 8, legge n. 289/2002".
Successivamente, le medesime somme sono ricondotte in bilancio con riassegnazione allo stato di previsione della spesa del MIMIT, capitolo 7342, "Fondo per la competitività e lo sviluppo", piano gestionale 6, relativo al "Fondo per la crescita sostenibile. Interventi a fondo perduto", per essere, infine, erogate alle imprese beneficiarie.
Le rate di mutuo restituite dalle imprese beneficiarie sono riversate all'apposito capitolo 4726, capo 18, in entrata del bilancio dello Stato e, quindi, riassegnate al capitolo di spesa del Ministero n. 7483; da quest'ultimo sono poi trasferite alla contabilità speciale n. 1201.
Tali rientri costituiscono fonte di autoalimentazione del Fondo e sono vincolati al perseguimento delle sue finalità.
La gestione degli adempimenti tecnici e amministrativi riguardanti l'istruttoria delle domande, l'erogazione delle agevolazioni, l'esecuzione di monitoraggi, di ispezioni e controlli è stata affidata ad un raggruppamento temporaneo di operatori economici, con mandataria la Banca del Mezzogiorno-Medio Credito Centrale S.p.A.
La contabilità speciale 1726 si riferisce agli interventi a valere sul Fondo per l'innovazione tecnologica, limitatamente a quelli cofinanziati dalla UE e dalle regioni - aree depresse e programmazione negoziata. Tali interventi, previsti dalla legge 19 dicembre 1992, n. 488, gravano su un Fondo rotativo misto, mantenuto in bilancio limitatamente agli interventi cofinanziati dalla UE e dalle Regioni.

Il co. 3 dell'art. 86 non apporta ulteriori modifiche all'art. 23 ma interviene a consolidare l'attuazione del d.lgs. n. 138/2026, ed in particolare dell'art. 9, che fa rinvio, proprio, al disegno di legge di bilancio (2027-2029) per la definizione, non solo delle modalità operative del FCS, nella sua nuova articolazione, ma anche degli stanziamenti annuali in ciascuna delle quattro Sezioni di cui si compone, mediante l'utilizzo delle risorse relative alle autorizzazioni di spesa in materia di incentivi che, con il medesimo disegno di legge devono essere abrogate per confluire nel Fondo. Al riguardo, infatti, il comma in questione dispone che le risorse presenti sulle contabilità speciali e nei conti bancari e postali, relative alle misure confluite nel Fondo, di cui all'art. 23, co. 2, del d.l. n. 83/2012, devono essere versate, entro il 31 marzo 2027, all'entrata del bilancio dello Stato, per essere successivamente riassegnate al Fondo, compatibilmente con i saldi di finanza pubblica e con i cronoprogrammi di spesa degli interventi.

Il passaggio procedurale relativo alla definizione degli stanziamenti annuali richiede sicuramente un'attività prodromica connessa alla riorganizzazione e sistematizzazione dell'offerta di incentivi oltre che all'attuazione del citato art. 9 d.lgs. n. 138/2026 con il meccanismo indicato e il riferimento è ai capitoli già elencati nelle tabelle allegate di cui sopra. *Medio tempore*, come precisato dal successivo co. 4 le risorse confluite nei capitoli, di cui al comma 1 dello stesso art. 86 e riportate nel citato all. 4, continuano ad essere utilizzate e le relative autorizzazioni conservate in bilancio. Analogamente, restano ferme le autorizzazioni delle risorse giacenti sulle contabilità speciali non rientranti fra quelle oggetto di cancellazione e riversamento nelle entrate dello Sato ed il cui ammontare dovrà essere reso noto dal MIMIT, contestualmente all'adozione dei decreti concernenti la disciplina delle quattro Sezioni in cui si articola il FCS, con dimostrazione della sua congruità di tale ammontare rispetto al cronoprogramma di spesa pluriennale approvato dalle competenti amministrazioni.

In conclusione, appare evidente che le disposizioni dell'art. 86 si inquadrano nell'ambito di un processo in corso di riorganizzazione del sistema degli incentivi, che richiede la necessaria compartecipazione di tutte le amministrazioni interessate, chiamate a confrontarsi e a collaborare al fine di armonizzare le procedure, rendendole più snelle ed efficaci, attraverso la riduzione degli oneri a carico dei privati beneficiari, ma anche attraverso la riduzione delle tempistiche procedimentali. In questa direzione il MIMIT ha portato avanti una fase attuativa delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 184/2025 che deve completarsi con gli aspetti più prettamente connessi alla programmazione ed al monitoraggio. Di pari passo con l'armonizzazione delle regole procede la razionalizzazione dell'offerta degli incentivi che ha trovato espressione nel d.lgs. n. 138/2026 in vista della loro riconduzione dal variegato coacervo attuale ad un insieme definito, limitato e ordinato di modelli di agevolazioni. In questa complessa opera di sistemazione si collocano le necessarie disposizioni contabili e finanziarie introdotte dall'art. 9 del citato d.lgs. n. 138/2026 ed attuate attraverso l'art. 86 che, tuttavia, necessita di ulteriori passaggi procedurali, finalizzati alla compiuta individuazione delle risorse utilizzabili solo a seguito della puntuale definizione del loro ammontare, in esito alle attività previste dallo stesso articolo.

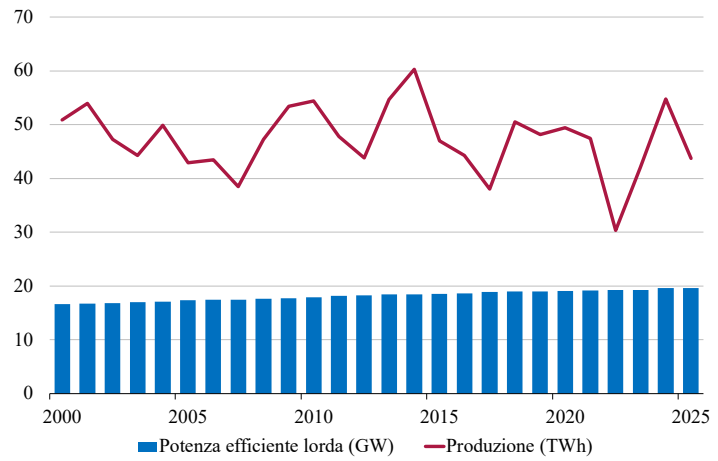
Riquadro 2 - Le necessità di ammodernamento dei siti di produzione di energia idroelettrica

Nell'ambito degli interventi in materia energetica, l'articolo 78 del disegno di legge autorizza, al comma 1, una spesa complessiva di 800 milioni di euro nel triennio 2028-2030, di cui 200 milioni nel primo anno e 300 milioni in ciascuno dei due successivi, destinata alla manutenzione, al recupero e al mantenimento della funzionalità dei bacini idroelettrici. Ai commi da 2 a 4, la disposizione normativa interviene, invece, sulle condizioni economiche di esercizio degli impianti esistenti, prevedendo la contrattualizzazione con il Gestore dei servizi energetici (GSE), attraverso contratti per differenza a due vie di durata ventennale, di una quota compresa tra il 50 e l'80 per cento dell'energia prodotta. Il meccanismo è finalizzato a consentire il recupero dei costi sostenuti dagli operatori e a trasferire ai consumatori parte dei benefici economici derivanti dalla produzione idroelettrica. La definizione delle modalità e dei criteri di contrattualizzazione è demandata a uno o più provvedimenti dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA).
La finalità del primo intervento appare condivisibile, considerata l'esigenza di preservare e ammodernare un patrimonio infrastrutturale di lunga utilizzazione, la cui funzionalità assume crescente rilievo per la sicurezza e la flessibilità del sistema elettrico, anche in relazione alla progressiva diffusione delle fonti rinnovabili non programmabili.
L'idroelettrico costituisce un comparto che, a differenza delle altre principali fonti rinnovabili, ha registrato negli ultimi decenni incrementi relativamente contenuti della capacità installata. Nel 2000, la potenza efficiente lorda degli impianti idroelettrici rinnovabili in Italia era già pari a 16,7 GW, corrispondenti al 90,9 per cento della capacità complessiva da fonti rinnovabili. Nei venticinque anni successivi, la capacità è incrementata in media dello 0,7 per cento annuo, raggiungendo i 19,7 GW nel 2025, ma con un'incidenza sulla potenza rinnovabile complessiva scesa al 24 per cento, in ragione della maggiore espansione delle altre fonti, in particolare del fotovoltaico.
Di contro, la produzione idroelettrica ha risentito fortemente della variabilità delle condizioni climatiche e idrologiche, registrando oscillazioni particolarmente accentuate anche in presenza di una capacità installata sostanzialmente stabile (Grafico R2.1).

GRAFICO R2.1

POTENZA EFFICIENTE LORDA E PRODUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA DA FONTE IDRICA IN ITALIA

(GW e TWh)



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Terna

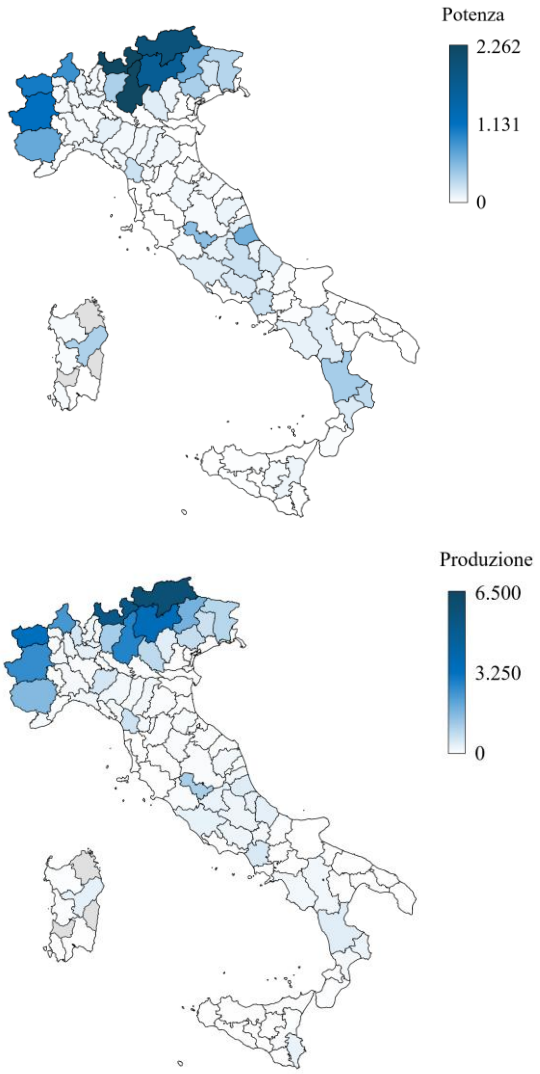
Nel periodo 2000-2025, la generazione si è attestata in media a 47,2 TWh annui, con un massimo di 60,3 TWh nel 2014 e un minimo di 30,3 TWh nel 2022, in corrispondenza di una prolungata siccità. Dopo il recupero registrato nel 2024, quando aveva raggiunto 54,8 TWh, la produzione si è nuovamente contratta del 20,1 per cento nel 2025, attestandosi a 43,7 TWh. La flessione è proseguita nei primi nove mesi del 2026, durante i quali la generazione idroelettrica rinnovabile si è ridotta del 20,2 per cento rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente. L'ampiezza delle oscillazioni

evidenzia quanto il contributo dell'idroelettrico al sistema elettrico rimanga condizionato dalla disponibilità della risorsa idrica, sulla quale il mantenimento e il potenziamento della capacità produttiva possono incidere soltanto parzialmente.
La flessione della produzione registrata nel 2025 ha interessato in misura differenziata il territorio nazionale, risultando particolarmente accentuata nell'arco alpino, dove si concentra una parte considerevole del patrimonio idroelettrico (Mappa 1).

MAPPA 1

DISTRIBUZIONE PROVINCIALE DELLA POTENZA EFFICIENTE LORDA E DELLA PRODUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA DA FONTE IDRICA IN ITALIA NEL 2025

(GW e TWh)



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Terna

Rispetto all'anno precedente, le contrazioni più rilevanti in termini assoluti hanno riguardato le province di Trento (-35,7 per cento), Sondrio (-25,7 per cento) e Bolzano (-24,7 per cento), che, complessivamente, hanno contribuito per oltre la metà alla diminuzione della generazione nazionale. Su tali andamenti ha inciso il ridimensionamento delle disponibilità idriche rispetto al 2024, anno caratterizzato da condizioni pluviometriche particolarmente favorevoli.
La rappresentazione territoriale evidenzia, inoltre, alcune differenze tra la distribuzione della potenza installata e quella della produzione. Nel 2025, Lombardia, Trentino-Alto Adige e Piemonte concentravano complessivamente il 59,5 per cento della capacità idroelettrica nazionale e il 61,5 per

cento della generazione. Nella ripartizione per provincia, Bolzano contribuiva per il 13,3 per cento all'energia generata, a fronte di una quota della potenza del 10 per cento. Un rapporto inverso ha caratterizzato la provincia di Brescia, dove all'11,5 per cento della capacità installata è corrisposto il 6,4 per cento della produzione. Ulteriori scostamenti si osservavano nelle province di Teramo (con rispettivamente capacità e produzione pari al 3,1 e 0,9 per cento), Cosenza (2 e 0,8 per cento) e Nuoro (1,8 e 0,7 per cento). Le differenze riscontrate riflettono, oltre alla disomogenea disponibilità della risorsa idrica, le caratteristiche e le modalità di esercizio degli impianti, con particolare riferimento alla presenza di sistemi di pompaggio[48].

Alla variabilità degli apporti idrici si aggiungono le criticità connesse all'invecchiamento delle infrastrutture e al progressivo deterioramento delle condizioni di esercizio degli invasi. RSE sottolinea che il patrimonio idroelettrico nazionale presenta un'età media superiore a 65 anni, con conseguenti esigenze di manutenzione, adeguamento e ammodernamento degli impianti. Il Piano di sviluppo 2025 di Terna segnala, inoltre, come una parte degli invasi esistenti non sia pienamente utilizzata a causa di limitazioni dei parametri di esercizio e del deterioramento delle opere[49]. Tali condizioni possono compromettere non soltanto la capacità di generazione, ma anche la possibilità di accumulare e regolare la risorsa idrica, riducendo il contributo che gli impianti possono assicurare alla flessibilità del sistema elettrico. Ulteriori problematiche riguardano il progressivo interrimento dei serbatoi, che determina una riduzione dei volumi utili di accumulo e può compromettere la funzionalità delle opere di presa e di scarico[50].

La possibilità di recuperare capacità dipende, senza dubbio, non solo dalle condizioni dei singoli bacini, ma anche dalla natura delle limitazioni riscontrate. La rimozione dei sedimenti, in particolare, può comportare interventi complessi e onerosi, soggetti a vincoli tecnici e ambientali che non sempre consentono il ripristino dei volumi originari.

Un riferimento alla dimensione dei fabbisogni infrastrutturali è offerto dal Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico (PNIISSI), che comprende 418 proposte ammissibili, per circa 12 miliardi di euro di finanziamenti richiesti. Di queste, 66 riguardano gli invasi, per un importo complessivo di 3,26 miliardi. Nel settembre 2025 è stato inoltre approvato uno stralcio attuativo di 75 interventi, finanziati per 957 milioni di euro nel periodo 2025-2029[51]. Il Piano persegue, tuttavia, finalità più ampie rispetto alla produzione idroelettrica, interessando prevalentemente la sicurezza degli approvvigionamenti e le infrastrutture destinate agli usi potabili, irrigui e plurimi della risorsa. I relativi importi non costituiscono, pertanto, una quantificazione dei fabbisogni specifici del comparto idroelettrico.

Un ulteriore aspetto riguarda gli obblighi di investimento derivanti dal regime concessorio. L'articolo 12 del d.lgs. n. 79 del 1999 prevede, per le grandi derivazioni idroelettriche, il trasferimento alle Regioni, senza compenso e in stato di regolare funzionamento, delle opere di raccolta, regolazione e derivazione alla scadenza della concessione[52]. Nell'assegnazione delle risorse statali appare pertanto necessario distinguere gli interventi già riconducibili agli obblighi dei

[48] Nella ricostruzione di RSE, il sistema idroelettrico nazionale comprende 22 grandi impianti di pompaggio, dei quali 15 localizzati nell'Italia settentrionale, con una potenza complessiva di circa 7,6 GW. La loro distribuzione interessa numerose province e comprende, tra gli altri, gli impianti di Edolo, San Fiorano e Gargnano nel Bresciano, San Giacomo al Vomano nel Teramano e Taloro nel Nuorese. La funzione di accumulo di tali impianti può determinare una produzione annua relativamente contenuta rispetto alla potenza disponibile. Nell'interpretazione dei dati occorre tuttavia distinguere gli impianti di pompaggio puro, esclusi dalle statistiche della capacità rinnovabile, da quelli misti, per i quali viene contabilizzata la potenza complessiva e la sola produzione da apporti naturali. Fonte: RSE, Il ruolo dell'idroelettrico nel processo di transizione energetica.

[49] RSE, Il ruolo dell'idroelettrico nel processo di transizione energetica, 2024, Premessa; Terna, Piano di sviluppo 2025 - Stato del sistema elettrico e scenari energetici, paragrafo 3.5.1, p. 57.

[50] Le analisi di RSE, sulla base degli studi del Comitato italiano grandi dighe (ITCOLD), quantificano in circa 4 miliardi di metri cubi la perdita di capacità riconducibile alla sedimentazione, corrispondente al 30 per cento del volume originario di progetto delle grandi dighe italiane. Sebbene tali stime comprendano anche infrastrutture destinate a utilizzazioni diverse dalla produzione elettrica, esse restituiscono la dimensione delle problematiche che interessano il patrimonio nazionale di accumulo idrico.

[51] MIT, Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico, adottato con DPCM 17 ottobre 2024; decreto MIT 16 settembre 2025, n. 223. Gli importi riferiti alle 418 proposte rappresentano finanziamenti richiesti, non risorse già assegnate. Si ricorda inoltre che l'articolo 1, comma 533, della legge n. 207 del 2024 ha autorizzato 708 milioni per il PNIISSI nel triennio 2028-2030.

[52] D.lgs.16 marzo 1999, n. 79, articolo 12, commi 1 e 1-*ter*.1, come modificati dall'articolo 11-*quater* del d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, e dall'articolo 7 della legge 5 agosto 2022, n. 118.

gestori da quelli che rispondono a ulteriori esigenze di interesse pubblico, assicurando che l'eventuale contributo pubblico sia adeguatamente considerato nella successiva valorizzazione degli investimenti. Tale esigenza assume rilievo anche in rapporto al meccanismo di remunerazione della produzione introdotto dai successivi commi dell'articolo 78. Attraverso i contratti per differenza a due vie, una quota compresa tra il 50 e l'80 per cento dell'energia prodotta dagli impianti esistenti viene assoggettata, per venti anni, a un sistema di regolazione dei ricavi gestito dal GSE. Il meccanismo prevede che, quando il prezzo di mercato supera il corrispettivo contrattuale, il produttore restituisca la differenza, ricevendo invece una compensazione nella situazione opposta. Il corrispettivo è determinato con riferimento ai costi medi efficienti degli impianti, comprensivi dei canoni concessori, secondo criteri definiti dall'ARERA. La disposizione contempla, inoltre, la possibilità di valorizzare l'energia contrattualizzata mediante procedure competitive e contratti a termine di durata non superiore a cinque anni, destinando le risorse conseguite alla riduzione degli oneri generali del sistema elettrico[53]. La disposizione si inserisce in un percorso normativo già avviato nel 2025, con l'introduzione di contratti per differenza destinati alla produzione rinnovabile esistente, successivamente modificati nel 2026[54]. Rispetto a tale disciplina, fondata sull'adesione volontaria degli operatori e su procedure competitive per la determinazione dei corrispettivi, il nuovo intervento presenta caratteristiche differenti, sia per l'estensione della produzione interessata sia per la durata ventennale dei contratti. La scelta può contribuire a rendere maggiormente prevedibili i ricavi e a trasferire ai consumatori una parte dei benefici derivanti dalla produzione idroelettrica, limitando l'esposizione di quest'ultima alle oscillazioni dei prezzi all'ingrosso. La sua efficacia dipenderà, tuttavia, dalla capacità di individuare corrispettivi coerenti con i costi effettivamente sostenuti, evitando che la maggiore stabilità della remunerazione si traduca in un riconoscimento di rendimenti non giustificati dagli investimenti e dagli obblighi di gestione. Tale esigenza assume particolare rilievo per un settore caratterizzato da impianti con differenti livelli di ammortamento, costi di manutenzione, regimi concessori e disponibilità della risorsa idrica. Il riferimento ai costi medi efficienti costituisce un criterio condivisibile, ma richiede una metodologia sufficientemente articolata da distinguere gli oneri operativi, gli investimenti ancora da recuperare e quelli eventualmente finanziati attraverso contributi pubblici. Anche l'inclusione dei canoni concessori merita attenzione, poiché tali oneri concorrono alla determinazione della remunerazione riconosciuta al produttore e, contemporaneamente, costituiscono una componente del valore economico delle concessioni attribuito alle amministrazioni territoriali. La prevista trasferibilità dei contratti ai concessionari subentranti favorisce la continuità dei rapporti economici, ma rende necessario un coordinamento con le future procedure di assegnazione, affinché le condizioni contrattuali non alterino la concorrenza per l'accesso alle concessioni e la corretta valorizzazione della risorsa pubblica.

Un ulteriore elemento di valutazione riguarda gli incentivi alla gestione efficiente della produzione. Diversamente dalle fonti rinnovabili non programmabili, gli impianti idroelettrici a bacino e a serbatoio possono modulare l'immissione di energia nelle diverse ore, contribuendo alla flessibilità e alla sicurezza del sistema elettrico. L'eventuale stabilizzazione dei ricavi non dovrebbe pertanto attenuare la convenienza a produrre nelle ore di maggiore fabbisogno, né modificare le scelte di manutenzione e di partecipazione ai mercati dei servizi. Sotto questo profilo, la possibilità prevista dalla norma di ricorrere a volumi contrattuali standardizzati, anziché strettamente proporzionali alla produzione effettiva, assume rilievo sostanziale. La Commissione europea, negli orientamenti pubblicati nel dicembre 2025, ha richiamato proprio la necessità di preservare gli incentivi di mercato, soprattutto per gli impianti programmabili. Va inoltre considerato che l'obbligo europeo di ricorrere ai contratti per differenza riguarda specifiche forme di sostegno ai nuovi investimenti, tra le quali figurano gli impianti idroelettrici senza serbatoio, e non costituisce di per sé il fondamento dell'estensione generalizzata del meccanismo alla produzione idroelettrica esistente[55].

[53] Disegno di legge di bilancio 2027-2029, A.C. 3174, articolo 78, commi 2-4, testo del 30 ottobre 2026; relativa relazione tecnica, parte dedicata all'articolo 78.

[54] Articolo 16-*bis* del d.l. 1° marzo 2022, n. 17, come modificato dall'articolo 3-*ter* del d.l. 28 febbraio 2025, n. 19, convertito dalla legge 24 aprile 2025, n. 60, e dall'articolo 4, comma 11, del d.l. 20 febbraio 2026, n. 21, convertito dalla legge 10 aprile 2026, n. 49.

[55] Regolamento (UE) 2019/943, articolo 19-*quinquies*, introdotto dal regolamento (UE) 2024/1747; Commissione europea, *Orientamenti relativi alla concezione dei contratti bidirezionali per differenza*, C/2025/6701, 19 dicembre 2025.

Sotto il profilo finanziario, la relazione tecnica non fornisce una quantificazione dei flussi che potranno derivare dall'applicazione dei contratti. La dimensione potenziale del meccanismo appare tuttavia significativa. A fronte di una produzione idroelettrica netta nazionale pari a circa 41,4 TWh nel 2025, la quota del 50-80 per cento corrisponderebbe, in termini puramente indicativi, a 20,7-33,1 TWh annui. I volumi effettivamente assoggettabili dovranno essere verificati tenendo conto della composizione del parco, dei regimi di incentivazione esistenti e dei criteri applicativi.

Riquadro 3 - Efficientamento energetico degli edifici dell'amministrazione pubblica

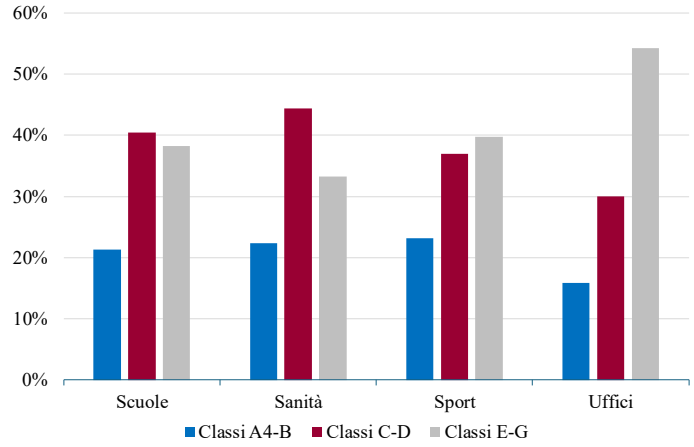
L'articolo 80 interviene a sostegno della riqualificazione energetica degli edifici e delle infrastrutture destinati all'erogazione di servizi pubblici, autorizzando una spesa complessiva di 1,6 miliardi di euro nel triennio 2028-2030, di cui 600 milioni nel 2028 e 500 milioni in ciascuno degli anni 2029 e 2030. Le risorse, iscritte nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e successivamente trasferite al Gestore dei servizi energetici, sono destinate alla copertura integrale degli interventi che conseguano una riduzione di almeno il 30 per cento del fabbisogno di energia primaria. La misura è concentrata sul patrimonio scolastico e sanitario pubblico, cui sono assegnati rispettivamente 650 e 600 milioni, pari complessivamente al 78,1 per cento dello stanziamento. I restanti 350 milioni sono destinati alle università statali, alle istituzioni statali dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, agli edifici e alle infrastrutture degli enti pubblici di ricerca vigilati dal Ministero dell'università e della ricerca, nonché agli impianti natatori e agli impianti destinati agli sport del ghiaccio.
L'intervento si inserisce in un sistema di agevolazioni già articolato, nel quale il Conto Termico costituisce uno dei principali strumenti di sostegno agli interventi di piccole dimensioni per l'efficienza energetica e la produzione di energia termica da fonti rinnovabili. Introdotto dal decreto ministeriale del 28 dicembre 2012 e successivamente aggiornato dal decreto del 16 febbraio 2016, il meccanismo è stato ulteriormente riformato con il decreto del 7 agosto 2025, relativo al Conto Termico 3.0, che ha ampliato la platea dei beneficiari, le tecnologie e le tipologie di intervento ammissibili. Il decreto ha confermato la dotazione complessiva di 900 milioni annui, elevando da 200 a 400 milioni il contingente destinato alle pubbliche amministrazioni e riducendo da 700 a 500 milioni quello riservato ai soggetti privati. La disciplina vigente conferma, inoltre, per determinate categorie di edifici pubblici, tra cui scuole e strutture ospedaliere e sanitarie del Servizio sanitario nazionale, la possibilità di riconoscere incentivi fino al 100 per cento delle spese ammissibili, entro i costi specifici e i massimali previsti. L'elemento qualificante dell'articolo 80 non risiede, pertanto, nell'introduzione di un autonomo meccanismo di incentivazione, ma nell'assegnazione di risorse aggiuntive a carico del bilancio statale, vincolate a specifiche categorie di immobili e infrastrutture pubbliche. La relativa efficacia dipenderà dall'effettiva addizionalità degli stanziamenti e dal coordinamento con il Conto Termico ordinario e con gli altri programmi di investimento, affinché l'incremento delle disponibilità finanziarie determini un ampliamento degli interventi realizzati e non la sostituzione di risorse già utilizzabili.
Il rafforzamento del sostegno pubblico risponde all'esigenza di accelerare la riqualificazione di un patrimonio edilizio caratterizzato da rilevanti fabbisogni energetici, con potenziali effetti sia sul versante ambientale sia sulla spesa corrente delle amministrazioni. Il miglioramento delle prestazioni degli immobili può concorrere agli obiettivi nazionali di decarbonizzazione, mediante la riduzione dei consumi e, in relazione alle tecnologie sostituite, del ricorso ai combustibili fossili. Il contenimento dei fabbisogni può inoltre produrre effetti favorevoli sui bilanci pubblici, riducendo la spesa per l'approvvigionamento energetico e l'esposizione delle amministrazioni alle oscillazioni dei prezzi. L'entità di tali benefici dipenderà, tuttavia, dalle caratteristiche iniziali degli edifici, dalla profondità degli interventi, dall'intensità di utilizzo e dall'effettivo conseguimento dei risparmi programmati.
La vulnerabilità dei bilanci pubblici alle oscillazioni dei costi energetici è emersa con particolare evidenza nel 2022. Dall'analisi dei conti economici condotta da AGENAS, i costi energetici delle aziende sanitarie pubbliche erano aumentati del 79 per cento rispetto al 2021, passando da 1,8 a 3,2 miliardi di euro, mentre la relativa incidenza media sui costi di produzione era salita dall'1,3 al 2,3 per cento. Pur riferendosi a una fase eccezionale, il dato evidenzia la pressione che gli oneri energetici possono esercitare sulle strutture caratterizzate da consumi elevati e difficilmente

comprimibili. La riduzione del fabbisogno può pertanto contribuire al contenimento della spesa corrente e a una minore esposizione dei bilanci pubblici a futuri shock energetici.
Le ricostruzioni disponibili confermano l'ampiezza e l'eterogeneità del patrimonio immobiliare pubblico e, conseguentemente, la dimensione significativa del relativo fabbisogno di riqualificazione.
Le informazioni sulla certificazione energetica segnalano la permanenza di margini di miglioramento e una distribuzione differenziata delle classi energetiche tra le destinazioni d'uso considerate (Grafico R3.1). Tra gli APE emessi nel 2023 e registrati nel SIAPE, la quota ricadente nelle classi E, F e G risulta pari al 38,2 per cento per la destinazione scolastica, al 33,2 per cento per quella sanitaria e al 39,8 per cento per le attività sportive. I dati si riferiscono agli immobili oggetto di certificazione e non possono essere automaticamente estesi all'intero patrimonio pubblico. La concentrazione delle risorse sul patrimonio scolastico e sanitario appare coerente con la rilevanza dei servizi erogati; essa non assicura, tuttavia, che i finanziamenti siano destinati agli edifici e agli interventi caratterizzati dal più elevato rendimento energetico ed economico. A tal fine assumono rilievo la prestazione energetica iniziale, i consumi storici, l'intensità di utilizzo, la zona climatica, il costo dell'intervento e la durata attesa dei benefici.

GRAFICO R3.1

DISTRIBUZIONE DELLE CLASSI ENERGETICHE DEGLI EDIFICI PUBBLICI O A USO PUBBLICO PER DESTINAZIONE D'USO NEL 2023

(in percentuale)



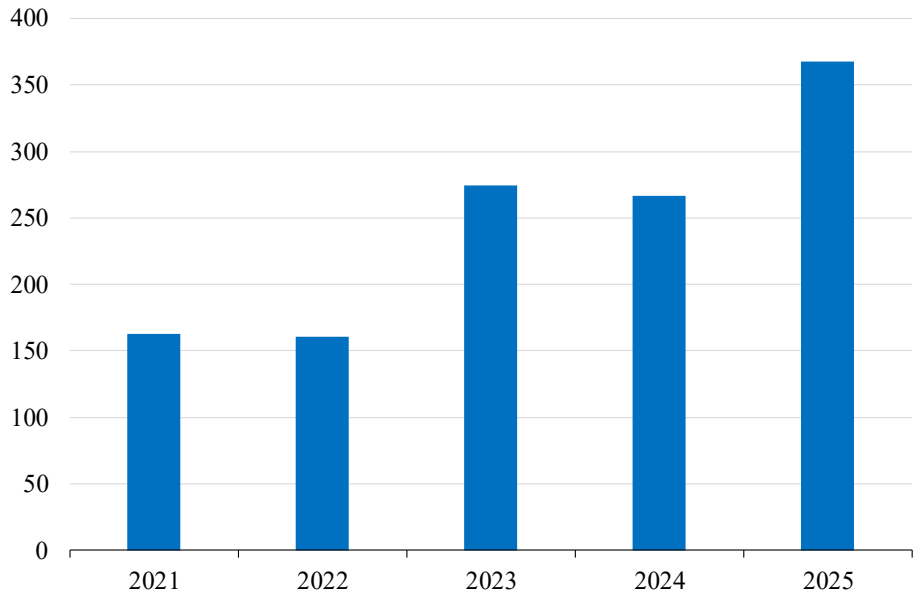
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati ENEA-SIAPE

L'incremento delle risorse interviene, peraltro, in una fase di crescente utilizzo degli strumenti di incentivazione. Nell'ambito del Conto Termico, le richieste di accesso mediante prenotazione, modalità utilizzata dalle amministrazioni pubbliche, sono aumentate da 466 nel 2021 a 1.224 nel 2025, mentre i corrispondenti incentivi richiesti sono passati da 162,6 a 367,8 milioni di euro (Grafico R3.2). La crescita è stata particolarmente sostenuta nell'ultimo biennio e, pur trattandosi di importi richiesti e non necessariamente riconosciuti o erogati, segnala una domanda di finanziamento in progressivo aumento. La disponibilità di ulteriori stanziamenti può dunque contribuire ad ampliare il numero degli interventi sostenuti, a condizione che alla maggiore capacità finanziaria corrisponda un adeguato avanzamento delle attività progettuali e realizzative.

GRAFICO R3.2

PRENOTAZIONE - INCENTIVO RICHIESTO

(in milioni)



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati ENEA-SIAPE

L'esperienza dei programmi precedenti richiama, tuttavia, l'attenzione sui vincoli che possono limitarne l'attuazione. Nel periodo 2014-2022, il Programma per la riqualificazione energetica degli edifici della pubblica amministrazione centrale (PREPAC) ha ammesso a finanziamento 310 proposte, per complessivi 430 milioni di euro e una superficie interessata di circa 2,6 milioni di metri quadrati. Secondo le valutazioni dell'ENEA, il volume delle proposte finanziate è risultato inferiore agli obiettivi inizialmente previsti, anche a causa della qualità non sempre adeguata dei progetti presentati e della riduzione della partecipazione di alcune amministrazioni. Sebbene riferite a un diverso perimetro di beneficiari, tali evidenze suggeriscono che l'assegnazione di ulteriori risorse non sia, da sola, sufficiente ad assicurare un corrispondente incremento degli investimenti. Assume quindi rilievo la capacità delle amministrazioni destinatarie dell'articolo 80 di predisporre tempestivamente progetti tecnicamente ammissibili e compatibili con le condizioni previste dalla nuova disciplina.

Rispetto a tali esigenze, la scelta di concentrare i finanziamenti sugli edifici scolastici e sanitari appare giustificata dalla rilevanza dei servizi erogati e dalle possibilità di conseguire benefici permanenti sui costi di gestione. La ripartizione delle risorse tra le diverse destinazioni d'uso non risulta, tuttavia, accompagnata da una quantificazione degli immobili potenzialmente interessati, delle superfici riqualificabili e dei risparmi energetici attesi. Questi elementi assumono particolare importanza alla luce delle differenze nei costi degli interventi, generalmente più elevati nelle strutture sanitarie, anche per la complessità degli impianti e la necessità di garantire continuità nell'erogazione dei servizi. La disponibilità di finanziamenti integrali può rimuovere un ostacolo significativo alla realizzazione degli investimenti, ma accresce l'esigenza di criteri selettivi in grado di assicurare un impiego efficiente delle risorse pubbliche.

Sotto questo profilo, la previsione di una riduzione minima del 30 per cento del fabbisogno di energia primaria costituisce un elemento positivo, poiché subordina l'accesso al finanziamento al conseguimento di un risultato energetico misurabile. Tale requisito, tuttavia, non è di per sé sufficiente a garantire la convenienza economica degli interventi. A parità di riduzione percentuale, i costi di investimento, i risparmi energetici assoluti e le emissioni evitate possono infatti variare sensibilmente in funzione delle caratteristiche degli edifici e delle tecnologie impiegate. Né il miglioramento della prestazione energetica si traduce necessariamente in una diminuzione proporzionale della spesa, che dipende anche dalle condizioni contrattuali di approvvigionamento e dall'evoluzione dei prezzi. Sarebbe pertanto opportuno che i criteri di assegnazione delle risorse

considerassero, accanto al rispetto della soglia minima, il rapporto tra investimento e risparmio energetico atteso, le emissioni evitate e la riduzione prevista dei costi di gestione.
Un ulteriore elemento di attenzione riguarda la programmazione temporale degli interventi e il coordinamento con le altre fonti di finanziamento. Gli stanziamenti previsti per università statali, istituzioni AFAM ed enti pubblici di ricerca sono interamente concentrati nel 2028, mentre quelli destinati a scuole, strutture sanitarie e impianti sportivi sono distribuiti sull'intero triennio. Tale articolazione rende particolarmente importante la tempestiva definizione delle modalità attuative e l'individuazione di progetti sufficientemente maturi, al fine di contenere il rischio di ritardi nell'utilizzazione delle risorse. Occorrerà inoltre assicurare un adeguato raccordo con il Conto Termico ordinario e con gli investimenti già programmati, anche nell'ambito del PNRR, evitando sovrapposizioni tra finanziamenti e preservando il carattere aggiuntivo delle nuove disponibilità.
Nel complesso, l'intervento risponde a esigenze documentate di riqualificazione del patrimonio pubblico e presenta il pregio di destinare risorse in conto capitale a investimenti potenzialmente idonei a generare economie ricorrenti di spesa corrente, oltre che benefici ambientali. L'assenza di una quantificazione degli edifici interessati e dei risultati energetici ed economici conseguibili limita, tuttavia, la possibilità di valutarne compiutamente l'efficacia. Sarebbe pertanto utile accompagnare l'attuazione della misura con una ricognizione dei fabbisogni delle amministrazioni beneficiarie e con la definizione di indicatori che consentano di verificare, per ciascun intervento, i costi sostenuti, i risparmi energetici effettivi, le emissioni evitate e le conseguenti riduzioni della spesa di funzionamento. La disponibilità di tali informazioni permetterebbe di valutare non soltanto la capacità di impiego degli stanziamenti, ma anche la proporzionalità dei benefici conseguiti rispetto alle risorse pubbliche utilizzate.

Riquadro 4 - Interventi di efficienza energetica degli edifici scolastici

Alcuni elementi utili in relazione all'efficientamento energetico nelle scuole possono essere tratti dall'analisi dei dati presenti sul Portale unico dei dati sulla scuola relativi agli interventi di riduzione dei consumi energetici e agli impianti di riscaldamento e condizionamento degli edifici scolastici per l'anno scolastico 2024/2025.
Poiché uno stesso edificio può essere utilizzato da più scuole e comparire quindi più volte nelle basi dati, sono state predisposte due elaborazioni: i) una riferita alle rilevazioni complessive, utile per rappresentare il numero di sedi scolastiche interessate; ii) una riferita agli edifici distinti, più adatta a valutare lo stato effettivo del patrimonio edilizio e il relativo fabbisogno di investimento.
Sono stati inoltre costruiti due indicatori sintetici con la finalità di individuare le principali differenze territoriali, valutare il grado di diffusione degli interventi e identificare gli ambiti nei quali gli investimenti potrebbero produrre i maggiori benefici economici, energetici e ambientali: i) indice di dotazione delle misure di riduzione dei consumi, calcolato sugli edifici con almeno quattro risposte valide tra le sei misure specifiche considerate; ii) indicatore di criticità impiantistica, che misura l'incidenza dell'olio combustibile e del gasolio tra gli edifici riscaldati con informazioni utilizzabili.
Dall'analisi emerge che gli interventi risultano concentrati soprattutto nelle misure meno invasive e più facilmente realizzabili. Gli accorgimenti generali per la riduzione dei consumi sono presenti nel 56,0% degli edifici, mentre i vetri o serramenti doppi interessano il 43,1 per cento e la zonizzazione dell'impianto termico il 34,5 per cento.
Meno diffusi risultano gli interventi strutturali sull'involucro edilizio: l'isolamento delle coperture è presente nel 26,4 per cento degli edifici e quello delle pareti esterne nel 17,2 per cento.
Ancora più contenuta è la diffusione delle fonti rinnovabili, con il fotovoltaico presente nel 12,2 per cento degli edifici e il solare termico nel 2,9 per cento.
Il processo di efficientamento, dunque, sembra essersi concentrato, finora, in prevalenza su interventi di più agevole attuazione e caratterizzati, presumibilmente, da costi iniziali inferiori, rimanendo invece ampio il fabbisogno di riqualificazione profonda dell'involucro, che richiede investimenti maggiori ma può contribuire a produrre risparmi energetici più duraturi.
La diffusione degli interventi risulta generalmente più elevata nelle scuole del Nord. Gli accorgimenti per la riduzione dei consumi interessano il 67,1 per cento degli edifici del Nord Ovest, i serramenti doppi il 54,5 per cento, l'isolamento delle coperture il 37,3 per cento e il fotovoltaico il 16,1 per cento. Valori simili si registrano nel Nord Est, dove gli accorgimenti generali raggiungono il 65,8 per cento degli edifici.

Nel Sud gli stessi interventi presentano livelli sensibilmente inferiori: gli accorgimenti generali riguardano il 42,0 per cento degli edifici, i serramenti doppi il 30,8 per cento, l'isolamento delle coperture il 15,9 per cento e il fotovoltaico il 9,3 per cento. Anche nelle Isole la diffusione delle misure strutturali e delle fonti rinnovabili rimane contenuta.

Tali differenze potrebbero esprimere non solo una diversa attenzione all'efficienza energetica, ma anche una diversa incidenza delle condizioni climatiche, delle caratteristiche e dell'età del patrimonio edilizio. Le differenze nel grado di efficientamento possono dipendere, altresì, dalla disponibilità di risorse e dalla capacità progettuale e amministrativa degli enti proprietari.

L'indice sintetico di dotazione delle misure di riduzione dei consumi considera la presenza di sei misure specifiche: serramenti doppi, isolamento delle coperture, isolamento delle pareti, zonizzazione termica, solare termico e fotovoltaico (il campo generale relativo agli accorgimenti per la riduzione dei consumi è stato escluso per evitare di conteggiare due volte informazioni analoghe).

L'indice è calcolato per 26.513 edifici, pari al 67,6 per cento degli edifici territorialmente associati, e presenta un valore medio nazionale del 27,7 per cento.

La dimensione territoriale evidenzia delle differenze tali per cui solo gli edifici delle aree settentrionali registrano indici superiori alla media nazionale, mentre le restanti aree si pongono tutte ad un livello inferiore:

- Nord Est: 33,9 per cento;
- Nord Ovest: 31,9 per cento;
- Centro: 24,6 per cento;
- Sud: 21,8 per cento;
- Isole: 20,9 per cento.

Il confronto deve tuttavia essere interpretato considerando la diversa completezza dei dati. La quota di edifici valutabili raggiunge l'84,7 per cento nel Nord Ovest, ma scende al 51,8 per cento nel Sud e al 60,1 per cento nelle Isole.

Quanto agli impianti di riscaldamento e condizionamento, l'89,7 per cento degli edifici distinti risulta dotato di un impianto di riscaldamento. La fonte prevalente è il metano, presente nel 69,4 per cento degli edifici, mentre il gasolio interessa il 10,1 per cento. Il teleriscaldamento è presente nel 5,2 per cento degli edifici, il condizionamento o la ventilazione nel 7,2 per cento e il solare termico nel 2,4 per cento.

Ciò evidenzia che il sistema impiantistico scolastico è ancora fortemente dipendente dalle fonti fossili. La prevalenza del metano comporta un'esposizione significativa alle oscillazioni del prezzo del gas, mentre il permanere di impianti alimentati a gasolio o olio combustibile segnala situazioni potenzialmente più onerose e ambientalmente critiche.

Anche in questo ambito emergono differenze territoriali rilevanti. Nel Nord Ovest e nel Nord Est il metano è presente in circa l'80 per cento degli edifici, mentre nelle Isole interessa soltanto il 30,7 per cento. In quest'ultima area il gasolio raggiunge il 39,5 per cento degli edifici, rappresentando una delle principali criticità energetiche del patrimonio scolastico.

Il teleriscaldamento è invece fortemente concentrato nel Nord Ovest, dove interessa il 13,2 per cento degli edifici. Tale distribuzione dipende anche dalla disponibilità territoriale delle reti, che rende questa tecnologia difficilmente replicabile nelle aree non servite.

Per approfondire la dipendenza dai combustibili liquidi è stato costruito un indicatore specifico, calcolato rapportando gli edifici che utilizzano olio combustibile o gasolio agli edifici riscaldati per i quali l'informazione su tali fonti è disponibile.

A livello nazionale risultano valutabili 27.375 edifici riscaldati, dei quali 3.981 utilizzano olio combustibile o gasolio. L'indicatore di criticità è pertanto pari al 14,5 per cento.

La distribuzione territoriale è fortemente differenziata:

- Isole: 57,0 per cento;
- Sud: 16,1 per cento;
- Centro: 11,4 per cento;
- Nord Est: 4,8 per cento;
- Nord Ovest: 4,4 per cento.

Le Isole presentano quindi una condizione particolarmente critica: oltre la metà degli edifici riscaldati con informazioni valutabili utilizza combustibili liquidi.

RIDUZIONE CONSUMI ENERGIA

Area	N. Edifici distinti	Accorgimenti riduzione consumi energetici	Vetri doppi serramenti doppi	Isolamento coperture	Isolamento pareti esterne	Zonizzazione impianto termico	Impianto solare termico	Impianto fotovoltaico
Centro	7.825	4.190	3.000	1.844	1.110	2.590	217	846
Isole	4.783	2.522	1.767	935	453	1.675	78	432
Nord est	6.985	4.594	3.796	2.380	1.644	2.872	220	1.030
Nord ovest	9.645	6.471	5.252	3.601	2.387	4.120	393	1.554
Sud	9.974	4.187	3.074	1.586	1.163	2.286	224	930
Totale complessivo	39.212	21.964	16.889	10.346	6.757	13.543	1.132	4.792
		PERCENTUALE su totale distribuzione geografica di ciascun intervento						
Centro	7.825	19,08	17,76	17,82	16,43	19,12	19,17	17,65
Isole	4.783	11,48	10,46	9,04	6,70	12,37	6,89	9,02
Nord est	6.985	20,92	22,48	23,00	24,33	21,21	19,43	21,49
Nord ovest	9.645	29,46	31,10	34,81	35,33	30,42	34,72	32,43
Sud	9.974	19,06	18,20	15,33	17,21	16,88	19,79	19,41
Totale complessivo	39.212	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
		PERCENTUALE rispetto al totale censito in ogni area						
Centro	7.825	53,55	38,34	23,57	14,19	33,10	2,77	10,81
Isole	4.783	52,73	36,94	19,55	9,47	35,02	1,63	9,03
Nord est	6.985	65,77	54,35	34,07	23,54	41,12	3,15	14,75
Nord ovest	9.645	67,09	54,45	37,34	24,75	42,72	4,07	16,11
Sud	9.974	41,98	30,82	15,90	11,66	22,92	2,25	9,32
Totale complessivo	39.212	56,01	43,07	26,38	17,23	34,54	2,89	12,22
		PERCENTUALE rispetto al totale censito complessivo						
Centro	7.825	10,69	7,65	4,70	2,83	6,61	0,55	2,16
Isole	4.783	6,43	4,51	2,38	1,16	4,27	0,20	1,10
Nord est	6.985	11,72	9,68	6,07	4,19	7,32	0,56	2,63
Nord ovest	9.645	16,50	13,39	9,18	6,09	10,51	1,00	3,96
Sud	9.974	10,68	7,84	4,04	2,97	5,83	0,57	2,37
Totale complessivo	39.212	56,01	43,07	26,38	17,23	34,54	2,89	12,22

IMPIANTI DI RISCALDAMENTO E CONDIZIONAMENTO

Area	N. Edifici Distinti	Impianto riscaldamento	Centralizzato olio combustibile	Centralizzato gasolio	Centralizzato metano	Centralizzato GPL	Corpi scaldanti elettrici autonomi	Teleriscaldamento	Condizionamento ventilazione	Impianto solare termico	Altro impianto riscaldamento
Centro	7.825	7.135	14	593	6.038	232	90	222	599	186	246
Isole	4.783	4.106	11	1.888	1.468	224	313	17	461	70	190
Nord est	6.985	6.406	2	245	5.585	70	92	495	672	188	512
Nord ovest	9.645	9.509	7	354	7.753	85	104	1271	552	332	590
Sud	9.974	8.006	7	867	6.363	382	165	33	542	180	397
Totale complessivo	39.212	35.162	41	3.947	27.207	993	764	2038	2826	956	1935
		PERCENTUALE su totale distribuzione geografica di ciascuna tipologia di impianto									
Centro	7.825	20,29	34,15	15,02	22,19	23,36	11,78	10,89	21,20	19,46	12,71
Isole	4.783	11,68	26,83	47,83	5,40	22,56	40,97	0,83	16,31	7,32	9,82
Nord est	6.985	18,22	4,88	6,21	20,53	7,05	12,04	24,29	23,78	19,67	26,46
Nord ovest	9.645	27,04	17,07	8,97	28,50	8,56	13,61	62,37	19,53	34,73	30,49
Sud	9.974	22,77	17,07	21,97	23,39	38,47	21,60	1,62	19,18	18,83	20,52
Totale complessivo	39.212	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
		PERCENTUALE rispetto al totale censito in ogni area									
Centro	7.825	91,18	0,18	7,58	77,16	2,96	1,15	2,84	7,65	2,38	3,14
Isole	4.783	85,85	0,23	39,47	30,69	4,68	6,54	0,36	9,64	1,46	3,97
Nord est	6.985	91,71	0,03	3,51	79,96	1,00	1,32	7,09	9,62	2,69	7,33
Nord ovest	9.645	98,59	0,07	3,67	80,38	0,88	1,08	13,18	5,72	3,44	6,12
Sud	9.974	80,27	0,07	8,69	63,80	3,83	1,65	0,33	5,43	1,80	3,98
Totale complessivo	39.212	89,67	0,10	10,07	69,38	2,53	1,95	5,20	7,21	2,44	4,93
		PERCENTUALE rispetto al totale censito complessivo									
Centro	7.825	18,20	0,04	1,51	15,40	0,59	0,23	0,57	1,53	0,47	0,63
Isole	4.783	10,47	0,03	4,81	3,74	0,57	0,80	0,04	1,18	0,18	0,48
Nord est	6.985	16,34	0,01	0,62	14,24	0,18	0,23	1,26	1,71	0,48	1,31
Nord ovest	9.645	24,25	0,02	0,90	19,77	0,22	0,27	3,24	1,41	0,85	1,50
Sud	9.974	20,42	0,02	2,21	16,23	0,97	0,42	0,08	1,38	0,46	1,01
Totale complessivo	39.212	89,67	0,10	10,07	69,38	2,53	1,95	5,20	7,21	2,44	4,93

LE MISURE PER LA DIFESA

54.

Con l'approvazione del DPFP, il quadro tendenziale viene modificato per recepire gli effetti dell'attivazione della clausola nazionale di salvaguardia, che consente una maggiore flessibilità per la spesa destinata alla difesa, pari a 0,3 punti percentuali di Pil per ciascuno degli anni 2027 e 2028. Tale scelta, coerente con le risoluzioni parlamentari di agosto u.s., viene motivata dall'esigenza di finanziare maggiori spese per il rafforzamento della capacità di difesa.

Come già affermato dalla Corte in sede di audizione del Documento programmatico di finanza pubblica, le misure destinate a tali finalità assumono rilievo sul versante degli investimenti e comprendono anche interventi di parte corrente. Inoltre, la natura pluriennale degli investimenti militari porterebbe all'estensione della flessibilità anche

oltre il 2028 a condizioni specifiche (contratti sottoscritti entro il 2028 e manifestazione della spesa al momento della consegna dei beni).

La manovra in esame si avvale dei margini di flessibilità riconosciuti in sede europea, delineandone le principali modalità di utilizzo. Destina risorse alla difesa mediante gli interventi della Sezione I e, in misura più significativa, attraverso il rifinanziamento di interventi già previsti a legislazione vigente, operato dalla Sezione II.

Sul versante degli impieghi, le disposizioni dell'articolato nel disegno di legge in esame destinano alla difesa (articoli 91-95), in termini di saldo netto da finanziare, complessivamente risorse per quasi 3,2 miliardi nel triennio. L'impatto sull'indebitamento netto si attesta a 2,7 miliardi, per effetto delle maggiori entrate connesse alla spesa per il personale.

TAVOLA 20

MISURE IN MATERIA DI DIFESA – SEZIONE I

Saldo netto da finanziare	*2027*	*2028*	*2029*	*Triennio*
Spesa corrente	795,1	1.507,4	722,3	3.024,7
Spesa in conto capitale	48,6	110,9	2,1	161,5
Totale	*843,6*	*1.618,3*	*724,4*	3.186,3

Indebitamento netto	*2027*	*2028*	*2029*	*Triennio*
Spesa corrente	639,6	1.236,6	669,7	2.545,9
Spesa in conto capitale	48,6	110,9	2,1	161,5
Totale	*688,1*	*1.347,5*	*671,7*	2.707,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 del disegno di legge 2027

Le risorse finanziano prevalentemente spese di parte corrente e, in misura più contenuta, quelle di parte capitale. Nel triennio, il valore massimo si registra nel 2028, con 1,6 miliardi, a fronte di 843,6 milioni nel 2027 e di 724,4 milioni nel 2029. Anche in termini di indebitamento netto, l'impatto maggiore si registra nel 2028, con 1,3 miliardi, a fronte di 688,1 milioni nel 2027 e di 671,7 milioni nel 2029.

Gli interventi previsti nella Sezione I sono diretti all'implementazione delle "Forze di riserva della Difesa" e di adeguamento capacitivo della difesa, nonché alla valorizzazione dei servizi operativi; all'istituzione e disciplina della figura del carabiniere ausiliario della riserva volontaria; all'ammodernamento del parco infrastrutturale delle Forze Armate; al rifinanziamento/incremento del fondo missioni internazionali e GCAP.

Con riferimento al primo punto, tra le risorse previste, di parte corrente, alcune hanno carattere strutturale, come l'istituzione del Fondo per il finanziamento di interventi normativi in materia di difesa per l'implementazione delle "Forze di riserva della Difesa",

quale bacino di personale addestrato e prontamente impiegabile in grado di supportare e integrare le forze operative delle Forze armate, portandole a un numero di unità necessario ad aumentare la disponibilità di forze in tempi brevi; sono inoltre previste risorse relative al finanziamento dell'adeguamento capacitivo della difesa (art. 92).

L'esigenza nasce dalla necessità manifestata di incidere sul fattore umano del sistema difesa e di disporre di forze aggiuntive da impiegare a fianco di quelle in servizio, tema affrontato da molti Paesi europei.

Già nell'Atto di indirizzo 2026 del Ministro della difesa, nell'ambito della priorità politica 3.6 - Revisione e rinnovamento della componente militare, era infatti previsto che "*la riforma del modello di Difesa mira a garantire un rinnovamento continuo delle Forze Armate, in linea con gli impegni internazionali e le esigenze del Piano Militare di Difesa Nazionale. In questo contesto, si prevede l'istituzione di una riserva operativa di personale volontario, pronta a intervenire in situazioni di emergenza, sia a livello nazionale che internazionale. Parallelamente, è sempre più che mai necessario un ricambio generazionale, favorendo un equilibrio tra le componenti in servizio permanente e quelle a ferma prefissata, con particolare attenzione ai settori strategici come cyber e spazio, per rispondere alle sfide tecnologiche emergenti"*.

> Negli approfondimenti tecnici di dettaglio delle priorità politiche, si specificava che la revisione e rinnovamento della componente militare era volta a consolidare il processo di riforma del modello di Difesa in coerenza con lo scenario di riferimento e, in chiave prospettica, nell'ottica di favorire il costante processo di rinnovamento delle F.A. con particolare attenzione alla valutazione di un modello di Difesa in linea con gli impegni assunti in ambito NATO e coerente con le esigenze definite nell'ambito del Piano Militare di Difesa Nazionale, l'istituzione di una "riserva operativa", costituita da un contingente di personale volontario di pronto impiego, sia in territorio nazionale che all'estero, in casi di particolari necessità, integrativo rispetto alle dotazioni effettive degli organici dei ruoli di base delle tre F.A.; l'esplorazione di possibili soluzioni finalizzate a facilitare un ricambio generazionale al fine di mitigare il fenomeno dell'innalzamento dell'età media; l'adozione di specifiche iniziative volte a rendere maggiormente proficui gli strumenti reclutativi orientati a reperire professionalità nei settori *cyber* e spazio; la valorizzazione della formazione professionale e le esperienze maturate dai volontari in ferma; iniziative normative volte ad intervenire in modo strutturale sulla tematica relativa al transito del personale militare nei ruoli civili della Difesa (*ex* art. 930 del COM) con l'obiettivo di recuperare le facoltà assunzionali delle F.A., al fine di preservare l'operatività dello Strumento militare.

A tal fine, nell'Atto di indirizzo 2027, priorità politica 7.1, si evidenziava che per rendere il modello efficace era necessario definire un quadro normativo e organizzativo della Riserva, che specificasse, quindi, chi può entrare, come viene formato, quando può essere richiamato, dove può essere impiegato e come si integri con le unità permanenti.

Dopo l'istituzione il 16 gennaio 2026 del Comitato Strategico incaricato di avviare i lavori preliminari per la definizione di un disegno di legge di revisione della Difesa, nel *question time* del 28 gennaio 2026, in ordine all'adeguamento del sistema difesa, il Ministro della difesa dichiarava che si stava sviluppando il concetto di riserva volontaria, come ponte tra Forze Armate e società, e che a tale riserva si potevano affiancare gli ausiliari dell'Arma dei Carabinieri, al fine di rafforzare la sicurezza interna. Nel mese di febbraio era stato, quindi, presentato dal Comitato un nuovo modello di riorganizzazione delle Forze Armate, quale proposta per una riforma complessiva e strutturale, di natura tecnica e operativa, volta ad adeguare lo strumento militare al mutato contesto geopolitico, rafforzandone capacità, resilienza ed efficacia nel lungo periodo quale base del disegno di legge di revisione dello strumento militare. Si era aperta quindi la fase di traduzione normativa delle proposte elaborate dal Comitato.

> Nel disegno di legge "Disposizioni per il rafforzamento e l'adeguamento della capacità di difesa nazionale" (Atto senato n. 2028 XIX Legislatura), attualmente in fase di esame in 3ª Commissione permanente (Affari esteri e difesa), non è contenuta la disciplina della riserva. In un comunicato ufficiale del 1° ottobre 2026, il Ministero della Difesa ha affermato che: *"Il tema del personale, degli organici e della Riserva non è stato accantonato. Sarà affrontato con un secondo disegno di legge, che richiede però coperture finanziarie pluriennali da individuare nell'ambito della legge di bilancio".*

L'art. 92, nell'istituire il fondo, non si sofferma sulle modalità di costituzione, impiego e integrazione delle diverse componenti della riserva.

In questo contesto, in parallelo, l'art. 93, al comma 1, invece, modifica il d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 recante "Codice dell'ordinamento militare" (COM), al fine di istituire e disciplinare la figura del carabiniere ausiliario della riserva volontaria.

L'art. 93, ai commi 2 e 3, autorizza il reclutamento di un contingente massimo di carabinieri ausiliari della riserva volontaria di 600 unità per l'anno 2027 e di 1.000 unità per ciascun anno a decorrere dall'anno 2028 (circa 3.000 unità a regime a partire dal 2030) e autorizza la spesa per tale finalità.

> Gli oneri (41,8 milioni per il 2027, 82,8 milioni per il 2028, 118,4 milioni per il 2029, 156,5 milioni per il 2030 e 141,4 milioni annui a decorrere dall'anno 2031) sono riconducibili a quattro componenti: spese di personale, relative al trattamento economico degli ausiliari durante i periodi di ferma e rafferma; spese di funzionamento, riferite alle attività di reclutamento, selezione, formazione e supporto logistico; spese di investimento, destinate principalmente alla realizzazione e all'adeguamento delle infrastrutture alloggiative, all'acquisto di equipaggiamenti e all'implementazione delle dotazioni necessarie all'impiego del personale.

Nel primo anno di attuazione l'onere è prevalentemente riconducibile alla realizzazione delle infrastrutture logistiche e alloggiative (circa il 76 per cento dell'onere totale) necessarie all'accasermamento del contingente di 600 carabinieri ausiliari della riserva volontaria, mentre la componente relativa al trattamento economico e contributivo del personale incide per circa 12,8 milioni, pari al 30 per cento delle risorse complessive. A regime la situazione si inverte, in quanto la parte prevalente di oneri è assorbita dalle spese di personale (oltre il 90 per cento), mentre gli oneri logistici incidono circa il 7 per cento. La creazione di un ruolo autonomo e i rilevanti investimenti infrastrutturali fanno presupporre il carattere strutturale della misura e la possibilità che possa operare come canale stabile di alimentazione del reclutamento ordinario, con il rischio di effetti in riduzione sui margini di reclutamento di personale effettivo.

Come era stato già evidenziato dalla Difesa nella Nota integrativa alla legge di bilancio 2026-2028, in considerazione dell'evolversi negli anni dello scenario internazionale e dei crescenti impegni operativi assunti in Italia e all'estero, il Ministero aveva manifestato da più anni l'interesse per una riforma della disciplina, introdotta dalla legge n. 244/2012.
Nella Nota integrativa al Rendiconto 2025, quindi, era stato ulteriormente rilevato che "*Le politiche per il personale militare e civile sono orientate ad adeguare le dotazioni organiche alle esigenze funzionali, in linea con gli impegni assunti in ambiti NATO e coerentemente con le esigenze definite dalla continua evoluzione del quadro internazionale. Tale modello di Difesa è accompagnato da interventi per puntare a ridurre l'età media del personale e potenziare le professionalità specialistiche - a partire dai domini cyber e aerospazio*".
Sul punto occorre ricordare che con l'approvazione della legge n. 119 del 5 agosto 2022, "*Revisione del modello di Forze Armate. Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale*", era stato previsto lo slittamento al 1° gennaio 2034 del termine fissato per concludere il processo di rimodulazione in senso riduttivo degli organici delle FF.AA., inizialmente fissato al 1° gennaio 2025 dalla legge n. 244/2012; inoltre, era stata attribuita al Governo la possibilità di esercitare una serie di deleghe legislative, tra cui quella di cui all'articolo 9, c. 1, lett. c), con cui è stata prevista la delega al Governo per l'adozione di un decreto per la previsione di un incremento organico non superiore a 10.000 unità , di volontari in ferma prefissata iniziale nonché di personale militare di Esercito, Marina e Aeronautica ad alta specializzazione, verso un "Modello a 160.000 unità" dello strumento militare. Con il d.lgs. 23 novembre 2023, n. 185 concernente "*Disposizioni in materia di revisione dello strumento militare, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, lettere a) e c), della legge 5 agosto 2022, n. 119*", è stato quindi aggiornato il Codice dell'Ordinamento Militare, riconfigurando a 160.000 unità le dotazioni organiche complessive delle tre Forze armate.
La Corte, nella Relazione allegata al Giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, ha già approfondito il tema e ha evidenziato che dopo il forte ridimensionamento registrato nel 2023, soprattutto nell'Esercito e nella Marina, dal 2024 si era evidenziata una inversione di tendenza. I dati aggiornati al 2025 confermavano una sostanziale stabilizzazione complessiva dello strumento militare, che passa da 160.329 di unità al 1° gennaio a 160.420 al 31 dicembre (+91 unità).[56] Aveva quindi richiamato l'attenzione sulla necessaria valutazione della sostenibilità finanziaria dell'equilibrio complessivo della citata legge n. 244/2012, anche alla luce dell'incremento strutturale dei costi connessi al personale, all'approntamento e al mantenimento delle capacità operative.

[56] L'incremento registrato nel 2025 è trainato soprattutto da Marina (+473 unità), mentre l'Esercito cresce in misura più contenuta (+372), in diminuzione, l'Aeronautica militare (-754).

Con l'art. 94 è stata prevista l'istituzione di un Fondo per l'ammodernamento del parco Infrastrutturale dell'Esercito italiano, della Marina militare, dell'Aeronautica militare e interforze, con una dotazione di 17 milioni per l'anno 2027 e di 87 milioni per l'anno 2028. L'articolo reca disposizioni volte a sostenere il processo di ammodernamento e riqualificazione del patrimonio infrastrutturale militare attraverso interventi di nuova edificazione, ristrutturazione e adeguamento. Il comma 2 disciplina le modalità di utilizzo delle risorse del Fondo: le opere sono ricomprese nell'elenco degli interventi come opere destinate alla difesa nazionale, ai fini dell'applicazione delle disposizioni derogatorie previste per le opere militari, con particolare riguardo ai profili urbanistici, edilizi e paesaggistici; è prevista l'applicazione agli interventi delle procedure accelerate in materia di contratti pubblici disciplinate dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108; è stabilito che l'approvazione dei progetti equivalga, a tutti gli effetti, a dichiarazione di pubblica utilità, urgenza e indifferibilità delle opere. Viene quindi demandato a un decreto del Ministro della difesa, adottato di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dell'economia e delle finanze entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, l'approvazione dell'elenco degli interventi da realizzare.

> Già nell'Atto di indirizzo 2026, tra le priorità politiche del Ministero, la *policy* dell'ammodernamento si è mossa secondo due direttrici, l'efficientamento infrastrutturale (2.18, Promuovere e perseguire, nel settore energetico, i più alti obiettivi sociali per essere punto di riferimento e modello, orientando comportamenti e adottando iniziative in una logica di "*Green Defence*") e la razionalizzazione del patrimonio infrastrutturale (3.16, - Proseguire il processo di razionalizzazione del patrimonio infrastrutturale del Ministero della difesa).

Sul punto occorre evidenziare che il Ministero della difesa, già da diversi anni, sta portando avanti iniziative mirate a ottimizzare l'utilizzo degli immobili e delle risorse disponibili, allo scopo di migliorare l'efficienza operativa, la riduzione dei costi e la gestione del patrimonio, attraverso azioni mirate che rispondano alle esigenze strategiche e operative. Un aspetto determinante, che ha condizionato il piano di razionalizzazione degli immobili della Difesa, è il mutato scenario geopolitico di riferimento, che ha richiesto una rivisitazione delle esigenze operative. È stata quindi identificata la necessità di preservare il patrimonio "intangibile", ovvero quelle strutture ritenute indispensabili per il corretto assolvimento dei compiti.

In sintesi, il piano di razionalizzazione e dismissione dei beni in ambito difesa si configura come un processo complesso e articolato, che cerca di rispondere alle sfide legate alla

gestione delle risorse, alla valorizzazione del patrimonio immobiliare e alle esigenze di modernizzazione delle Forze Armate, e questo richiederà tempi per la totale realizzazione.
Con il comma 1 dell'art. 95, in relazione all'evoluzione della situazione geopolitica internazionale, si prevede il rifinanziamento del fondo destinato alla partecipazione italiana alle missioni internazionali di cui all'articolo 4, comma 1, della legge 21 luglio 2016, n. 145, nella misura di 520 milioni per l'anno 2027 e di euro 803,6 milioni circa per l'anno 2028.
La partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali è disciplinata dalla citata legge 21 luglio 2016, n. 145 "Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali", come modificata dalla legge 31 ottobre 2024, n. 168, che rappresenta la legge quadro per le missioni internazionali.

> Tale norma stabilisce che la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali sia deliberata dal Consiglio dei ministri, previa comunicazione al Presidente della Repubblica e ove se ne ravvisi la necessità, possa essere convocato, il Consiglio supremo di difesa. L'articolo 4 della legge ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle finanze il Fondo per il finanziamento delle missioni internazionali, la cui dotazione è determinata annualmente dalla legge di bilancio o da specifici provvedimenti legislativi[57]. Le risorse sono iscritte nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e successivamente ripartite tra le amministrazioni interessate (Difesa, Interno, Affari esteri e commercio internazionale, Giustizia) mediante decreti di assegnazione.

Nel corso degli anni lo stanziamento del Fondo missioni ha evidenziato una progressiva crescita, dovuta all'ampliamento degli impegni internazionali dell'Italia, al rafforzamento del dispositivo NATO sul fianco orientale[58] e all'incremento delle attività nei teatri del Mediterraneo allargato, del Medio Oriente e dell'Africa, con un livello di impiego delle risorse significativamente superiore a quello registrato negli anni antecedenti alla crisi ucraina. Il sistema di finanziamento si è evoluto da rifinanziamenti annuali ad un meccanismo strutturale fondato sul Fondo di cui all'art. 4 della legge n. 145/2016, la cui dotazione è stata progressivamente adeguata all'aumento degli impegni operativi internazionali assunti dall'Italia.

> Occorre sul punto ricordare che l'Italia è impegnata ogni anno nell'ambito dei contributi all'interno delle iniziative dell'Unione Europea e dell'Alleanza Atlantica[59], nonché delle altre organizzazioni internazionali e all'interno di coalizioni con Paesi e attori nell'ambito di rapporti di collaborazione e alleanze o in relazione a iniziative di supporto bilaterale a Paesi di interesse. Per ciò che in particolare interessa la Difesa, l'impegno internazionale tra il 2023 e il 2025 ha registrato un lieve costante aumento.

[57] Tali risorse (allocate inizialmente nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e trasferite in corso d'anno alla Difesa), sono considerate nel c.d. bilancio integrato della difesa in chiave NATO.
[58] Necessità confermata anche nell'ultimo Consiglio dell'unione europea di ottobre 2026.
[59] La contribuzione a tutte le Operazioni e Missioni NATO è il terzo impegno assunto nell'ambito degli accordi del 2014 e 2016.

Nella Relazione illustrativa al DLB in esame è specificato che il Ministero della difesa non espone, in questa fase, gli elevati fabbisogni connessi alle risorse strumentali necessarie allo svolgimento degli impegni militari all'estero, le cui esigenze vengono definite e quantificate nel corso dell'esercizio, con riflessi in termini di scostamento tra i valori rilevati nelle fasi previsionali e quelli registrati in sede di consuntivazione.
Inoltre, il comma 2, art. 95, prevede nuove risorse relative alla Convenzione ratificata con la legge 18 novembre 2024, n. 184, relativa al programma GCAP, quantificate in circa 32,3 milioni per l'anno 2027, 15,6 per l'anno 2028, al fine di assicurare la prosecuzione delle attività previste nell'ambito dell'iniziativa internazionale per lo sviluppo di un sistema aereo da combattimento di nuova generazione, in relazione a non previste modifiche del *budget*.

> Il programma FCAS TEMPEST (*Future Combact Air System*), ora GCAP, si occupa di sviluppare la prossima generazione (6ª) di sistemi aerei da combattimento - FCAS (*Future Combact Air System*), integrati con droni, satelliti e altri assetti militari.
> In data 19 settembre 2019, l'Italia e il Regno Unito hanno sottoscritto lo *Statement of Intent (SoI) on Future Combat Air System Cooperation* al fine di avviare una cooperazione nel campo della *Combat Air Capability*. Successivamente, il 21 dicembre 2020, Italia, Regno Unito e Svezia hanno sottoscritto un *Memorandum of Understanding* (MOU) – *Future Combat Air Systems Cooperation*. Con il decreto interministeriale del 22 marzo 2022, Ministro della Difesa ha approvato il programma pluriennale di A/R n. SMD36/2021.
> In seguito all'uscita della Svezia, è seguito un cambio di *partnership* e la composizione di una nuova cooperazione tri-nazionale tra Italia, Regno Unito e Giappone e che i tre Paesi hanno sottoscritto il 16 dicembre 2022 il *Combat Air Technology Development* (CATD) *Memorandum of Cooperation* (MoC).

Con riferimento alla Sezione II, si rileva che i rifinanziamenti disposti ammontano complessivamente a 8,2 miliardi nel triennio e riguardano misure che si esauriscono nel 2028, ad eccezione di quella genericamente riferita al funzionamento della difesa, di carattere permanente.

TAVOLA 21

RIFINANZIAMENTI INTERVENTI DIFESA - SEZIONE II

	2027	*2028*	*2029*	*Triennio*
Spesa corrente	1.275,0	1.111,0	69,0	2.455,0
Spesa in conto capitale	2.866,8	2.885,6	-	5.752,3
Totale	*4.141,8*	*3.996,6*	*69,0*	8.207,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Relazione tecnica allegata al DLB 2027

Con riferimento alla spesa di parte corrente il rifinanziamento è sostanzialmente connesso alle *spese di funzionamento della difesa*: pari a circa 1 miliardo nel 2027, 844 milioni nel 2028 e 69 milioni a decorrere dal 2029.

Nell'ambito dei rifinanziamenti disposti dalla Sezione II del DLB in esame, tra la spesa di parte corrente e la spesa di parte capitale, assumono rilievo gli interventi destinati al NATO *Security Investment Programme*, al Polo nazionale della dimensione subacquea e

alla *Joint Rapid Response Force*. Le tre linee rispondono a finalità differenti ma complementari: infrastrutture comuni dell'Alleanza, innovazione tecnologica nel dominio subacqueo e prontezza operativa interforze.

> Il NATO *Security Investment Programme*, NSIP, è uno degli strumenti di finanziamento comune della NATO, relativo a infrastrutture e capacità che rispondono a esigenze collettive dell'Alleanza e che non sarebbe ragionevole porre integralmente a carico di un singolo Stato. Vi rientrano sistemi di comando e controllo, infrastrutture aeroportuali e marittime, reti per combustibili, sistemi di difesa aerea e strutture necessarie al dispiegamento delle forze. Il programma è sostenuto dagli Alleati secondo una formula di ripartizione concordata ed è sottoposto alla supervisione del NATO *Investment Committee*.
> Il Polo nazionale della dimensione subacquea coordina la collaborazione tra Difesa, industria, università, centri di ricerca, piccole e medie imprese e *start-up*. Le attività riguardano robotica marina, intelligenza artificiale, sensori, comunicazioni subacquee, propulsione, energia, cybersicurezza e protezione delle infrastrutture collocate nei fondali. Il programma presenta una significativa componente duale, poiché le tecnologie sviluppate possono trovare applicazione nella difesa, nella protezione dei cavi sottomarini, nell'energia, nelle telecomunicazioni e nella ricerca marina.
> La *Joint Rapid Response Force*, JRRF, è un bacino interforze di capacità e assetti ad alta prontezza, attivabile per esigenze nazionali e multinazionali, comprese quelle NATO e UE. Può comprendere unità terrestri, navali e aeree, forze speciali, sistemi di comando e controllo, capacità logistiche, sanitarie, cibernetiche e di trasporto.

Sul fronte della spesa in conto capitale il rifinanziamento interessa sostanzialmente il *Fondo relativo all'attuazione dei programmi di investimento pluriennale per l'esigenza di difesa nazionale,* rispettivamente per circa 2,63 miliardi nel 2027 e 2,62 miliardi nel 2028.

> Sul tema dei fondi di investimento previsti per il settore della difesa, occorre ricordare come il Ministero della Difesa benefici di assegnazioni finanziarie specificamente disposte dal Legislatore attraverso le leggi di bilancio, nonché di risorse aggiuntive allocate su capitoli iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero delle imprese e del *made in Italy*. Agli stanziamenti storicamente iscritti sui capitoli cosiddetti "a fabbisogno" (FB) dello stato di previsione del Ministero della difesa si sono progressivamente affiancate, a partire dal 2017, ulteriori risorse finanziarie disciplinate da specifici interventi normativi. Tali risorse hanno contribuito ad ampliare il quadro dei finanziamenti destinati al settore degli investimenti per la difesa, affiancando i tradizionali canali di finanziamento del Dicastero. I predetti interventi hanno trovato iniziale applicazione quali strumenti di finanziamento destinati al potenziamento degli investimenti e allo sviluppo infrastrutturale del Paese (2017-2018). A decorrere dal 2019, essi sono stati progressivamente orientati al sostegno degli investimenti delle amministrazioni centrali, per poi ricomprendere, dal 2020, anche finalità riconducibili alla transizione ecologica e alla sostenibilità ambientale, con particolare riferimento anche all'efficientamento energetico. Le risorse finanziarie a sostegno degli investimenti, previste inizialmente nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze[60] sono pervenute sul bilancio del Ministero della difesa con provvedimenti di riparto successivi. I fondi sopra descritti, negli anni, sono stati oggetto di

[60] Legge 11 dicembre 2016, n. 232, recante *"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019"*, articolo 1, comma 140*";* Legge 30 dicembre 2017, n. 205, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020", articolo 1, comma 1072; legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021", articolo 1, comma 95; Legge 27 dicembre 2019, n. 160 recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022", articolo 1, comma 14 e 15.

variazioni a seguito di riprogrammazioni, definanziamenti e riassegnazioni di risorse affluite alle entrate che hanno inciso sulle risorse inizialmente previste dai provvedimenti normativi. In relazione alla spesa in conto capitale e, nello specifico, per gli investimenti e i programmi di armamento, occorre inoltre necessariamente ricordare i fondi allocati nello stato di previsione del Ministero delle imprese e del *made in Italy*, MIMIT, che, in coordinamento con il Ministero della difesa, individua ogni anno i programmi ad alta valenza tecnologica per la difesa e la sicurezza nazionale, da finanziare con le risorse appostate sul proprio bilancio e gestisce la parte finanziaria dei programmi stessi[61].

Occorre, quindi, evidenziare come a partire dalla legge di bilancio 2021, sia stato previsto uno specifico Fondo per la realizzazione di programmi di investimento pluriennale per esigenze di difesa nazionale, stanziato direttamente nello stato di previsione del Ministero della difesa, con l'intento di superare le tempistiche di disponibilità connesse all'intestazione delle precedenti risorse attestate sullo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Infatti, il Fondo ha trovato collocazione nella Missione 5, attestato nella categoria fondi da ripartire e trasferito a inizio anno nella categoria investimenti fissi lordi e, più in particolare, sui capitoli destinati ai programmi di ammodernamento e rinnovamento degli armamenti, ricerca e innovazione tecnologica.

La diretta attestazione delle risorse sul bilancio della difesa, e, in particolare, su uno specifico capitolo della categoria Fondi da ripartire, aveva già consentito di provvedere in tempi più efficaci, rispetto al passato, al trasferimento dei fondi sui rispettivi capitoli e piani gestionali relativi ai singoli investimenti finanziati.

Con le disposizioni oggi all'esame, quindi, per gli investimenti per la difesa vengono previste ulteriori risorse pari a 2,63 miliardi nel 2027 e 2,62 nel 2028 sulla Missione 5, programma 10, intestato alla Direzione nazionale armamenti per la pianificazione dei programmi di ammodernamento e rinnovamento degli armamenti ricerca, innovazione tecnologica, sperimentazione e *procurement* militare, non sul Fondo ma direttamente su un capitolo di parte capitale: al momento, tuttavia, non è comunque possibile dettagliare le specifiche scelte in relazione ai singoli programmi di investimento cui saranno specificatamente allocate le risorse.

Ciò posto, come è stato osservato nella Relazione allegata al Giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato 2025, l'aumento degli stanziamenti definitivi del Ministero è ascrivibile in misura significativa all'aumento delle risorse di cui alla Missione 5 e, in particolare, proprio degli investimenti fissi lordi, che hanno registrato

[61] Tali risorse, insieme a quelle destinate alle missioni internazionali (allocate inizialmente nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e trasferite in corso d'anno alla Difesa), sono considerate nel c.d. bilancio integrato della difesa in chiave NATO.

anche un considerevole aumento sia degli impegni che dei pagamenti, con la formazione di residui della competenza e definitivi finali inferiori rispetto al 2024.

La Corte da diversi anni monitora l'andamento della gestione in relazione al *trend* in aumento degli stanziamenti relativi agli investimenti fissi lordi e ha verificato le azioni poste in essere dall'Amministrazione difesa volte a far fronte ai nuovi obiettivi prefissati in relazione ai fattori endogeni (tra cui la riorganizzazione della struttura e la separazione della Direzione nazionale degli armamenti dal Segretariato generale) ed esogeni (tra cui la politica industriale).

Come recentemente rilevato dalla Corte con riferimento al Ministero, e in particolare alla Missione 5 e al valore complessivo dei due programmi 6 e 10 (relativi alla pianificazione dei programmi di ammodernamento e rinnovamento degli armamenti, ricerca, innovazione tecnologica, sperimentazione e *procurement* militare), raffrontato nel 2024-2025, all'aumento degli stanziamenti ha fatto seguito l'aumento di tutti gli indicatori, sia del rapporto tra impegni e stanziamenti definitivi che tra pagamenti e impegni: in corso di gestione, quindi, l'Amministrazione, nonostante la riorganizzazione in corso nell'anno, è riuscita a sostenere l'aumento delle risorse, registrando a fine anno anche una netta diminuzione del rapporto tra residui di competenza e stanziamenti definitivi.

> Tale capacità è stata osservata anche nella gestione di competenza 2025 complessiva, dove l'andamento dei residui dimostra una capacità di assorbimento delle gestioni pregresse (attestate soprattutto sul programma 6), con una variazione dei pagamenti sugli investimenti fissi lordi dei due programmi pari al +31,09 per cento, e una capacità di produrre meno residui di competenza (-10,14 per cento nel totale programma 6 e 10), con residui finali in diminuzione del 3,68 per cento sugli investimenti fissi lordi (cat. XXI) e del -6,89 per cento sull'intero Ministero.
>
> Sui profili operativi e sulle azioni avviate in ordine alle criticità connesse con una migliore programmazione finanziaria *ex ante* dei programmi di investimento, la Difesa ha introdotto processi di coordinamento e verifica tecnico finanziaria preliminare e avviato un'attività interna volta a modernizzare i sistemi informatici per supportare la fase di programmazione, pianificazione e gestione della spesa, che ha portato alla creazione di una piattaforma gestionale *web based* con capacità di *business intelligence*, capace di dialogare con il Cruscotto di vertice della Difesa da un lato e in futuro, d'altro lato, con la piattaforma InIt del MEF[62]. Occorre inoltre ricordare che il 21 dicembre 2023 era stata approvata la Direttiva generale per il *procurement* militare, per "*un ripensamento dei processi e delle strutture organizzative preposte ai settori finanziari e amministrativi*", e successivamente, il 16 gennaio 2024, la nuova direttiva. Sempre nel 2025, sono state avviate e/o rafforzate ulteriori azioni strutturali relative alla condivisione di buone pratiche tra Organi Programmatori. Per ciò che attiene, quindi, al fattore esogeno relativo al comparto industriale, occorre evidenziare che la Nota integrativa al disegno di legge di bilancio per l'anno 2025 e per il triennio 2025- 2027 veniva specificato che "*che l'Industria rappresenta un asset per il Paese, quale strumento di influenza geopolitica, fondamentale moltiplicatore di valore e di occupazione nonché attore protagonista".*

[62] Cfr. capitolo Ministero della difesa, volume II, tomo II, Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2024.

Sul punto occorre in ultimo ricordare che è attualmente assegnato alla 3° Commissione permanente (Affari esteri e difesa) in sede redigente l'Atto Senato 2028, Disposizioni per il rafforzamento e l'adeguamento della capacità di difesa nazionale, in cui sono state inserite anche delle proposte di modifica del Codice degli appalti.

Occorre quindi segnalare come, anche in sede europea, nell'ambito del complessivo quadro di attività volte al potenziamento della difesa europea, sia attualmente in corso un'attività volta a modificare la direttiva 81/2009/CE, relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, direttiva 81/2009 che è stata recepita nell'Ordinamento italiano con il d.lgs. 208/2011 relativo al *procurement* militare.

Conclusioni in materia di difesa

55.

Negli ultimi anni il Ministero della difesa ha operato in uno scenario internazionale segnato da un'elevata instabilità strutturale, con impatti sugli equilibri regionali ed energetici e ridefinizione degli equilibri interni alle alleanze, nonché da una crescente rilevanza di aree strategiche come il Mediterraneo allargato, l'Indo Pacifico, l'Europa orientale e l'Artico. A tali dinamiche si affiancano nuove minacce "ibride", con riflessi sulla vulnerabilità delle infrastrutture e sulle catene di approvvigionamento, e minacce su nuove dimensioni e domini che ampliano il concetto stesso di sicurezza.

L'Unione Europea sta procedendo su un percorso orientato verso una difesa comune, intesa come difesa. ma anche come resilienza e sicurezza dei Paesi membri[63]. Nella stessa direzione la NATO ha riformulato i propri obiettivi, affiancando al *core defence expenditure* le misure relative alle infrastrutture critiche, le reti, la preparazione civile, la resilienza, l'innovazione e la base industriale.

[63] Nell'ultima riunione del Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre, in considerazione dell'attuale quadro, è stata evidenziata l'urgenza di potenziare la prontezza dell'Europa alla difesa e sono stati richiesti ulteriori sforzi per rafforzare la resilienza, anche contro le minacce ibride. A tale proposito, il Consiglio europeo si è espresso nel senso del necessario proseguimento di tutte le iniziative previste, compresi i progetti europei di interesse comune nel settore della difesa.

In questo quadro, il Ministero ha avviato un processo di profonda trasformazione, teso a rafforzare la capacità di difesa e a rendere lo strumento militare più agile nelle decisioni, efficace e proiettabile nei possibili e variegati scenari di impiego, nonché sinergico nelle sue componenti e multidominio. Le azioni intraprese includono la riorganizzazione interna, le politiche sul personale, il potenziamento delle capacità operative, l'innovazione tecnologica, il rafforzamento della deterrenza e della prontezza, nonché l'investimento nella dimensione *cyber*, spaziale, subacquea. Parallelamente, la Difesa sta operando per consolidare il proprio ruolo in ambito internazionale.

L'intervento di maggiore rilievo della Sezione II all'esame prevede l'immissione di risorse di parte capitale, limitatamente al biennio 2027-2028. Come specificato nel DPFP 2026, per gli investimenti militari pluriennali, la Commissione ha chiarito che la flessibilità può estendersi oltre il 2028 qualora i contratti siano stati sottoscritti durante il periodo di attivazione della clausola e la relativa spesa si manifesti solo al momento della consegna dei beni, nel rispetto del tetto dell'1,5 per cento del PIL. L'analisi a consuntivo 2025 ha evidenziato come la struttura organizzativa abbia gestito l'aumento delle risorse assegnate, registrando indici positivi.

Anche in considerazione dell'attuale percorso di modifica del *procurement* militare, in sede europea, nell'ambito delle misure volte a velocizzare il raggiungimento degli obiettivi della difesa comune, occorrerà monitorare in fase di gestione il rispetto delle tempistiche in relazione alle risorse assegnate in linea con la flessibilità accordata.

Riquadro 5 - L'evoluzione del quadro europeo e degli impegni nato in materia di difesa

A partire dal 2022, il Ministero della difesa ha operato in uno scenario di instabilità strutturale, segnato da conflitti aperti e ricadute sugli equilibri regionali ed energetici. Nel rinviare a quanto già evidenziato dalla Corte in precedenti Relazioni, occorre ricordare che in ambito europeo si era concretizzata, da un lato, l'elaborazione di piani e progetti comuni di interesse della difesa, dall'altro, la definizione e il sostegno di progetti di ricerca e sviluppo in ambito difesa (anche attraverso la definizione di strumenti per il rafforzamento dell'industria europea della difesa) e, infine, l'approvazione di strumenti finanziari per il sostegno dei programmi in ambito militare di contribuzione rivolti a territori esterni all'Unione europea.

Si ricorda in particolare che il Trattato sull'Unione europea (TUE), modificato nel 2007 e in vigore dal 2009, ha introdotto la politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), che fa parte della politica estera e di sicurezza comune (PESC), mentre il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), disciplinando il funzionamento del mercato interno, è la base giuridica per gli strumenti Ue sull'industria della difesa.

Già nell'ambito della cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa (PESCO) gli Stati partecipanti avevano concordato di assumere una serie di impegni vincolanti.[64]

[64] Con la Decisione (PESC) 2017/2315 del Consiglio dell'11 dicembre 2017 è stata istituita la cooperazione strutturata permanente (PESCO) ed è stato fissato l'elenco degli Stati membri partecipanti. Tra gli impegni presi negli anni

La Bussola strategica, approvata il 22 marzo 2022, ha definito, quindi, una cornice di azione fino al 2030 fondata su azione, sicurezza, investimenti e partenariati. Nel 2025, il Libro bianco sulla prontezza della difesa europea 2030 e il piano *ReArm Europe/Readiness* 2030 hanno sviluppato tale indirizzo, individuando le lacune capacitive, promuovendo acquisti comuni e rafforzamento della base industriale e prospettando una mobilitazione potenziale fino a 800 miliardi di euro. Di questi, 150 miliardi derivano dai prestiti SAFE.

Il percorso verso una difesa comune nel 2024 ha trovato un concreto richiamo nell'ambito di quanto delineato con la nuova *governance* europea, con l'introduzione di un meccanismo mitigante della procedura per disavanzi eccessivi (PDE) correlato a un eventuale aumento degli investimenti pubblici nella difesa e la previsione di espresse specificazioni nel Piano strutturale di ogni Paese in ordine a un'eventuale necessità di rafforzamento delle capacità di difesa.[65]

L'articolo 26 del regolamento (UE) 2024/1263, in particolare, consente la clausola nazionale di salvaguardia e una deviazione temporanea dal percorso della spesa netta in circostanze eccezionali, purché non sia compromessa la sostenibilità del debito.

Come è stato evidenziato dalla Corte, *"Per la prima volta, le raccomandazioni del Pacchetto primavera 2025 per l'Italia includono l'indicazione di un rafforzamento delle spese per la difesa, assicurando nel contempo la sostenibilità del debito in linea con le conclusioni del Consiglio europeo del 6 marzo 2025. Tale circostanza implica la necessità di rendere compatibile l'incremento degli oneri sottesi al rafforzamento della capacità di difesa con le altre priorità allocative del bilancio"*[66].

In data 8 ottobre 2026, la Commissione ha espresso una valutazione positiva sull'attivazione della clausola da parte dell'Italia, ritenendo che la deviazione non compromettesse la sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio termine; l'attivazione formale richiede la successiva decisione del Consiglio.

Occorre quindi ricordare che, per il monitoraggio europeo, si utilizza il SEC 2010 e la classificazione funzionale COFOG. Il dato riguarda l'intero settore delle amministrazioni pubbliche, S.13, e le operazioni imputate alla funzione Difesa, GF02, registrate per competenza economica e distinte in redditi da lavoro, consumi intermedi, investimenti e trasferimenti. Non coincide, quindi, con le risorse del solo Ministero della difesa, né con stanziamenti, impegni e pagamenti del bilancio finanziario, ma consente confronti armonizzati tra Paesi sul livello e sulla composizione economica della spesa.

Guardando all'ambito sovranazionale, come sottolineato anche dal Consiglio dell'Unione europea, "*Un'UE più forte e capace nel settore della sicurezza e della difesa contribuirà positivamente alla sicurezza globale e transatlantica ed è complementare alla NATO, che resta il fondamento della difesa collettiva per i suoi membri. A tale riguardo, il Consiglio ricorda i principi guida stabiliti nei trattati e quelli concordati dal Consiglio europeo"*.[67]

Anche la NATO è impegnata in un processo di rafforzamento sulla base del relativo documento strategico, il "Concetto Strategico", approvato nel 2022 come la "Bussola Strategica" dell'Unione Europea, anch'esso volto a definire ruoli, compiti e strumenti dell'organizzazione nell'ambiente di sicurezza dei prossimi anni.

"In tale contesto, l'Italia sostiene attivamente il consolidamento delle capacità della UE e della NATO, oltre che la loro reciproca cooperazione all'insegna della complementarità, secondo un approccio che tenga conto di sfide e minacce alla sicurezza dell'area EU"[68].

nell'ambito della PESCO, l'aumento delle risorse per i bilanci per la difesa, al fine di conseguire l'obiettivo di un aumento a medio termine della spesa.

[65] Si veda l'articolo 13, lett. c), Priorità IV) del Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio (com(2023) 240), e l'art. 1 del Regolamento (UE) 2024/1264 del Consiglio del 29 aprile 2024, recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

[66] Sul punto e sul quadro europeo e la posizione dell'Italia tra nuova *governance* economica, priorità strategiche e obiettivi di sostenibilità e convergenza, si rinvia alla Deliberazione della Sezione di controllo per gli affari europei e internazionali n. 14/2025, Relazione annuale 2025, I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi nel 2024.

[67] Conclusioni del Consiglio sulla revisione strategica della PESCO, 18 novembre 2024.

[68] Sul punto si rinvia alla "Relazione analitica sulle missioni internazionali in corso e sullo stato degli interventi di cooperazione allo sviluppo a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione al fine della relativa proroga", anno 2025, (Articolo 3, comma 1, della legge 21 luglio 2016, n. 145)", Atti parlamentari, doc. XXVI n. 3, trasmessa alla

Purtuttavia, il monitoraggio degli obiettivi fissati a livello europeo e quello operato sugli obiettivi in ambito NATO sono relativi ad aggregati di spesa difesa differenti per perimetro, criteri di classificazione e tempi di rilevamento.
Sul punto occorre ricordare che al Vertice NATO del Galles del 2014, nell'ambito del *burden sharing*, gli Alleati avevano fissato gli obiettivi con riferimento alle tre dimensioni *cash, capabilities e contributions*: l'obiettivo del 2 per cento del Pil per la spesa della Difesa, di almeno il 20 per cento per principali equipaggiamenti e relativa ricerca e sviluppo, nonché il contributo a missioni e attività dell'Alleanza. Al Vertice dell'Aia del 25 giugno 2025, l'impegno è stato ridefinito al 5 per cento del PIL entro il 2035: almeno il 3,5 per cento per la *core defence expenditure* e fino all'1,5 per cento per infrastrutture critiche, reti, preparazione civile, resilienza, innovazione e base industriale.
Si evidenzia quindi che l'articolo 3 del Trattato del Nord Atlantico stabilisce l'impegno degli Alleati a mantenere e sviluppare la capacità individuale e collettiva di resistenza a un attacco armato, ma non disciplina il formato statistico delle comunicazioni annuali: ai fini del monitoraggio degli obiettivi fissati in ambito NATO, ogni anno l'Italia, quale paese dell'Alleanza, deve fornire secondo *format* standardizzati, i propri dati finanziari relativi alla spesa per la Difesa, spesa che non corrisponde alle risorse assegnate al Ministero nel relativo stato di previsione, ma che viene quantificata secondo criteri che vengono indicati per tutti i paesi dell'Alleanza, affinché gli stessi dati siano comparabili con i dati delle altre Nazioni e che vengono forniti dal Ministero tenendo conto della classificazione armonizzata che rappresenta una specifica elaborazione rispetto alle risorse assegnate al Ministero nel relativo stato di previsione. Il *budget* Difesa è stato sempre inteso in senso ampio, da un lato, integrando le risorse della Difesa con ulteriori finanziamenti, dall'altro, detraendo alcune parti[69]. I dati dell'ultimo esercizio sono normalmente stime, contraddistinte dalla lettera "e" di *estimated*, e non sono assimilabili ai valori definitivi di rendiconto.
In conclusione, nel rinviare a quanto più volte evidenziato da questa Corte, i diversi metodi di definizione dell'ammontare complessivo della spesa difesa, in relazione ai diversi obiettivi perseguiti in ambito nazionale, unionale e internazionale, richiedono una lettura armonizzata tra i diversi ambiti, che comprenda anche i fenomeni in corso di gestione e che tenga conto delle differenze nelle tecniche di rilevazione, nei momenti per la contabilizzazione delle voci elementari e nelle valute di riferimento, nonché differenti fonti degli stessi obiettivi.

LE MISURE PER LE AMMINISTRAZIONI TERRITORIALI

56.

Le misure relative agli enti territoriali sono contenute nei primi tre capi del Titolo XI. Gli interventi disposti dagli artt. 119-128 presentano un profilo finanziario contenuto: l'impatto netto sul SNF è negativo per complessivi 400 milioni nel triennio di previsione,

Presidenza il 21 febbraio 2025). Si segnala, inoltre, la Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, anno 2026, doc. LXXXVI n. 4.

[69] Il Bilancio della difesa in chiave NATO si differenzia in termini quantitativi dal Bilancio della difesa in quanto scorpora l'intero importo della Funzione Sicurezza presente nel Bilancio della difesa, ad esclusione della quota parte afferente al personale dell'Arma dei Carabinieri impiegabile presso i Teatri Operativi del Fuori Area; detrae dalle Pensioni Provvisorie del Personale in Ausiliaria l'importo afferente all'Arma dei Carabinieri, ad esclusione della quota parte impiegabile presso i Teatri Operativi; aggiunge l'importo della spesa pensionistica del personale militare e civile della Difesa sostenuta dall'INPS, includendo solo la quota *deployable* del personale dell'Arma dei Carabinieri; include volumi finanziari allocati sul bilancio di altri dicasteri (MIMIT e MEF) a sostegno della spesa della Difesa e i fondi PNRR. Nel 2025, in considerazione di quanto stabilito anche per altri paesi dell'Alleanza, è stato realizzato un ampliamento del perimetro contabile delle spese per la Difesa rispetto ai precedenti esercizi finanziari, in virtù di una nuova visione della sicurezza nazionale, che non si esaurisce nella dimensione militare tradizionale ma che adatta le nuove esigenze alla complessità delle minacce contemporanee.

prevalentemente determinato da minori entrate extratributarie, e genera una maggiore spesa in termini di indebitamento per poco più di 1 miliardo.

Le misure con effetti espansivi di spesa sul bilancio statale sono contenute agli artt. 119,120 e 123; in termini di finanza pubblica, rileva anche l'art. 128.

In dettaglio, è previsto l'incremento di 100 milioni annui nel biennio 2028-2029 della dotazione del fondo istituito per le regolazioni finanziarie tra lo Stato e le regioni a statuto ordinario correlate alla compartecipazione regionale al gettito dell'Irpef (art. 119); è previsto l'incremento di 200 milioni di euro per l'anno 2027 del fondo destinato ai comuni per l'assistenza ai minori per i quali sia stato disposto l'allontanamento dalla casa familiare con provvedimento dell'autorità giudiziaria (art. 120); è prevista l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'interno di un fondo, con una dotazione di 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2028 e 2029, destinato a concorrere alla riduzione, anche anticipata, dei disavanzi degli enti che si trovano in difficoltà finanziarie (art. 123).

Effetti finanziari più importanti discendono dalla revisione - per le ultime due annualità di vigenza, 2027 e 2028 - delle modalità di concorso agli obiettivi di finanza pubblica fissati dalla legge n. 213/2023 (LB per il 2024). Il meccanismo attuale che, inquadrato in un'ottica di *spending review*, poggia sul versamento del contributo al bilancio dello Stato da parte delle regioni e sulla mancata erogazione delle somme dal bilancio dello Stato a favore degli enti locali, viene ad essere sostituito (art. 128) dalla procedura definita per il nuovo contributo di finanza pubblica dalla legge n. 207/2024 (LB 2025),incentrata sull'accantonamento nel bilancio degli enti di risorse correnti da destinare, al termine dell'esercizio, all'abbattimento del disavanzo o, per le amministrazioni non in *deficit*, alla realizzazione di nuovi investimenti.

Si tratta di una misura onerosa in termini di SNF in considerazione delle minori entrate al bilancio statale per 1.200 milioni complessivi nel biennio 2027-2028; l'effetto per la finanza pubblica in termini di indebitamento netto è stimato nella relazione tecnica in una maggiore spesa di 1.047 milioni totali dal 2028 fino al 2034 ed è dovuto all'utilizzo dell'accantonamento corrente per spesa di investimento, tenendo conto, quindi, dello sviluppo temporale della spesa pluriennale, sia diretta, per gli enti locali, che indiretta per le regioni.

Della misura si apprezza la finalità di omogeneizzazione delle procedure con cui gli enti sono chiamati a concorrere ai plurimi obiettivi di finanza pubblica, nonché il passaggio

dalla logica stretta di *spending review* a quella di efficientamento della spesa locale, mantenendo il beneficio del risparmio all'interno del bilancio degli enti.

Comporta effetti finanziari, che la relazione tecnica mostra come pienamente compensati, la misura contenuta all'art. 124 e relativa alla cancellazione del debito nei confronti dello Stato riguardante le anticipazioni di liquidità dei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti che presentano le condizioni di criticità definite all'articolo 1, comma 645, della legge n. 199/2025 (disavanzo e incidenza del fondo anticipazioni di liquidità).

> Gli effetti negativi sul saldo netto da finanziare (determinati dalla quota interessi delle rate che lo Stato non incassa) sono pari a 126 milioni complessivi nel triennio. In base a quanto specificato nella relazione tecnica, l'impatto è compensato attraverso il versamento all'entrata del bilancio dello Stato da parte dei comuni beneficiari di un importo pari ai minori oneri derivanti dalle rate di rimborso non più dovute dal 2027 al 2051. Detto contributo compensa altresì gli effetti sull'indebitamento netto e sul fabbisogno connessi all'ampliamento della capacità di spesa dei comuni rispetto all'equilibrio di parte corrente. L'impatto espansivo sulla spesa che discenderebbe dalla eliminazione del Fondo anticipazioni di liquidità a rendiconto viene, invece, sterilizzato attraverso la previsione di un tetto all'utilizzo del risultato di amministrazione, calcolato tenendo conto dell'importo del FAL accantonato nel 2025.

La norma replica esattamente il meccanismo introdotto per le regioni dall'art. 1, comma 638 e ss. della legge n. 199/2025, in ordine al quale la Corte dei conti aveva avuto modo di esprimersi in sede di audizione sul disegno di legge di bilancio per il 2026. Rispetto a quanto già osservato lo scorso anno, si ritiene di dover segnalare che la Sezione regionale di controllo per la Campania, nell'ambito del giudizio di parificazione del Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2025, tenutosi il 20 ottobre 2026, ha disposto il rinvio della decisione definitiva per sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 643, della legge n. 199/2025, anche in relazione ai commi 638, 639, 640 e 642 della medesima disposizione.

Le restanti misure presentano natura ordinamentale e sono, pertanto, prive di effetti finanziari.

Tra queste si segnala l'art. 126 che dispone modifiche all'art. 187 del d.lgs. n. 267/2000 in relazione all'utilizzo dell'avanzo libero. Le modifiche che vengono introdotte mirano, da una parte, a superare il vincolo delle "spese a carattere non permanente" introducendo un elenco tassativo di voci escluse, dall'altra, ad ampliare, in presenza di specifiche condizioni di affidabilità contabile e di equilibrio finanziario, la possibilità di applicare al bilancio di previsione le quote libere del risultato di amministrazione presunto.

Preme al riguardo sottolineare che il legislatore già in passato è intervenuto con la legge di bilancio su singoli istituti del TUEL. Da ultimo, con l'art. 1, comma 831, della legge

n. 199/2025 sono state introdotte modifiche allo stesso art. 187 cit. al fine di flessibilizzare l'utilizzo della quota libera del risultato di amministrazione.

Tali interventi, tuttavia, finiscono per incidere in maniera frammentaria sulla disciplina degli istituti contabili, senza inserirsi in un quadro sistematico di revisione dell'ordinamento finanziario degli enti locali. Le innovazioni previste dal DLB all'esame, pertanto, pur presentando profili di interesse sul piano operativo, sembrano trovare una più appropriata collocazione nell'ambito di una revisione complessiva del d.lgs. n. 267/2000, che, peraltro, era già contemplata nella Nota di aggiornamento al DEF 2023 tra i disegni di legge collegati alla manovra di bilancio 2024-2026.

Tra le disposizioni di natura ordinamentale si valuta positivamente, invece, l'art. 127 che modifica il metodo di verifica del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica con l'obiettivo di rafforzare il meccanismo di presidio e responsabilizzare i singoli enti territoriali, evitando effetti compensativi tra le due componenti del concorso come definito dalla legge n. 207/2024, il saldo e l'accantonamento di parte corrente.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

57.

Si tratta, in conclusione, di una manovra, nel complesso, prudente che, in coerenza con le necessità di un Paese che deve riportare debito pubblico e disavanzi sotto controllo e consolidare la fiducia dei mercati finanziari, si trova ad affrontare, in un contesto internazionale ancora incerto, criticità conseguenti all'andamento dei prezzi dell'energia e delle materie prime con effetti sull'inflazione e la crescita economica.

L'impatto della manovra sull'indebitamento, pari a 30 miliardi nel triennio, si concentra principalmente su tre macro-aree: stabilità dei conti, liquidità delle imprese e redistribuzione del carico fiscale.

Le misure fiscali e contributive destinate alle attività produttive, ai lavoratori autonomi e al settore agricolo rappresentano un segnale concreto di attenzione verso una parte fondamentale del nostro sistema economico: la manovra interviene sulla fiscalità delle piccole attività economiche, sostiene l'occupazione e favorisce gli investimenti nell'innovazione. È importante, però, che le esigenze di copertura finanziaria non si traducano in un aggravio per la liquidità delle imprese, soprattutto quelle di minori dimensioni; una liquidità per la quale si riscontra un impatto asimmetrico della manovra

poiché gran parte dei benefici finanziari reali per le imprese si concentrerà nel 2028 per via dei meccanismi di saldo e acconto fiscale. Di contro, la scelta di spalmare i crediti residui del Superbonus in 10 rate annuali (fino al 2036) comporterà una contrazione immediata della liquidità per i soggetti titolari di questi crediti, proteggendo i saldi dello Stato sia pur trasferendo gli oneri agli esercizi successivi.

Nel complesso va, inoltre, positivamente considerato l'effetto diretto ad una moderata ridistribuzione delle risorse per contrastare la povertà e sostenere i redditi da lavoro e la spesa sanitaria; non può tuttavia non essere sottolineata la concentrazione solo sul prossimo esercizio di larga parte degli interventi agevolativi, dalla riduzione dell'aliquota Irpef alla proroga di detassazioni su aumenti contrattuali, premi e turni, dal voucher per gli anziani alla riduzione del carico fiscale sui giovani, dalla conferma di alcuni bonus edilizi alle cedolari previste per i contratti di locazione di immobili commerciali, lasciando al prossimo Parlamento il compito di decidere se rinnovare o meno le misure. La stessa direzione seguono le disposizioni che determinato maggiori entrate, solo una parte delle quali presenta carattere strutturale da momento che nel 2027 le entrate permanenti rappresentano circa il 30 per cento del totale a fronte di un 25 per cento di entrate temporanee e di un 45 per cento costituiti da anticipi di gettito destinati a tradursi in minori entrate negli anni successivi.

In merito alle politiche di investimento, le risorse ottenute con il ricorso alla clausola di flessibilità destinate alla difesa si inquadrano nell'ambito del processo di trasformazione teso a rafforzare la capacità di difesa e a rendere lo strumento militare più agile nelle decisioni, mentre gli interventi destinati al settore energetico delineano un strategia che utilizza gli spazi finanziari disponibili per sostenere sia investimenti infrastrutturali già programmati e ritenuti strategici sia il rafforzamento e l'estensione di strumenti incentivanti già operativi nel settore energetico

I rifinanziamenti netti della Sezione II della manovra mostrano, inoltre, che gli interventi di spesa correlati all'attivazione della NEC non esauriscono del tutto l'area degli investimenti pubblici attivabili nel triennio 2027-2029 nel cui ambito, tuttavia, emerge una chiara selettività delle priorità di investimento pubblico concentrata nella politica relativa alle infrastrutture per la mobilità e ai trasporti rispetto agli altri settori che aggregano le operazioni di ricollocazione.

In tema di conti pubblici e sostenibilità va infine ricordato che per effetto della manovra si assisterà nel 2027, come preventivato, ad un rialzo temporaneo del *deficit*.

Il quadro che ne risulta, alla luce delle tendenze recenti dell'economia e della finanza pubblica, appare pertanto complesso. In mancanza di un progetto più ampio che coordini le diverse determinanti dello sviluppo si ritiene necessario, per quanto riguarda le politiche di investimento, utilizzare in modo pieno ed efficace i finanziamenti programmati in coerenza con le finalità della clausola europea, identificando in maniera selettiva i singoli interventi e monitorando costantemente le condizioni per il loro mantenimento all'interno del perimetro della clausola stessa. Mentre l'attuazione delle misure destinate a rafforzare il potenziale di crescita dell'economia e il potere di acquisto delle famiglie dovrebbe fare aggio su un carattere maggiormente strutturale delle risorse a copertura degli interventi e su una più organica e sistematica riduzione e ricollocazione della spesa.