

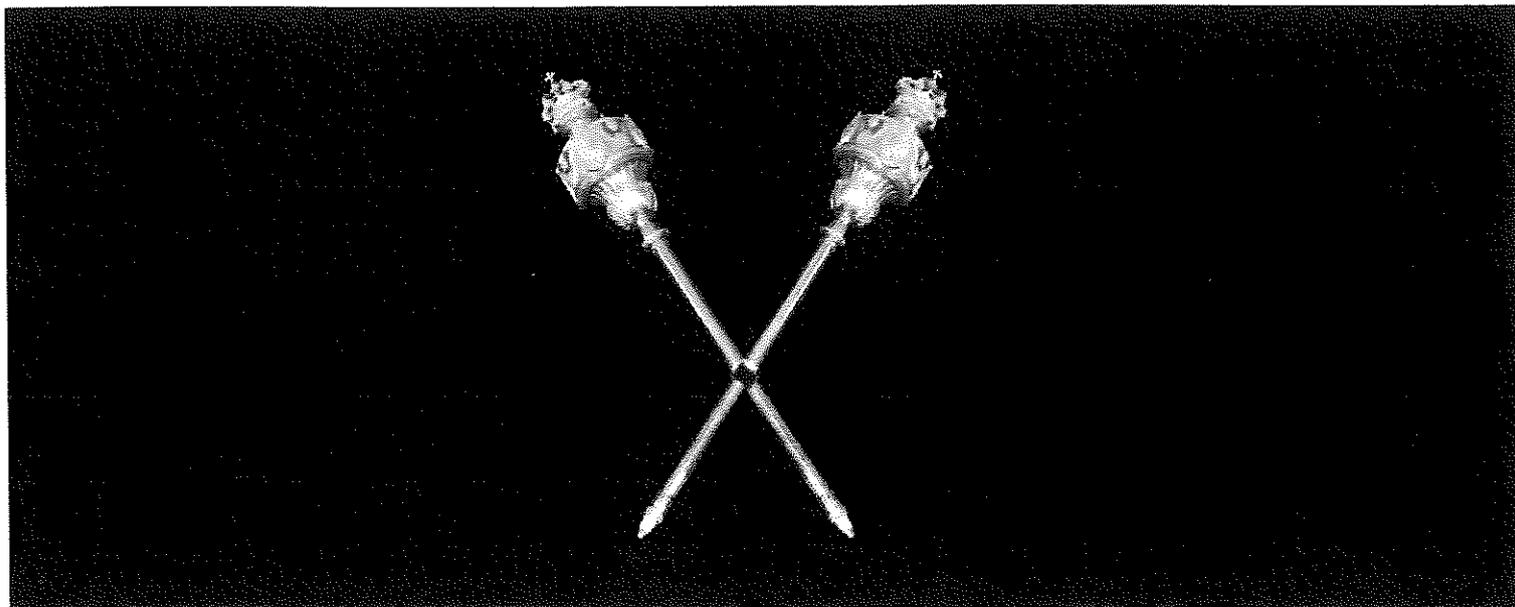


# CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL  
DOCUMENTO DI FINANZA PUBBLICA 2025

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



Aprile 2025



CORTE DEI CONTI



# CORTE DEI CONTI

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL  
DOCUMENTO DI FINANZA PUBBLICA 2025

APRILE 2025

## INDICE

Premessa	3
Il contesto economico	3
Le previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente	8
Le regole europee nell'attuale contesto	16
Il debito pubblico	19
Le passività potenziali	23
Le entrate	27
Gli investimenti pubblici	36
La spesa di personale	43
La spesa per prestazioni sociali	47
La spesa sanitaria	53
Considerazioni conclusive	62
<i>Tavole e grafici</i>	65
<i>La finanza pubblica</i>	67
<i>Le entrate</i>	70
<i>Il debito pubblico</i>	73
<i>Le prestazioni sociali</i>	78
<i>La spesa sanitaria</i>	79
<i>Riquadro 1 - Produttività per occupato e occupazione</i>	85
<i>Riquadro 2 – La conformità alle (vecchie) regole di bilancio: indicazioni dal Compliance Tracker della Commissione europea (1998-2023)</i>	87
<i>Riquadro 3 – Le Riforme e gli investimenti previsti nel PSB</i>	94

## PREMESSA

La Corte è chiamata ad esprimere valutazioni sul Documento di finanza pubblica 2025 (DFP), il primo nel contesto della rinnovata *governance* economica europea. Nel nuovo quadro, il documento di programmazione primaverile non è chiamato, come in passato, alla ridefinizione degli obiettivi pluriennali di finanza pubblica, ma, nell'ambito del percorso già fissato nel Piano strutturale di bilancio di medio termine, è volto a riferire in merito all'evoluzione dell'indicatore della spesa e a fornire un aggiornamento delle previsioni di finanza pubblica, alla luce del mutato contesto di riferimento. Nel presente contributo, deliberato dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, dopo aver offerto una lettura degli sviluppi congiunturali ed una valutazione del quadro macroeconomico proposto per il quadriennio 2025-2027, si fornisce una disamina delle tendenze dei conti pubblici a legislazione vigente, con particolare attenzione alle prospettive di fondamentali comparti del conto delle Pubbliche amministrazioni (quali gli investimenti pubblici, il personale, le prestazioni previdenziali e assistenziali e la spesa sanitaria), nonché alle dinamiche dell'indicatore della spesa netta, dei saldi strutturali e del debito. Vengono, infine, offerte brevi osservazioni conclusive.

## IL CONTESTO ECONOMICO

### 1.

Lo scenario macroeconomico internazionale è profondamente caratterizzato dagli annunci sugli incrementi dei dazi il cui impatto sui mercati finanziari ha assunto magnitudo eccezionale.

Questo shock colpisce l'economia italiana in una fase di rallentamento dei ritmi produttivi che sono tornati ad assumere intensità inferiori a quelli dell'area euro. Nel 2024 la crescita del Pil italiano è stata pari allo 0,7 per cento, lo stesso livello dell'anno precedente, mentre nell'area euro il Pil è aumentato dello 0,9 per cento, in miglioramento rispetto al 2023 (0,4 per cento).

Nello stesso periodo il Pil è aumentato del 3,2 per cento in Spagna e dell'1,2 per cento in Francia mentre in Germania ha mostrato un'ulteriore flessione dello -0,2 per cento.

Nel 2024 la crescita dell'economia italiana è stata alimentata in misura quasi equivalente dalla domanda interna al netto delle scorte (0,5 punti percentuali) e dalla domanda estera netta (0,4 punti percentuali), sostenuta da un contenuto miglioramento delle esportazioni

Nel formulare lo scenario previsivo, il DFP tiene conto del possibile impatto delle politiche dei dazi, presentando un quadro macroeconomico significativamente rivisto rispetto al PSB.

Il DFP introduce uno specifico Focus per “I flussi commerciali Italia-Stati Uniti e la stima d’impatto di uno scenario di aumento dei dazi.” Secondo le ipotesi formulate, rispetto allo scenario base l’impatto dei dazi porterebbe a una riduzione del Pil per l’Italia, di 0,3 punti percentuali nel 2025, con effetti più intensi nel biennio successivo (rispettivamente -1,3 e -1,7 punti percentuali), stime in linea con quelle realizzate per l’area euro.

Tuttavia, come si sottolinea nel DFP, gli effetti delle turbolenze sui tassi di cambio e di interesse tra i diversi paesi e aree, così come gli impatti sull’economia reale, risultano difficili da quantificare, coinvolgendo molteplici aspetti del sistema produttivo mondiale e la sua consolidata organizzazione in catene del valore. Le analisi disponibili sembrano orientate in due direzioni.

Una prima direzione consiste nel considerare l’impulso negativo proveniente da una riduzione del commercio mondiale e/o un aumento dei prezzi all’esportazioni valutando l’impatto sulle esportazioni e le successive retroazioni sulle altre componenti macroeconomiche. In quest’ottica, la Banca centrale europea ha recentemente stimato che un aumento dei dazi statunitensi del 25 per cento sulle importazioni dall’Europa ridurrebbe la crescita del Pil per 0,3 punti percentuali. L’introduzione di tariffe europee sulle importazioni dagli Stati Uniti avrebbe un ulteriore effetto depressivo, attestando la riduzione del Pil a 0,5 punti percentuali.

Un simile esercizio è stato condotto per l’economia italiana dalla Banca d’Italia che ha valutato come “l’effetto dell’annunciato incremento dei dazi statunitensi abbia un impatto negativo sul Pil di oltre mezzo punto percentuale nel triennio 2025-27<sup>1</sup>”, sottolineando comunque come la valutazione sia “necessariamente parziale”.

Una seconda direttrice è più diretta a contabilizzare il potenziale impatto tenendo conto dell’ampiezza e la specificazione settoriale delle esportazioni nazionali, oltre all’identificazione delle imprese esportatrici più vulnerabili ai dazi. In riferimento a questo aspetto, l’Istat ha introdotto una misura di rischio per le imprese esportatrici (vulnerabilità), che tiene conto congiuntamente del livello di concentrazione delle vendite (per prodotto e Paese) e della quota delle esportazioni sul fatturato totale<sup>2</sup>.

Nel 2022, secondo le stime realizzate, il numero di imprese italiane a rischio verso i mercati statunitensi era di circa “3.300 unità, generando un livello delle esportazioni superiore a 9,6 miliardi di euro, prevalentemente riferito a prodotti farmaceutici, prodotti meccanici (turboreattori e turbopropulsori), gioielleria, generi alimentari (vini e oli) e mobili”.

Lo scenario disegnato nel DFP delinea un’evoluzione dei ritmi produttivi di intensità simile a quella segnata nel 2024 lungo tutto l’orizzonte di previsione. Il Pil è atteso crescere dello 0,6 per cento nell’anno corrente per poi accelerare moderatamente nel biennio 2026-2027 (0,8 per cento in entrambi gli anni).

In presenza di una fase di difficoltà del commercio internazionale, il contributo della domanda estera netta risulterebbe negativo sia nell’anno corrente (-0,3 punti percentuali) sia nel successivo (-0,2 p.p.) per poi tornare neutrale. Lungo l’orizzonte di previsione, la crescita dell’economia italiana sarebbe assicurata dalla domanda nazionale con intensità

<sup>1</sup> Proiezioni macroeconomiche per l’economia italiana 4 aprile 2025.

<sup>2</sup> Istat, 2025, Rapporto sulla competitività dei settori produttivi.

## 2.

Il quadro di previsione illustrato nel DFP, ampiamente condivisibile nella prospettiva di una fase di moderazione del ciclo economico e nella quantificazione dei diversi rischi connessi all'evoluzione avversa delle ipotesi formulate per le variabili esogene (tasso di cambio, tasso di interesse, quotazioni del petrolio), si presta ad alcune considerazioni rispetto al percorso delineato per l'anno corrente e alle ipotesi formulate sul mercato del lavoro e produttività.

Dal lato dell'offerta, l'ipotesi favorevole formulata per il primo trimestre dell'anno incorpora, per la produzione industriale, l'aggiornamento particolarmente positivo registrato a gennaio. Il dato di febbraio, diffuso successivamente alla pubblicazione del DFP, ha riportato una rilevante riduzione congiunturale (-0,9 per cento) a sintesi di andamenti negativi in tutti i principali raggruppamenti di industrie ad eccezione dell'energia. Ipotizzando per marzo un livello di produzione analogo a quello di febbraio, la variazione del primo trimestre della produzione industriale si manterrebbe moderatamente positiva, ma caratterizzata da un orientamento ancora negativo per i beni strumentali. L'indice di fiducia per le imprese manifatturiere suggerisce ulteriore cautela nella valutazione delle prospettive a breve del settore: a marzo ha segnato un'ulteriore flessione con un peggioramento generalizzato delle attese. Negli ultimi mesi, il settore delle costruzioni ha mostrato segnali favorevoli sia in termini di produzione (gennaio) che di fiducia (marzo) mentre negli stessi mesi per i servizi la variazione positiva del fatturato in volume si è associata a un peggioramento della fiducia.

Nel complesso, l'attesa di un segnale positivo del Pil nel primo trimestre sembra confermata ma i rischi al ribasso appaiono in aumento soprattutto per la manifattura.

## 3.

Alcuni elementi di cautela si estendono anche al biennio 2026-2027 per il quale il quadro previsivo delinea il proseguimento della fase favorevole del mercato del lavoro e delle retribuzioni presentando anche dettagli settoriali.

Un primo aspetto che merita attenzione riguarda l'ipotesi di aumento dell'occupazione nel triennio di previsione a tassi simili a quelli del Pil. Lo scenario presentato implicherebbe l'aumento in media di circa 170 mila occupati l'anno, un valore

NTI 25-27). Il nuovo contesto si caratterizza, rispetto al precedente, per due tratti distintivi: vanno delineandosi dinamiche di finanza pubblica migliori delle previsioni previgenti; ciò avviene in un quadro macroeconomico che appare parzialmente deteriorato rispetto a quanto stimato nei precedenti documenti programmatici, con l'esposizione a nuovi rischi, principalmente derivanti dalle recenti tensioni sul fronte dei rapporti commerciali internazionali.

## 6.

Il 2024 si è chiuso con una forte contrazione dell'indebitamento netto, ridottosi di 3,8 punti percentuali di Pil (cfr. Tavole 1 e 2), collocandosi al 3,4 per cento, un valore più che dimezzato rispetto al livello del 7,2 per cento registrato a fine 2023. In valore assoluto, il *deficit* 2024 ammonta a 75,5 miliardi, in miglioramento di 78,7 miliardi rispetto al precedente anno: ciò è la risultante di un ben più consistente consolidamento del saldo primario (-86,1 miliardi, 4 punti percentuali di prodotto), tornato in situazione di avanzo (9,6 miliardi), cui si contrappone la crescita della spesa per interessi passivi (+7,4 miliardi), dovuta al progressivo aumento del rendimento dei titoli di stato, con un tasso implicito sul debito pubblico passato dal 2,82 per cento del 2023 al 2,97 per cento del 2024. A fine anno, tale categoria di spesa è salita a 85,2 miliardi, collocandosi al 3,9 per cento del Pil (era 3,7 per cento nel 2023).

Il miglioramento del saldo primario è stato determinato sia dall'incremento delle entrate (+55 miliardi, +5,7 per cento) sia dalla contrazione della spesa primaria (-41,6 miliardi, -3,6 per cento). Il primo deriva prevalentemente dall'accelerazione del gettito tributario (+39,3 miliardi, +6,4 per cento) e contributivo (+11,5 miliardi, +4,3 per cento), in ragione dell'andamento positivo dell'occupazione. L'espansione dell'aggregato delle entrate è stata parzialmente contenuta dalla riduzione degli introiti in conto capitale non tributari (-18 miliardi, -78,4 per cento), a riflesso della rilevazione per competenza delle sovvenzioni erogate dall'UE per il PNRR. A fronte di una più lenta crescita del Pil nominale (+2,9 per cento), il livello della pressione fiscale figura in rialzo di 1,2 punti percentuali, passando al 42,6 per cento.

La riduzione della spesa primaria, invece, è la risultante del considerevole arretramento di quella di parte capitale (-78,3 miliardi, -40 per cento) e dell'espansione di quella corrente (+29,4 miliardi, +3,4 per cento). La prima riflette l'andamento negativo dei

particolare le imposte sostitutive del comparto finanziario), 2,6 miliardi derivano dagli enti territoriali (in particolare per l'autoliquidazione IRAP) e poco meno di 2,9 miliardi sono legati alla minore entità, rispetto alle stime, delle poste correttive (prevalentemente per la riclassificazione per competenza al 2024 di entrate affluite nei primi mesi del 2025, sempre dal comparto delle imposte sostitutive finanziarie). Le maggiori entrate contributive, rispetto al tendenziale, sono legate alla dinamica più favorevole del mercato del lavoro e al gettito del mese di gennaio 2025, ma di competenza del 2024.

Dal lato della spesa primaria, in accelerazione figurano i consumi intermedi (+5,6 miliardi), i redditi di lavoro (+0,6 miliardi), gli investimenti (+1,9 miliardi) e le altre spese in conto capitale (+2,4 miliardi). Si attestano, invece, su livelli più bassi delle precedenti stime le spese per prestazioni sociali (-0,8 miliardi), le altre spese correnti (-2,8 miliardi), in relazione all'andamento più contenuto delle attese degli sgravi contributivi selettivi, e i contributi agli investimenti (-2,3 miliardi), in ragione di un utilizzo inferiore alle stime dei crediti d'imposta dei piani Transizione 4.0 e 5.0.

## 8.

Il Documento aggiorna le stime a legislazione vigente dei conti pubblici per l'esercizio in corso e per il successivo biennio 2026-2027, tenendo conto, oltre che della revisione in senso meno favorevole del quadro macroeconomico, del monitoraggio dell'andamento delle entrate e delle spese pubbliche, anche alla luce delle misure della manovra per il 2025-2027 e dei provvedimenti normativi adottati nei primi tre mesi del 2025, nonché dell'aggiornamento del profilo di spesa del PNRR (senza tuttavia considerare gli eventuali esiti della revisione in corso del Piano). Vengono altresì indicate informazioni di sintesi sull'evoluzione dei principali aggregati di finanza pubblica e settori di spesa anche con riguardo al 2028.

In tutto il richiamato arco temporale il sentiero dell'indebitamento si riallinea a quanto previsto nel Piano strutturale.

Più in particolare, nell'anno in corso, il *deficit* è atteso al 3,3 per cento, con un parallelo consolidamento dell'avanzo primario (dallo 0,4 allo 0,7 per cento), più intenso di 0,1 punti percentuali rispetto al Piano strutturale. Il saldo primario, infatti, non risente dell'incremento della spesa per interessi passivi (+3,8 miliardi), che si sta mostrando più forte (+1,6 miliardi) delle stime del Piano. A fine anno, comunque, detta spesa dovrebbe mantenere la stessa incidenza sul Pil (3,9 per cento).

La contrazione dell'indebitamento riflette la dinamica positiva delle entrate (+39,6 miliardi, +8 miliardi rispetto alle stime della NTI 25-27), cui si contrappone quella

di quello locale. Complessivamente gli investimenti PNRR passerebbero da 0,5 a 0,9 punti percentuali di Pil, arrivando a costituire un quarto dell'aggregato (l'incidenza era del 14 per cento nel 2023). A ciò si contrapporrebbe una riduzione degli investimenti finanziati da risorse nazionali (-8 per cento). Specularmente, anche con riguardo ai contributi agli investimenti, la crescita di oltre 3,3 miliardi (in decelerazione di 1,5 miliardi rispetto alle stime della NTI 25-27) riflette la spinta derivante dal PNRR (triplicata rispetto al 2023), cui si contrappone una contrazione del 20 per cento della spesa finanziata a livello nazionale. Nella composizione interna dell'aggregato in discorso, la quota del PNRR è attesa nel 2025 in salita al 38 per cento (14 per cento nel 2023). Nel complesso, a fine 2025, il PNRR peserà per un quarto della spesa in conto capitale.

## 9.

Nel biennio successivo, a legislazione vigente, è confermato il sentiero di riequilibrio della finanza pubblica; si assisterebbe ad una flessione dell'indebitamento per ulteriori 0,6 punti percentuali su base cumulata, consentendo di raggiungere un livello di disavanzo del 2,8 per cento nel 2026, con conseguente fuoriuscita dalla procedura per disavanzo eccessivo, e del 2,6 per cento nel 2027. Da ultimo, nel 2028 il disavanzo dovrebbe ulteriormente scendere al 2,3 per cento del Pil, in linea con il quadro delineato nel Piano strutturale. Parimenti, il saldo primario migliorerebbe progressivamente (per complessivi 0,8 punti di Pil), arrivando ad evidenziare un avanzo dell'1,5 per cento del Prodotto nel 2027; l'avanzo primario dovrebbe ulteriormente spingersi verso il 2 per cento nel 2028.

Le previsioni di finanza pubblica per il biennio 2026-2027 si caratterizzano per la costante crescita delle entrate (+3,5 per cento nel 2026 e +1,1 per cento nel 2027), anche rispetto alle stime della NTI 25-27 (+14 miliardi nel 2026 e +14,4 miliardi nel 2027); ciò grazie all'accelerazione del gettito tributario (+35,4 miliardi su base biennale e 9,6 miliardi rispetto alle precedenti stime per lo stesso periodo) e contributivo (+19 miliardi su base biennale e +6 miliardi rispetto alle precedenti stime). La contestuale crescita del Pil nominale, di intensità più elevata nel biennio rispetto a quella del gettito tributario, determinerebbe il calo della pressione fiscale che, a fine 2026, si attesterebbe formalmente al 42,6 per cento del Pil (42,4 per cento tenendo conto delle misure di riduzione fiscale registrate come maggiori spese). Le altre entrate correnti sono previste in crescita nel 2026 (+3 per cento) e in riduzione poi nel 2027 (-4,8 per cento), ma con stime riviste al rialzo per entrambe le annualità (+8,1 miliardi nel biennio); parimenti quelle in conto capitale, dopo una crescita notevole dell'81 per cento nel 2026, si presentano in forte calo nel 2027 (-61 per cento), anche a riflesso della rilevazione

## 10.

Il DFP fornisce anche le previsioni a politiche invariate per l'anno in corso e per il solo biennio successivo 2026-2027. Va al riguardo ricordato che, a differenza del passato, molti degli interventi che rientrano per prassi in questa categoria (come il rifinanziamento delle missioni internazionali o i rinnovi contrattuali) e le misure da prolungare (come quelle sulle aliquote IRPEF o in tema di cuneo fiscale) sono state già finanziate in manovra o rese strutturali; esse sono pertanto già scontate nelle previsioni a legislazione vigente. Cionondimeno, il documento all'esame fornisce alcune indicazioni prospettiche sulle esigenze finanziarie legate al rifinanziamento di alcune linee di *policy* in scadenza al 2025. Tali esigenze non inciderebbero comunque sul *deficit* del 2026, mentre determinerebbero un appesantimento nel saldo di 0,1 punti percentuali all'anno nel 2027 e nel 2028.

## 11.

Il quadro di finanza pubblica tratteggiato dal DFP trova completamento con i conti di cassa del settore pubblico e dei relativi sottosettori. Al riguardo, i risultati del 2024 evidenziano un peggioramento del fabbisogno di 15,8 miliardi, avvicinandosi il saldo alla soglia negativa di 121,8 miliardi. Gli incassi finali sono cresciuti ad un tasso inferiore rispetto a quello dei pagamenti (7,9 a fronte dell'8,6 per cento). Se, da un lato, migliora il saldo primario (di 34,4 miliardi), dall'altro lato, subiscono un peggioramento sia quello di parte capitale (-38,2 miliardi) sia quello delle partite finanziarie (-12,1 miliardi). Nell'orizzonte di previsione, il fabbisogno è atteso in ulteriore peggioramento nel 2025 (-6,3 miliardi, raggiungendo il picco di -128,1 miliardi), quale risultante di un'accentuazione dei saldi negativi di parte corrente e in conto capitale (entrambi per circa 4 miliardi) e di un miglioramento di quello delle partite finanziarie (+1,6 miliardi). A ciò fa seguito l'avvio di un percorso di rientro che porterà nel successivo biennio ad un miglioramento del saldo di cassa, per 26,2 miliardi (su base biennale), scendendo nel 2027 alla soglia di 101,9 miliardi. A tale risultato dovrebbero contribuire tutti i saldi parziali: quello di parte corrente (+8,7 miliardi su base biennale), quello di parte capitale (+14,4 miliardi su base biennale) e quello delle partite finanziarie (+3,2 miliardi su base biennale).

2025 dovrebbe invece risultare coerente con quanto fissato nel Piano. A fronte di variazioni dell'aggregato della spesa primaria sostanzialmente in linea con il percorso programmato, le variabili di raccordo tra quest'ultimo e l'indicatore di spesa netta presentano dinamiche eterogenee e movimenti di ricomposizione interna, portando agli esiti richiamati. In maggior dettaglio, nel 2024 la componente ciclica dei sussidi per disoccupazione ha determinato un impatto negativo sull'indicatore più intenso del previsto (di 0,1 punti percentuali di Pil)<sup>4</sup>. Ciò in ragione dell'aumento della stima del *gap* negativo tra tasso di disoccupazione effettivo e di *trend*, a fronte di una spesa per sussidi sostanzialmente invariata. Anche gli altri elementi di raccordo dal lato della spesa (spese finanziate dall'UE, cofinanziamenti nazionali e misure *una tantum*), in ragione di un dato più contenuto a consuntivo, hanno giocato un effetto sfavorevole sull'indicatore, riducendone la contrazione. Tali andamenti sono stati più che compensati dalla revisione al ribasso delle misure discrezionali di entrata (al netto delle misure *una tantum*); queste ultime, infatti, nel 2024 assumono valore negativo e, conseguentemente, vanno a sommarsi all'indicatore di spesa. Ne deriva che la loro riduzione a consuntivo (da -0,5 a -0,3 punti di Pil) si riflette positivamente sull'indicatore della spesa netta.

La previsione di crescita all'1,3 per cento nel 2025 dell'indicatore dipende, in primo luogo, dalla variazione positiva della spesa primaria (+3,4 per cento). Su tale andamento incidono, in riduzione, le variabili di raccordo rappresentate dalle spese finanziate da sovvenzioni europee e dal cofinanziamento nazionale (complessivamente 1 punto percentuale di Pil) e le misure discrezionali di entrata (al netto delle *una tantum*). Tale ultima componente assume valore positivo nel 2025, peraltro più alto che nelle precedenti stime, con un impatto quindi favorevole sulla riduzione della spesa netta. Diversamente, sono attese in territorio negativo le altre due variabili di raccordo (la componente ciclica dei sussidi per disoccupazione e le misure *una tantum* dal lato della spesa), andando così ad aggiungersi al valore dell'indicatore e accentuandone il profilo crescente.

Il DFP esplicita anche l'andamento dell'indicatore netto nel successivo triennio 2026-2028. In tale periodo l'aggregato dovrebbe mantenersi in linea con quanto previsto nel

---

<sup>4</sup> Si ricorda che la stima di questa componente è calcolata come il prodotto tra il *gap* di disoccupazione (definito come la differenza tra tasso di disoccupazione effettiva e quello di *trend*, rapportata al tasso effettivo) e la spesa per prestazioni sociali in denaro relative alla funzione disoccupazione (funzione 10.5 COFOG). Il tasso di disoccupazione di *trend* corrisponde al NAWRU (*Not accelerating wage rate of unemployment*), stimato secondo la metodologia concordata a livello europeo. Se il tasso effettivo di disoccupazione scende al di sotto di quello di *trend* il *gap* diviene negativo e la componente in discorso tende ad accrescere l'aggregato della spesa netta.

autunno della Commissione europea e 0,58 punti sulla base di quelle del DFP, a fronte di 0,53 punti previsti nel Piano) – il tasso medio di crescita della spesa netta nel periodo di correzione settennale 2025-2031 rimarrebbe comunque fermo all'1,5 per cento, a dimostrazione della robustezza del percorso definito nel Piano, anche alla luce dell'attuale deterioramento del quadro macroeconomico.

## IL DEBITO PUBBLICO

### 14.

Dopo la presentazione del Piano strutturale di bilancio, a metà ottobre, i dati relativi all'andamento del rapporto debito/Pil hanno subito modesti aggiustamenti indotti, in prevalenza, dalla revisione dei dati di contabilità nazionale operata dall'Istat nelle stime di consuntivo del 1° di marzo u.s. già ampiamente richiamate nelle pagine precedenti. Soprattutto a motivo del minor indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, ma anche per effetto della revisione al rialzo apportata al valore corrente del Prodotto interno lordo, le variazioni sono state di segno migliorativo. Come mostra la Tavola 7, nel 2024, l'anno che rappresenterà inevitabilmente, e al di là delle clausole puntuali previste dalle nuove regole europee, la base rispetto alla quale andranno valutate le risultanze del PSB 2025-29, il rapporto debito/Pil si è collocato al 135,3 per cento, mezzo punto al di sotto del livello pre-consuntivato nel Piano di metà ottobre. Le nuove stime hanno, peraltro, confermato l'inversione di tendenza del *ratio*, già prevista non soltanto nel PSB ma anche nei documenti programmatici ad esso preesistenti. Nei dati a consuntivo la risalita del rapporto debito/Pil si cifra in sette decimi di punto e si conferma essere la risultante di una pluralità di fattori, tra cui le peggiorate condizioni di crescita economica, gli effetti ritardati della fase di rapido e deciso rialzo dei tassi di interesse intervenuta tra luglio 2022 e agosto 2023, i risvolti per cassa del Superbonus. Nel dettaglio, la scomposizione delle determinanti della variazione annua dell'indicatore evidenzia come i predetti sette decimi di punto di incremento rappresentino il saldo di pressioni sia in direzione discendente che ascendente. Hanno agito nel primo senso la crescita economica in termini reali per 0,9 punti; l'inflazione, come rappresentata dalla variazione del deflatore del Pil, per 2,8 punti; e, infine, il ritrovato avanzo primario, per 0,4 punti. Hanno viceversa spinto verso l'alto l'incidenza dell'esposizione debitoria sul prodotto, il costo medio implicito del debito per 3,9 punti e l'aggiustamento stock-flussi per 1 punto di prodotto. A tale

- l'ulteriore aumento, dopo l'inversione di tendenza registrata nel 2023, della quota di debito detenuto dai non residenti, quota che ha nuovamente superato il 30 per cento dopo la discesa conosciuta tra il 2020 e il 2022;
- e da ultimo, ma non meno importante, in considerazione dell'influenza sui tempi di impatto degli shock inflazionistici sulla spesa per interessi, la riduzione dell'incidenza del debito indicizzato alla variazione dei prezzi al consumo, sia interni che dell'Area dell'euro.

I dati del MEF indicano che a dicembre 2022 la quota dei BTP indicizzati all'inflazione europea sul totale dei titoli era pari all'8,2 per cento mentre quella dei BTP indicizzati all'inflazione interna risultava del 4,15 per cento. Nell'insieme, le due tipologie di passività finanziarie incidono quindi per il 12,3 per cento (circa 283 miliardi). Alla fine dello scorso anno la consistenza era pari a 255 miliardi, con la quota scesa al 10,1 per cento (7,6 e 2,5 per cento, rispettivamente).

L'incidenza del debito detenuto da non residenti sul totale, pari in media al 28,3 per cento nel periodo 2020-23 veniva rilevata nel *Debt Sustainability Monitor* di marzo 2024 pari al 26,8 per cento relativamente all'anno 2022.

Nel modello di DSA della CE si stima, e considera poi esogena e costante, una quota a breve pari al 13 per cento. Tra gli elementi evolutivi della struttura del debito i dati di copertura disaggregati per strumenti finanziari segnalano l'ulteriore crescita dei prestiti delle Istituzioni europee (inclusi quelli di cui al dispositivo SURE), strumento che si è aggiunto a quelli tradizionali a partire dal mese di ottobre del 2020 (Grafico 3) e che evidenzia una consistenza di passività che, sospinta soprattutto dalle rate di cui al PNRR ha raggiunto a fine 2024 i 100 miliardi di euro.

Il quadro di incertezza e volatilità dei mercati finanziari determinatosi a riflesso delle decisioni dell'Amministrazione degli Stati Uniti in materia di tariffe commerciali ha condivisibilmente indotto il Governo a tener conto di possibili maggiori pressioni al rialzo sui tassi di interesse del debito pubblico, i quali, nel DFP vengono rivisti leggermente al rialzo non tanto per il comparto a breve, per il quale, per l'anno in corso ci si allinea a quanto osservato negli ultimi mesi e si opera una revisione al ribasso rispetto al PSB di ottobre, quanto per quelli a lungo termine i quali scontano 20 punti base di incremento medio nel 2025 e poi 40 tanto nel 2026 che nel 2027 (Grafico 4).

Al di là delle turbolenze più recenti e tuttora in corso, i dati del Ministero dell'economia e delle finanze (Dipartimento del debito pubblico) evidenziano come il tasso di interesse medio di collocamento del nuovo debito, risalito nel 2023 sopra i livelli medi del 2011 è ripiegato nei primi sei mesi del 2024 sul 3,53 per cento. Più in dettaglio i dati del MEF evidenziano come il rendimento lordo all'emissione, pari nel 2011 al 3,6 per cento e sostanzialmente nullo (0,1 per cento) nel 2021 sia risalito all'1,71 per cento nel 2022 e al 3,76 per cento nel 2023. Dopo tale valore di picco, il riorientamento della politica monetaria della BCE e l'inversione della tendenza al rialzo dei tassi di riferimento suggellata nel settembre 2024 ha determinato un trend di rientro che, osservato già in parte nella prima metà dell'anno, è poi continuato fino a determinare una pur lieve flessione del tasso medio di collocamento dei titoli di Stato al 3,41 per cento.

positivo registrato nel 2024 (pari a mezzo punto di prodotto). Tale perdita è da ascrivere, come evidenziato nella Tavola 9 al riemergere di un differenziale tra costo medio del debito e crescita nominale del Pil di segno positivo (+0,8 contro -0,1 nel PSB) determinato sia ad un aumento del costo medio implicito delle passività sia dalla revisione verso il basso delle prospettive della crescita economica nominale frutto a sua volta di una marcata riduzione della crescita reale appena mitigata da una maggiore inflazione. In tale quadro si assiste ad un trascinarsi del più favorevole livello di saldo primario, in avanzo già nel 2024, come si diceva, e del minore leggero peso, anch'esso già evidenziato, dell'aggiustamento stock-flussi. Al riguardo giovi infine notare che nel PSB 2025-29 di ottobre non erano state fornite indicazioni puntuali circa gli introiti da privatizzazioni messi in conto nel Piano, e ciò né per il 2024 né per l'intero settennio di aggiustamento. Va ricordato che un anno fa, nel DEF 2024, era stata confermata la strategia di valorizzazione degli asset pubblici annunciata nell'autunno precedente, ma la stima di introiti proposta nella NaDEF 2023, pari ad 1 punto di Pil per il periodo 2024-26 era stata ridimensionata e ne era stato rideterminato il *timing* preventivando, in definitiva, 7 decimi di prodotto per il triennio 2025-27. Nel DFP 2025 qui in esame viene confermato e leggermente rafforzato tale obiettivo (otto decimi di Pil complessivi) il quale è previsto concretizzarsi, tuttavia, per oltre i due terzi nell'ultimo anno del triennio.

#### LE PASSIVITÀ POTENZIALI

17.

In relazione alle passività potenziali, il DFP fornisce un quadro sintetico dell'ammontare delle garanzie pubbliche e delle escussioni registrate nel 2024, senza indicare alcuna previsione e proiezione specifica per gli esercizi successivi.

Come sottolineato dalla Corte in più occasioni, e soprattutto nell'audizione sul PSB, le garanzie rappresentano un efficace strumento di rilievo economico e sociale delle politiche pubbliche finalizzate, da un lato, al sostegno ed all'incentivazione delle imprese e, dall'altro, al supporto dei privati, dimostrando la loro validità non solo nell'azione di contrasto e attenuazione degli effetti negativi innescati da periodi emergenziali ma funzionali anche per il raggiungimento di specifiche finalità congiunturali (ad es.: incentivazione attività delle piccole e medie imprese, sostegno alla possibilità di acquisto della prima casa di abitazione).

Nel Documento è indicato che al 31 dicembre 2024 lo stock delle garanzie pubbliche è pari a circa 294 miliardi e che il rapporto tra lo *stock* di garanzie e il Pil nominale si attesta al 13,4 per cento, in diminuzione rispetto a quello registrato a fine 2023, pari al 14,1 per

In relazione all'incidenza delle escussioni sul quadro finanziario del 2024, il DFP specifica che le somme liquidate sono state pari a circa 2,5 miliardi, di cui circa 1,7 miliardi ascrivibili al Fondo di garanzia PMI, a circa 0,8 miliardi alle garanzie SACE, più che raddoppiate rispetto al precedente esercizio, e a circa 11 milioni quelle riferite alla prima casa in gestione Consap.

In merito al Fondo di garanzia, le escussioni liquidate ammontano a circa 1,7 miliardi quelle richieste nel 2024 ammontano a circa 2,9 miliardi (+48 per cento rispetto al dato del precedente esercizio), in relazione alle quali è in corso il procedimento di valutazione. Al riguardo, in prospettiva, sarebbe opportuno venisse specificato se le somme liquidate corrispondano alle richieste di liquidazione o le ragioni della eventuale differenza.

Al fine di consentire un'analisi completa del funzionamento dello strumento delle garanzie e delle possibili incidenze sulla finanza pubblica, positiva o negativa, occorrerebbe che venissero forniti ulteriori elementi quali il tasso previsto di escussione negli esercizi successivi e l'ammontare effettivo delle risorse destinate dal bilancio a copertura delle eventuali perdite, così da permettere una più precisa corrispondenza tra perdite potenziali e risorse destinate.

L'incremento delle escussioni nel 2024 e l'ammontare dell'esposizione garantita che, sebbene si sia ridotta nell'anno in esame, resta tuttavia elevata e in aumento nella sua parte ordinaria e non emergenziale, richiede un rafforzamento degli strumenti di monitoraggio al fine di verificare l'incidenza di potenziali perdite sui conti pubblici. Tale esigenza appare ancora più attuale in un periodo di incertezza economica che rischia di penalizzare alcuni comparti produttivi.

Al riguardo, val la pena mettere in luce che, secondo l'Osservatorio sulle imprese realizzato da CRIBIS<sup>5</sup>, le incertezze che caratterizzano lo scenario economico potrebbero incidere sulla rischiosità delle imprese, tanto che da un'analisi dell'istituto emerge che le liquidazioni giudiziali registrate nel corso del 2024 sono cresciute rispetto al 2023 (+19,7 per cento). L'Osservatorio con riguardo al tasso di *default* medio delle società di capitali prevede una crescita a fine 2024 che si dovrebbe assestare attorno al 2,9 per cento, con la stima al 3,5 per cento per la fine del 2025.

L'incremento delle situazioni di crisi delle imprese, e del potenziale impatto sull'andamento delle garanzie pubbliche, è documentato, anche, dall'Osservatorio Unioncamere – Crisi di impresa che ha evidenziato che negli anni 2021 – 2024 le procedure di crisi di impresa, nelle varie forme previste dall'ordinamento sono passate dalle 10.505 del 2021, alle 8.828 del 2022, alle 9.583 del 2023 per attestarsi a 11.701 nel 2024, delle quali 9.203 sono rappresentate da liquidazioni giudiziali, in aumento rispetto alle 7.685 del 2023.

---

<sup>5</sup> Società del Gruppo CRIF specializzata nelle informazioni commerciali su aziende italiane ed estere.

## LE ENTRATE

### 18.

Le entrate tributarie e contributive dell'aggregato della Pubblica Amministrazione hanno fatto registrare nel 2024 un incremento considerevole (50 miliardi rispetto al 2023), superiore di oltre 8 miliardi rispetto alle attese. La pressione fiscale ha dunque raggiunto, con un incremento di oltre un punto percentuale rispetto al 2023, il 42,6 per cento del Pil. A spingere la pressione fiscale ha contribuito anche una crescita del Pil estremamente contenuta (2,9 in termini nominali e 0,7 in termini reali rispetto al 2023). Più significativa del previsto si è rivelata la crescita delle imposte dirette, +6,6 per cento contro il 5,1 per cento della NTI, mentre si attenua in termini di variazione (ma non in termini di prodotto) quella delle imposte indirette (+6,1 per cento).

All'aumento delle imposte in conto capitale, +13 per cento rispetto al 2023 (fino a raggiungere 1,8 miliardi in valore assoluto), si è accompagnata una forte riduzione (-78,4 per cento) delle altre entrate in conto capitale il cui andamento continua a risentire in modo sostanziale dell'evoluzione della spesa del PNRR finanziata da sovvenzioni dell'Unione europea, rilevate per competenza.

In aumento del 4,3 per cento le entrate contributive che segnano una crescita di due decimi di punto in termini di prodotto, collocandosi al 12,8 per cento.

### 19.

Per una lettura più attenta delle caratteristiche del risultato del 2024 è utile riferirsi ai risultati del bilancio statale in termini finanziari. Le entrate tributarie del Titolo I costituiscono la parte preponderante delle entrate finali (pari a circa l'84 per cento), seguite da quelle extratributarie del Titolo II (15,4 per cento). Dai dati di preconsuntivo 2024, le entrate finali accertate per il bilancio statale assommano a 778,6 miliardi di euro, di cui 653 miliardi rivenienti dal Titolo I (al lordo delle entrate da accertamento e controllo e dei ruoli) e 119,7 miliardi dal Titolo II.

Per quanto riguarda le entrate tributarie, l'aumento in termini di competenza giuridica è stato pari a 35 miliardi (+6 per cento) per le attività ordinarie, cioè al netto delle entrate da accertamento e controllo ("ruoli"). Per la componente "ruoli", sempre in termini di competenza giuridica, risulta invece una diminuzione del 2 per cento (41,1 miliardi; -0,6

2023 (+11,3 per cento), di cui la maggior parte riferiti all'acconto (+5,3 miliardi; +14,6 per cento). Il dato, per quanto positivo (anch'esso riferito alle attività in via ordinaria), continua a dover essere considerato con la dovuta prudenza, essendo influenzato dal ciclo economico e sensibile, nella concreta situazione italiana, anche al risultato di alcuni primari contribuenti in forma societaria, stante la non elevata cardinalità della platea di contribuenti interessata.

Per quanto in lenta decelerazione rispetto al periodo 2021-2023, l'espansione del settore delle costruzioni (+1,2 per cento l'incremento del valore aggiunto a prezzi base), sostenuta dai regimi di favore per le ristrutturazioni edilizie e di efficienza energetica e dalle spese infrastrutturali legate al PNRR, sembra perdurare. Ne è indiretta testimonianza l'andamento del gettito per le ritenute di acconto sui bonifici legati a spese per cui si chiede un regime di favore, le quali hanno visto un incremento nel corso del 2024 (anche in relazione al blocco del cosiddetto sconto in fattura) che sembra proseguire nei primi mesi del 2025<sup>9</sup>.

All'incremento del gettito Ires ha contribuito anche l'abolizione della misura "Aiuto alla crescita economica" (articolo 5, d.lgs. 216/2023), anche se in modo ancora moderato, dato che per il 2024 era ancora ingente lo stock di deduzioni pregresse da portare in diminuzione dall'imponibile.

Con riguardo all'IVA, le attività ordinarie (180,8 miliardi) mostrano una moderata crescita dell'accertato (+5,9 miliardi; +3,4 per cento), frutto della sola componente relativa agli scambi interni (162,4 miliardi; +6,2 miliardi, +4,0 per cento) di cui ben 17,6 miliardi (+1,1 miliardi, +6,4 per cento) riveniente dai versamenti delle P.A. a titolo di *split payment* (che rappresentano, così, il 10,8 per cento degli scambi interni). La restante parte (18,4 miliardi), derivante dal prelievo sulle importazioni, è invece in calo rispetto all'anno precedente (-0,3 miliardi; -1,5 per cento).

L'evoluzione del tributo andrà, quindi, seguita nel corso dei prossimi mesi, tanto più nell'attuale rapida e imprevedibile evoluzione dello scenario del commercio mondiale.

Al riguardo, merita segnalare che, secondo i dati dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, l'IVA derivante dall'attività del settore dogane si è assestata nel 2024 a 22,4 miliardi (-0,8 per cento), mentre i dazi a 3,6 miliardi (in crescita del 3 per cento). Ammonta a 261,4 miliardi il valore delle importazioni (di cui 65,8 da paesi extra UE), in calo nel complesso del 2 per cento, e a 345,5 quello delle esportazioni (di cui 96,7 verso paesi extra UE), in aumento del 6,4 per cento.

Si confermano in lieve crescita anche le imposte sulle transazioni, peraltro di ordini di grandezza non significativi.

---

<sup>9</sup> Queste ritenute sono registrate nel gettito Irpef.

dell'eliminazione degli sgravi contributivi concessi nel 2024 e della loro sostituzione con due misure alternative (un nuovo trasferimento monetario e un'ulteriore detrazione per i redditi da lavoro dipendente) dalla Legge di Bilancio per il 2025. Il complesso di queste manovre ha determinato, nelle previsioni tendenziali, una crescita dei contributi sociali e una riduzione del gettito dell'Irpef.

Sui valori delle previsioni bisogna poi considerare le componenti di copertura interne al funzionamento della stessa Irpef, ovvero la revisione delle spese fiscali relative alle famiglie (con i limiti all'ammontare della spesa non sanitaria da portare in detrazione commisurati al livello del reddito, se superiore a 75 mila euro, e alla struttura familiare) e la revisione delle detrazioni per familiari a carico. In aggiunta, il concordato preventivo biennale (introdotto con i decreti legislativi 13 e 167 del 2024) se da una parte determina un gettito certo, in quanto frutto di quanto concordato, dall'altra comporta una presumibile diminuzione dell'imposta per la parte di reddito incrementale del contribuente.

Sempre nel campo delle imposte dirette, le previsioni tendenziali dell'Ires scontano, in aggiunta alla difficoltà del clima congiunturale, alcune modifiche rilevanti. Dal lato dell'abolizione dell'Ace va sottolineato che, per assicurare una maggiore stabilità del gettito, è stato posto un tetto alla possibilità di fruire delle deduzioni accumulate prima dell'abolizione del meccanismo a fine 2023 e più in generale le perdite pregresse. Nello stesso tempo una limitata riduzione del gettito potrebbe venire dall'operare della cosiddetta Mini-Ires, un meccanismo premiale legato all'attività di investimento che vede – per una parte degli utili e sotto specifiche condizioni – una riduzione dell'aliquota Ires di 4 punti percentuali. L'apporto di questa modifica appare comunque contenuto, visto che la stessa relazione tecnica stima che la nuova normativa interessi meno di 20.000 soggetti, determinando una riduzione del gettito in termini di competenza inferiore a 500 milioni.

Tra le altre modifiche normative che possono avere una influenza sul tendenziale si segnalano le recenti modifiche nel regime delle accise, introdotte con il decreto legislativo 43 del 2025, in base al quale le aliquote di benzina e gasolio dovrebbero venire allineate nell'arco di un quinquennio (con una riduzione del prelievo sulla benzina e un incremento per il gasolio) secondo un calendario ancora da dettagliare (ma con esclusione di ampi settori del trasporto passeggeri e merci). I dati del primo bimestre 2025 sembrano

Tuttavia, parte di questo beneficio è stato eroso da una generalizzata riduzione del potere di acquisto e dal fiscal drag.

Parimenti l'intervento sulle spese fiscali è stato incisivo perché ha creato una discontinuità in particolare per i trattamenti agevolati relativi agli immobili, su cui si era concentrata una parte importante delle risorse delle spese fiscali negli ultimi anni, ma non ha determinato un vero riordino, quanto piuttosto un taglio lineare, sia pure concentrato sui redditi alti. Un riordino delle spese fiscali, al contrario, dovrebbe partire da una disamina delle singole voci, valutando obiettivi, efficacia, effetti distorsivi e distributivi; dovrebbe separare le spese fiscali incentivanti – da configurare a termine - da quelle legate a obiettivi generali o a beni meritori, per le quali si potrebbe ravvisare una strutturalità. Le spese fiscali relative alle imprese, inoltre, dovrebbero essere riordinate anche alla luce dei nuovi obiettivi strategici e priorità industriali e non riprodotti di anno in anno senza una analisi di efficacia e di coerenza con gli obiettivi generali.

Infine, in merito alla riduzione dei sussidi ambientalmente dannosi si è intervenuti in maniera ancora molto timida rispetto agli obiettivi dichiarati. In particolare, il riordino delle accise sui combustibili, attualmente in fase di definizione, che dovrebbe avvicinare le aliquote sul gasolio a quelle della benzina, sembra escludere gran parte delle attività di trasporto di passeggeri e merci, lasciando solo alle famiglie l'onere di ridurre il peso dei sussidi ambientalmente dannosi, spostandosi su veicoli con minore impatto ambientale. Apprezzabile la rimodulazione della tassazione dei *fringe benefit* legati alle auto aziendali, che prevede un trattamento differenziato a seconda del potenziale di inquinamento dei veicoli, anche se ha visto un parziale slittamento della sua applicazione, i cui effetti potranno essere meglio esaminati in futuro.

### 23.

Le altre misure in materia di tassazione, valide per l'estensione della durata del Piano, sono indicate nel DFP al paragrafo III.1.2 della Relazione, insieme ai progressi nel contrasto all'evasione fiscale.

Per quanto riguarda la riduzione dei tempi di rimborso IVA, il valore di 74 giorni raggiunto nel 2024 appare incoraggiante ai fini del raggiungimento dell'obiettivo di 70 giorni, previsto per l'anno corrente, quale traguardo intermedio in vista della riduzione a 63 giorni nel 2029.

Risultano efficacemente avviate le azioni di analisi dello stock di crediti iscritti a ruolo, in carico all'agente della riscossione; ad esse dovranno dunque seguire le consequenziali iniziative, normative ed operative.

del relativo gettito, per cui si può ipotizzare una correlata, graduale e significativa riduzione negli anni a venire.

Anche per gli introiti erariali derivanti da cartelle emesse da Agenzia entrate-Riscossione, indicati nella Relazione in 5,7 miliardi di euro, andrebbe operata una distinzione tra pagamenti che derivano da controlli automatizzati di liquidazione (non definiti a seguito delle comunicazioni di irregolarità inviate ai contribuenti) e pagamenti che conseguono ad attività di accertamento sostanziale (non definita bonariamente utilizzando gli strumenti deflativi del contenzioso esistenti).

A questo proposito, pur mancando una precisa suddivisione degli introiti in ragione dell'origine della pretesa fiscale, va tenuto presente che, secondo i dati comunicati alla Corte da Agenzia entrate-Riscossione, tra i ruoli emessi annualmente dalla sola Agenzia delle entrate, che corrispondono a crediti di natura erariale, mediamente 4,3 miliardi di euro derivano dai controlli automatizzati di liquidazione. Pertanto, tenuto conto del progressivo aggiornamento delle annualità da controllare, è prevedibile una graduale flessione dei ruoli da emettere e, quindi, degli introiti conseguibili a seguito delle cartelle emesse.

In conclusione, si deve rilevare che l'*exploit* di introiti conseguito nell'esercizio 2024 è in gran parte riconducibile a mera attività di controllo automatizzato di liquidazione e non già ad attività di controllo sostanziale, cioè di effettiva individuazione di maggiori basi imponibili rispetto a quelle dichiarate.

Per tale ragione una replica del risultato finanziario del 2024 negli anni successivi potrebbe incontrare crescenti difficoltà, in assenza di un forte incremento dell'attività di controllo sostanziale che interessi tutte le aree ove notoriamente si addensano i fenomeni evasivi.

Quanto al miglioramento della *tax compliance*, si deve ricordare come nel settore IVA tale miglioramento, che pure riflette una tendenza europea manifestatasi fino al 2022, si ricollega in gran parte all'introduzione negli anni passati in Italia del *reverse charge*, dello *split payment*, della fatturazione elettronica e al diffondersi dei pagamenti digitali. Pur in presenza di tali importanti strumenti, le stime più recenti della Commissione europea indicano un nuovo non trascurabile incremento del gap IVA per il 2023 (14,74 per cento), in una graduatoria che continua a collocare l'Italia tra gli ultimi posti tra i paesi dell'Unione e sempre a notevole distanza dai livelli di evasione più contenuti che caratterizzano i principali Stati membri.

precedenti e il rallentamento si coglie chiaramente nel tasso di incremento annuale stimato al di sotto dell'1 per cento.

È sottostante a tale previsione un trend di crescita che continua a mantenersi dinamico per le amministrazioni centrali (seppure con tassi di incremento più contenuti rispetto a quelli registrati nel 2023 e 2024), ma che invece sembra esaurirsi per le amministrazioni locali quando, nel 2027, l'accelerazione all'accumulazione di capitale si arresta e si inverte l'andamento rispetto all'anno precedente (-5,3 per cento). Per entrambi i settori, in ogni caso, il 2026 segna il punto di maggiore espansione con 40,4 miliardi di investimenti centrali e 47,5 miliardi a livello locale, in coincidenza con la fase conclusiva del PNRR. Il 2027 dà la misura del recupero di spesa per investimenti da parte dell'amministrazione centrale: la differenza rispetto alla spesa in quota del livello di governo locale è ridotta a circa 1 miliardo a fronte dei 7 miliardi del 2024.

Sulla stima delle grandezze e della loro evoluzione nel periodo, diversa per amministrazioni centrali e locali, operano gli effetti delle decisioni assunte in tema di politiche di investimento pubblico con la legge di bilancio 2025, in coerenza con i contenuti del PSB.

## 25.

Il complesso delle risorse che la manovra di finanza pubblica finalizza agli investimenti della PA, infatti, è destinato principalmente al livello centrale di governo ed è messo a disposizione per gran parte delle misure, a partire dal 2027. Ciò in linea con l'esigenza espressa nel PSB di mantenere inalterato il profilo degli investimenti pubblici finanziati con risorse nazionali rispetto alla media del periodo di operatività PNRR.

Con la manovra di bilancio si è puntato al rafforzamento degli investimenti pubblici di medio-lungo periodo, sia attraverso l'individuazione dei filoni prioritari e degli strumenti attuativi che attraverso l'innesto di nuove risorse. Le linee strategiche tracciate mirano principalmente allo sviluppo infrastrutturale del Paese, al potenziamento della difesa, all'estensione del programma di interventi di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, all'attuazione degli interventi pianificati nel settore delle infrastrutture idriche e nell'edilizia pubblica per contrastare il disagio abitativo (Piano casa), alla realizzazione delle opere di interesse nazionale strategico già individuate nel DEF del 2024, tra cui il Ponte sullo Stretto e le relative opere connesse, la Statale Jonica, il collegamento ferroviario Torino-Lione, le opere infrastrutturali nei territori interessati dalle olimpiadi invernali del 2026. Inoltre, sono stati previsti finanziamenti aggiuntivi per assicurare il completamento di opere rientranti nel PNRR (come la diga di Campolattaro e progetti in attuazione da parte di RFI).

Un argine all'impatto negativo determinato sugli investimenti territoriali dalla contrazione di risorse statali dovrebbe essere rappresentato dagli interventi autofinanziati dagli enti attraverso la riqualificazione degli accantonamenti di spesa corrente richiesti ai fini del concorso agli obiettivi di finanza pubblica. Tuttavia, la sproporzione tra il taglio dei trasferimenti e l'aumento stimato degli investimenti autofinanziati lascia immaginare che sarà compito arduo per le amministrazioni locali continuare a sostenere un livello di investimenti adeguato anche nel periodo successivo alla conclusione del PNRR.

## 26.

Uno sguardo ai dati finanziari del bilancio dello Stato e ai dati di cassa degli enti locali può consentire di arricchire sotto il profilo illustrativo, con riferimento ai risultati 2024 e all'avvio del 2025, il quadro complessivamente positivo tracciato dalla Relazione annuale.

In particolare, con riferimento alla spesa statale per IFL - includendo in tale definizione oltre alla spesa diretta dello Stato anche quella sostenuta per assicurare le necessarie risorse alle società pubbliche cui è affidato un ruolo operativo nella realizzazione degli investimenti - i pagamenti totali del 2024 (dati provvisori) si sarebbero attestati a 20,3 miliardi (+14,9 per cento sul 2023), una performance decisamente positiva, che si esprime non solo nei valori assoluti, ma anche guardando al peso crescente che il perimetro di spesa selezionato ha sull'intero titolo II (da 22,3 per cento del 2023 al 24,9 per cento nel 2024) e al miglioramento della capacità di finalizzazione della spesa (passata dal 53,4 per cento al 56,4 per cento).

La crescita appare trainata dagli IFL con 11,7 miliardi (+ 21,9 per cento sul 2023) e ad essi si aggiungono altri 8,5 miliardi di contributi agli investimenti ad Anas e RFI per gli interventi infrastrutturali stradali e ferroviari (+6,5 per cento). Non va sottovalutato che l'accelerazione impressa alla spesa sembra essere correlata ad una maggiore efficienza nell'impiego tempestivo delle risorse che trova riscontro nella positiva riduzione dei residui di stanziamento e di economie da riscrivere ai sensi dell'art. 30 della L. 196/2009. Gli investimenti si concentrano in alcune politiche prioritarie, rafforzate anche dal programma di investimenti su cui ha puntato il PNRR: rafforzamento della pubblica amministrazione attraverso una massiccia digitalizzazione, sviluppo di infrastrutture di trasporto di prioritario interesse nazionale ed europeo, istruzione. Una rilevanza crescente è assunta dagli investimenti in materia di difesa nazionale in considerazione dei finanziamenti aggiuntivi disposti in bilancio.

L'avvio del 2025 presenterebbe, invece, qualche elemento di incertezza, nonostante che gli investimenti diretti risultino maggiormente preservati dal contesto regressivo che

Le voci di spesa rilevanti nel ranking annuo del 2024 (quelle che su base annua si mantengono al di sopra dei 200 milioni di euro) testimoniano come le amministrazioni comunali stiano concentrando gli sforzi progettuali e realizzativi nei filoni di intervento favoriti dal PNRR. Viene in rilievo la dinamica particolarmente vivace dei fabbricati ad uso scolastico (+50,8 per cento), dei fabbricati ad uso abitativo (+36,6 per cento) e degli impianti sportivi (+34,4 per cento). Vi rientrano anche gli investimenti legati al potenziamento dell'offerta delle scuole dell'infanzia e degli asili nido. In particolare, la spesa per le strutture destinate ad accogliere i bambini di età compresa tra 0 e 3 anni, ha raggiunto nel 2024 l'importo di 183 euro *pro capite*, a fronte dei 60 euro del 2023, con aumenti più marcati nei comuni delle regioni meridionali e centrali.

Con riferimento ai comuni, che rappresentano, tra le amministrazioni locali, l'aggregato di maggior rilievo finanziario, è interessante la lettura dei dati secondo le diverse prospettive che la molteplicità e varietà delle unità istituzionali permette. Sotto il profilo territoriale, si evidenziano incrementi significativamente superiori alla media nazionale per il Centro e il Nord Est (rispettivamente +26,1 per cento e +23,2 per cento), seguiti dai comuni del Nord ovest (+ 16,3 per cento). Si allontanano invece dal dato medio, gli enti del Sud (9,5 per cento) e delle isole (+8,3 per cento).

La prospettiva dimensionale restituisce un quadro in cui la dinamica più vivace è stata espressa dai comuni medio-grandi (tra 10 mila e 20 mila abitanti) e grandi (fino a 250 mila ab.), con un incremento sul 2023 all'incirca del 30 per cento. I tassi di variazione annua tendono invece ad essere moderati nei comuni con popolazione inferiore a 2.000 abitanti (+10,6 per cento) e negli enti medio-piccoli (+14,4 per cento). Solo le 12 grandi città (con oltre 250.000 abitanti), responsabili di circa il 14 per cento del totale dei pagamenti, invertono la tendenza con un arretramento degli IFL del 4 per cento.

In termini pro capite gli IFL risultano crescenti in tutte le circoscrizioni, con il Nord-Est e il Sud nettamente al di sopra della media nazionale degli ultimi sei anni (pari a 179 euro). Valori in aumento si registrano anche per il Centro (+26,4 per cento) e il Nord-Est (+22,8 per cento).

I comuni "polvere" e quelli piccoli (che insieme coprono circa un sesto della popolazione nazionale) espongono rispettivamente 823 euro e 428 euro pro capite: valori di spesa superiori alle classi di comuni più elevate. Il fenomeno, oltre ad essere indotto dalla rigidità dei costi di realizzo e manutenzione delle infrastrutture e dall'assenza di economie di scala nei piccoli enti, è anche espressione di numerose linee di intervento specificamente ad essi riservate, nell'ambito di scelte strategiche mirate a sostenere i piccoli comuni e le aree interne, spesso caratterizzate da un maggiore fabbisogno infrastrutturale e da esigenze legate allo spopolamento.

I dati congiunturali riferiti al I trimestre 2025, a confronto con lo stesso periodo dell'anno precedente, mostrano una spesa per IFL locali di circa 7,7 miliardi, in crescita del 16,3 per cento. Un risultato cui concorrono in misura significativa le regioni e i comuni che cumulano pagamenti per 4,8 miliardi (in aumento del 13 per cento sul 2024). Le prime, incrementano i pagamenti del 40 per cento circa (da 403 a 562 milioni), in misura molto differenziata sul territorio, e i secondi del 10,1 per cento, cumulando una spesa superiore

Da un lato, in un quadro iniziale di risorse del bilancio statale che al momento si presenta immutato rispetto al precedente anno, è importante continuare ad agire in direzione dell'ottimizzazione e accelerazione dei processi di spesa per evitare che le risorse disponibili restino inutilizzate; dall'altro, con riferimento alla finanza locale, appare ancora una volta prioritario sottolineare l'esigenza di portare a compimento con tempestività gli investimenti del PNRR. Queste progettualità, progressivamente sempre più prossime alla fase finale, potranno infatti favorire, in maniera più continuativa nell'anno e diffusa sul territorio, ritmi di crescita sostenuti. Nella convergenza agli obiettivi di spesa, poi, non sarà secondario lo sforzo per condurre a finalizzazione la quota residua delle anticipazioni già ricevute per gli interventi immediatamente avviabili o da completare relativi al ciclo di programmazione 2021-2027, quantificata in circa 2 miliardi a fine 2024 sulla base del monitoraggio delle politiche di coesione.

#### LA SPESA DI PERSONALE

##### 28.

La spesa per redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche, nel quadro a legislazione vigente, è stimata in 201,08 miliardi nel 2025 (+2,3 per cento), 205,93 miliardi nel 2026 (+2,4 per cento) e 207,03 miliardi nel 2027 (+0,5 per cento). Per il 2028 si prevede un incremento dell'1,7 per cento.

Il dato consolidato per l'anno 2024 quantifica la spesa in 196,56 miliardi, in aumento rispetto al 2023 (188,08 miliardi) del 4,5 per cento<sup>11</sup>, con un'incidenza pari al 9 per cento del prodotto interno lordo, in leggero aumento rispetto al 2023 (8,8 per cento), in considerazione della maggior crescita dell'aggregato di spesa rispetto alla più contenuta dinamica del Pil. Il dato di consuntivo 2024 non si discosta di molto da quello previsto nel quadro a legislazione vigente del Piano Strutturale di Bilancio (PSB) (la cui stima era pari a 195,82 miliardi, in valore assoluto +743 milioni nel dato attuale).

<sup>11</sup> La stima dei redditi del 2023 di ottobre 2024 (187.131) è stata rivista a marzo 2025. Istat, comunicato stampa del 3 marzo 2025 "Pil e indebitamento AP" anni 2022-2024.

2025), nessuno degli altri settori contrattuali riferiti alla medesima tornata contrattuale sembra avviarsi fruttuosamente a conclusione.

Per il triennio 2022/2024, le prime risorse a carico del bilancio dello Stato per la contrattazione collettiva nazionale del settore statale sono state stanziare dalla legge di bilancio 2022 (art. 1, comma 609), nella misura di 310 milioni per il 2022 e di 500 milioni a decorrere dal 2023. L'impennata del dato inflattivo ha reso evidente che le quantificazioni iniziali finalizzate alla corresponsione dell'erogazione della "copertura economica" di cui all'art. 47-bis comma 1 del d.lgs. n. 165/2001 e che i contratti collettivi nazionali hanno definito con il medesimo criterio con cui si quantifica l'indennità di vacanza contrattuale, si sono rivelate insufficienti ed hanno suggerito l'utilizzo degli stanziamenti iniziali, a cui è stato aggiunto un ulteriore miliardo, per riconoscere, per il solo anno 2023, un emolumento accessorio *una tantum*, da corrispondere per tredici mensilità, da determinarsi nella misura dell'1,5 per cento dello stipendio, con effetti ai soli fini del trattamento di quiescenza. Successivamente l'art. 3 del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (cd. "decreto anticipi"), ha disposto una consistente anticipazione della spesa, a valere sulle risorse destinate ai rinnovi contrattuali 2022-2024, stabilendo il pagamento entro fine 2023 di un emolumento in unica soluzione pari a 6,7 volte l'importo dell'indennità di vacanza contrattuale in corso di erogazione. La legge di bilancio 2024 ha incrementato il "Fondo contratti per il personale dello Stato – rinnovi contrattuali" di 3 miliardi per il 2024 e di 5 miliardi a regime, per complessivi 5,5 miliardi a regime. Per il personale delle restanti Amministrazioni pubbliche, è stato previsto, in coerenza con l'art. 48, comma 2 del d.lgs. n. 165 del 2001, che siano poste a carico dei singoli bilanci le risorse contrattuali quantificate sulla base delle stesse percentuali di incremento. Le risorse complessivamente messe a disposizione per gli aumenti retributivi di tutto il personale sono in grado di assicurare una crescita delle retribuzioni di circa il 5,78 per cento a partire dal 2025, anno questo che coincide con l'entrata a regime dei contratti collettivi 2022-2024 e degli accordi per il restante personale statale.

La legge di bilancio 2025 ha previsto un ritocco sulle risorse precedentemente stanziare per il triennio 2022-2024. In particolare, è stata prevista la possibilità di incrementare le risorse del trattamento accessorio di uno 0,22 per cento del monte salari 2021 delle amministrazioni statali, a partire dal 2025, nei limiti di una spesa complessiva di 112,1 milioni annui e, quindi, permettendo un innalzamento del limite di cui al comma 2 dell'articolo 23 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75. Per le restanti amministrazioni non statali, l'incremento sarà a carico dei rispettivi bilanci, nei limiti della stessa percentuale prevista per il personale delle amministrazioni statali. Nell'ambito dei 112,1 milioni, una quota parte pari a 55,3 milioni è destinata all'incremento delle risorse per il finanziamento dei trattamenti economici accessori di natura non fissa e continuativa del personale non dirigente delle Forze di polizia e delle Forze armate. La stessa legge ha, infine, previsto l'incremento, per il personale docente, del fondo per il miglioramento dell'offerta formativa di 93,7 milioni annui (effetti riflessi 45,4 milioni) a decorrere dal 2025 corrispondente allo 0,22 per cento del monte salari 2021 riferito al predetto personale. Dal 2025, a seguito di questa ulteriore previsione, l'incremento definitivo per la contrattazione del triennio 2022-2024 risulta pari al 6 per cento.

La legge di bilancio 2025 ha poi provveduto a stanziare gli oneri per la contrattazione collettiva nazionale per il triennio 2025-2027, stimando incrementi percentuali sulle retribuzioni complessive nella misura dell'1,8 per cento nel 2025, del 3,6 per cento nel 2026 e del 5,4 per cento dal 2027 in avanti, corrispondenti a 1.755 milioni per l'anno 2025, in 3.550 milioni per l'anno 2026 e in 5.550 milioni annui a decorrere dall'anno 2027. Inoltre, la stessa legge di bilancio 2025 ha previsto la possibilità, come nel triennio precedente, di incrementare le risorse per i trattamenti accessori dei dipendenti pubblici, ivi compresi i dirigenti, rispetto a quelle destinate alla medesima finalità nel 2024, oltre il limite di cui all'art. 23, comma 2 del d.lgs. n. 75/2017. Per tale spesa vengono stanziati, per le amministrazioni statali, 112,1 milioni a decorrere dal 2025 (corrispondenti ad una percentuale dello 0,22 per cento del monte salari 2021) a seguito di quanto definito dall'art. 3 del d.l. n. 80/2021. In ultimo, sono state definite le risorse per il triennio 2028-2030, autorizzando la spesa di 1.954 milioni per l'anno 2028, di 4.027 milioni per l'anno 2029 e di 6.112 milioni annui a decorrere dall'anno 2030.

Sebbene sia positivamente valutabile la normalizzazione delle dinamiche inflattive, si osserva che, anche allargando la finestra temporale di osservazione, permane un parziale *gap* negativo a sfavore dei redditi dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, i quali, a differenza di quanto emerge dai dati sui redditi del settore privato degli ultimi anni, non vedono pienamente compensati gli effetti negativi connessi agli eventi richiamanti che hanno generato ad un vero e proprio picco inflazionistico.

## LA SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI

### 30.

La rilevanza quantitativa e qualitativa delle uscite per prestazioni sociali fa del comparto un tassello particolarmente importante nel quadro del monitoraggio della spesa *netta*, indicatore operativo unico del nuovo Patto di stabilità e crescita. Nel DFP 2025, la combinazione dei più salienti cambiamenti delle variabili macroeconomiche di riferimento (decelerazione del Pil reale, contestuale maggiore crescita del deflatore e conferma dell'inflazione già programmata) spinge a stabilizzare le principali grandezze. L'aggregato, dopo aver registrato anche nel 2024 una forte crescita nominale (+5,1 per cento) associata alla rivalutazione dei trattamenti previdenziali e assistenziali (nonostante un dato di consuntivo un po' inferiore alle proiezioni), recepisce gli interventi in materia di riduzione del cuneo fiscale ai lavoratori dipendenti che ne alterano la dinamica di breve periodo, in presenza di un raffreddamento dell'indice di inflazione programmata e di più favorevoli stime dell'andamento del settore delle pensioni. Così, la spesa complessiva - che nel 2024 ha raggiunto i 446 miliardi (il 20,3 per cento del Pil) salirebbe del 3,4 per cento nel 2025 (dell'1,9 per cento nel PSB) e in misura più limitata negli anni successivi (intorno al 2,5 per cento all'anno, in media) (Tavola 10). Tale andamento garantirebbe un profilo di breve termine sostanzialmente stabile in quota di Pil (20,3 per cento nel 2027), in coerenza con quanto evidenziato nella Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2025 ma in lieve crescita rispetto ai programmi del Piano strutturale di bilancio.

### 31.

Per le prestazioni pensionistiche il DFP prospetta una spesa che dopo aver raggiunto i 337 miliardi nel 2024 (+5,6 per cento e 15,4 per cento del Pil), sospinta dal pur attenuato

pensionamento anticipato. Contestualmente, le più recenti normative con il sistema delle Quote presentano impegni largamente al di sotto degli stanziamenti disponibili.

Le misure introdotte con la LB 2024 determinavano un saldo di spesa pensionistica relativamente limitato nel periodo previsionale (al lordo degli effetti fiscali, 108,2 milioni nel 2024, che salgono a 882,3 milioni nel 2025 e si riducono a 372,9 milioni nel 2026). Particolare rilevanza assume il nuovo orientamento in materia di flessibilità in uscita che stabilisce il rispetto delle regole di compatibilità economica degli interventi a carattere temporaneo (Quota 103 con il ricalcolo contributivo, Opzione donna), limitandone drasticamente il livello quantitativo, mentre conferma i canali di protezione per le categorie di lavoratori socialmente più fragili e in difficoltà, pur inasprendone i requisiti di accesso (Opzione donna, APE sociale in ambito assistenziale).

Notevoli ricadute nel medio-lungo periodo sono, invece, indotte dalla revisione delle regole generali di accesso alla pensione nel regime contributivo puro (primo accredito contributivo dall'1.1.1996) che agevolano le uscite per vecchiaia e, per controbilanciarne gli effetti finanziari, limitano la prevista possibilità di pensionamento anticipato a 64 anni. Risparmi crescenti sono, poi, determinati dalla armonizzazione delle regole di calcolo della pensione anticipata, nel regime misto, per le gestioni dei dipendenti pubblici.

Tutte le misure presentano strumenti di compensazione dei correlati effetti espansivi della spesa: differimento dei trattamenti pensionistici rispetto alla maturazione del diritto (finestre di uscita), ricalcolo contributivo per gli anticipi pensionistici in deroga alla regola generale (Quota 103 e Opzione donna), introduzione di tetti al valore degli assegni erogabili fino al conseguimento dei requisiti per la pensione di vecchiaia, divieto di cumulo con redditi da lavoro dipendente o autonomo.

Si registra, così, una decisa riduzione dei flussi di pensionamento anticipato, che - nelle Gestioni del settore privato - scendono nel 2024 dell'8,6 per cento.

Al 1° gennaio 2025 le pensioni previdenziali vigenti – disponibili limitatamente al settore privato - sono risultate pari a 15,7 milioni e presentano una variazione annua dello 0,4 per cento.

La composizione dell'aggregato evidenzia il crescente peso assunto dal numero di pensioni anticipate, che raccolgono il 37 per cento del totale. Lo *stock* ha acquisito, in particolare, dal 2019, un forte contingente di pensioni liquidate in deroga ai requisiti ordinari, con circa 490.000 uscite con il sistema delle Quote (Quota 100, Quota 102 e Quota 103) e circa 101.000 pensionamenti con il canale Opzione donna.

In un contesto di prolungata stasi degli adeguamenti dei requisiti di pensionamento alla variazione della speranza di vita a 65 anni, le nuove pensioni di tipo previdenziale liquidate nel 2024 – anch'esse disponibili limitatamente al settore privato – risultano quasi 727 mila, con un complessivo aumento del 3,7 per cento. Vi contribuisce la crescita rilevata per tutte le categorie di pensione, in particolare per la categoria vecchiaia (14,7 per cento), aumenti controbilanciati dalla diminuzione presentata dal numero di pensionamenti anticipati (-8,6 per cento).

Si registrano, indubbiamente, gli effetti quantitativi delle disposizioni maggiormente restrittive in materia di flessibilità in uscita introdotte dalle ultime manovre di bilancio. In particolare, i dati di monitoraggio trimestrale dell'INPS indicano, nel 2024, 3.489 pensionamenti con Opzione donna, da confrontarsi con le 11.996 uscite registrate nel 2023. Quanto ai pensionamenti con Quota 103,

condizionato dalla piena rivalutazione all'inflazione (5,4 per cento) dei trattamenti familiari, di invalidità civile e delle rendite infortunistiche e delle previste soglie di accesso o modulazione del beneficio.

L'aggregato ha presentato, in particolare dal 2022, importanti ricomposizioni delle sue componenti strutturali che hanno interessato tanto la componente previdenziale (dal 2022, riforma degli ammortizzatori sociali e introduzione dell'Assegno unico e universale per i figli a carico) quanto quella assistenziale (dal 2024, abrogazione del Reddito e pensione di cittadinanza e introduzione dell'Assegno di inclusione e del Supporto per la formazione lavoro, con ampie estensioni dal 2025; dal 2022, introduzione o rimodulazioni di *bonus* e trattamenti integrativi ai lavoratori dipendenti, da ultimo riformati dalla legge di bilancio 2025).

Nell'anno a consuntivo spiccano, in particolare, gli esiti dei nuovi strumenti di sostegno monetario e per l'inclusione lavorativa delle famiglie in condizione di fragilità. La spesa registrata si è mantenuta al di sotto del limite di spesa autorizzato in prima applicazione. Tali risparmi sono stati peraltro indirizzati, dal 2025, al potenziamento degli istituti.

I dati dell'INPS evidenziano che, nel 2024, circa 600 mila nuclei familiari, in media, hanno percepito mensilmente l'Assegno di inclusione, con un importo medio di 621 euro. La spesa associata è risultata pari a 4,5 miliardi.

Con riguardo al Supporto per la formazione e il lavoro (SFL), indennità di partecipazione alle misure di attivazione lavorativa, di importo pari a 350 euro per un massimo di dodici mensilità, i dati di monitoraggio INPS ne indicano il *trend* di crescita rispetto alla fase di avvio dal mese di settembre 2023. Il numero di beneficiari si è stabilizzato su una media di circa 70 mila mensili, con una spesa annua di 252 milioni. Il dato si attesta largamente al di sotto del limite di spesa destinato all'istituto - iscritto nel bilancio dello Stato - pari nel 2024, in termini di competenza, a 1,27 miliardi. La legge di bilancio 2025, nel modificare l'istituto in senso estensivo, ne ha anche sensibilmente ridotto l'autorizzazione di spesa dal 2025.

Tra le prestazioni previdenziali si evidenzia, per rilevanza qualitativa e quantitativa, l'Assegno unico e universale per i figli a carico la cui spesa raggiunge, secondo i dati di monitoraggio dell'INPS, i 19,8 miliardi (dai 18,2 miliardi erogati nel 2023, +8,7 per cento). Ne hanno beneficiato, come media mensile, oltre 6 milioni di famiglie (46 mila in più rispetto al corrispondente dato del 2023).

Quanto alla spesa per ammortizzatori sociali, essa riflette la più favorevole disciplina (in termini di accessibilità, durata e misura delle prestazioni) introdotta dalla legge di bilancio 2022 e presenta, in particolare - secondo i dati dell'Osservatorio INPS - un incremento del ricorso alle misure di integrazione salariale.

I dati dell'Osservatorio INPS fino al mese di ottobre 2024 indicano un aumento del 20 per cento di ore autorizzate per Cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria. Pur rilevandosi tiraggi più contenuti (circa il 2 per cento in meno) rispetto a quanto registrato nell'omologo periodo del 2023, si evidenzia, in particolare, un incremento del 35 per cento delle ore utilizzate per Cassa integrazione

33.

In sintesi, sul fronte delle prestazioni sociali in denaro il DFP delinea un quadro con una crescita della spesa che, come era nelle attese dopo l'approvazione della legge di bilancio, risulta nel 2025 più marcata di quanto prospettato dalle tendenze a legislazione vigente descritte nel PSB lo scorso ottobre. La principale determinante dell'impulso al rialzo si riscontra negli interventi di riduzione del cuneo fiscale dei lavoratori dipendenti che gravando sull'aggregato portano nell'anno in corso le uscite correlate ad incrementarsi del 3,5 per cento (1,9 per cento nel PSB). Tale spinta verso l'alto viene mitigata, quanto ai suoi risvolti sul tasso di crescita dell'indicatore operativo unico di politica di bilancio (la spesa *netta*) attraverso variazioni sul fronte delle entrate discrezionali. Più in generale, le tendenze di fondo delle uscite per le prestazioni pensionistiche sembrano restare sotto controllo anche per effetto delle diverse correzioni apportate negli ultimi anni alla disciplina dei pensionamenti in deroga (anticipati) a partire, per le uscite con Quota 103, dall'introduzione del calcolo interamente contributivo che ha limitato l'impatto sui flussi di pensionamento. È viepiù cruciale, nel momento in cui il nuovo framework regolatorio di governance economica dell'UE fa del governo della spesa lo strumento principe del controllo degli equilibri dei conti pubblici, dare certezza alle regole del sistema previdenziale, a partire dal riavvio, previsto dal 2027, del meccanismo di adeguamento alla speranza di vita dei requisiti di accesso alla quiescenza.

#### LA SPESA SANITARIA

34.

Il DFP conferma sostanzialmente gli andamenti della spesa sanitaria (riferibili al conto economico consolidato della sanità) esposti nel Piano dello scorso autunno: a consuntivo la spesa nel 2024 è risultata pari a 138,3 miliardi (superiore in termini nominale di soli 400 milioni alle attese).

La crescita rispetto al 2023 è del 4,9 per cento, inferiore al previsto (+5,2 per cento) solo per effetto di revisioni e mutamenti nei criteri di imputazione contabile che hanno inciso in senso accrescitivo sul dato di consuntivo 2023. Un aumento che si è riflesso anche in termini di prodotto (dal 6,2 al 6,3 per cento) e in rapporto alla spesa corrente primaria (dal 15,05 al 15,28 per cento) (Tavole 11 e 12).

Crescono nel 2024 le regioni che presentano disavanzi di bilancio prima delle coperture. Un fenomeno che si estende ora anche a quelle che finora avevano sempre garantito una elevata qualità dei servizi e un equilibrio economico. Sono ad oggi solo quattro le regioni del Centro Nord che non presentano disavanzi consistenti prima delle coperture. Registrano perdite (di circa 1,8-2,0 per cento dei costi) Piemonte, Liguria, Toscana e Umbria che nel complesso vedono aumentare il disavanzo da 367 milioni ad oltre 530 nel 2024 a cui si aggiunge nell'esercizio appena concluso l'Emilia-Romagna portando il disavanzo delle regioni a statuto ordinario del Centro Nord ad oltre 720 milioni. Tali regioni, anno dopo anno, hanno visto crescere i costi senza poter contare su meccanismi di gestione della spesa adeguati.

Tali risultati sono, infatti, alimentati da andamenti superiori alla dinamica dei fabbisogni previsti di importanti componenti della spesa: quella per acquisti diretti di farmaci continua a crescere in misura consistente (+11,3 per cento) con punte oltre il 12 per cento in sette regioni; superiore al 3 per cento anche la spesa per farmaci in convenzione, con quattro regioni oltre il 5 per cento (Tavola 14). In aumento significativo anche la spesa per dispositivi medici (+5,7 per cento) con una variabilità consistente ma con le grandi regioni tutte sopra il 5 per cento e con punte del +15,2 per cento in Campania e del +7,4 per cento in Emilia-Romagna (Tavola 15). A poco sembrano servite finora le misure di contenimento affidate a vincoli e a tetti di spesa.

### 36.

Mentre si fa più stringente il vincolo alla spesa, le necessità di personale medico ed infermieristico condizionano la qualità dell'offerta sanitaria.

Nel documento, dando conto delle motivazioni alla base dei risultati sul fronte dei redditi da lavoro nonché della spesa per assistenza medico generica da convenzione, si ricordano i numerosi interventi che nell'ultimo biennio sono stati assunti per contrastare fenomeni preoccupanti (disaffezione, carenze in particolari comparti, riduzione di organici per pensionamenti o dimissioni anticipate) e per portare a compimento riforme importanti quali quella dell'assistenza territoriale.

Interventi che mirano a contrastare soprattutto le criticità riferite ad alcune figure professionali e specializzazioni mediche, con particolare intensità in alcune aree

diminuzione raggiungendo nell'ultimo anno una percentuale di borse assegnate inferiore al 50 per cento delle disponibili, quelle che presentano uno scarto crescente tra numero di borse messe a bando e quelle assegnate maggiore di 300 unità e quelle che pur non avendo raggiunto ancora una percentuale di borse assegnate inferiore al 50 per cento rappresentano comunque una criticità per il fabbisogno già presente e/o prospettico).

Alle predette scuole fa infatti riferimento l'art. 1 comma 336 della legge di bilancio per il 2025 che prevede, a decorrere dall'anno accademico 2025-2026, un aumento della parte variabile del trattamento economico del contratto di formazione specialistica di una percentuale pari al 50 per cento.

Un problema analogo si ha con i posti disponibili per l'accesso ai corsi di formazione specifica in medicina generale. Nel concorso relativo al triennio 2024/2027 tenuto il 9 ottobre 2024 sono stati messi a bando n. 2.273 posti (oltre a n. 30 posti messi a bando dalla P.A. di Bolzano con separata ed autonoma procedura concorsuale per un totale di n. 2.303) e 315 sono stati finanziati con risorse regionali/provinciali. Dai dati acquisiti dalle Regioni e Province Autonome per il tramite del Coordinamento Tecnico della Commissione Salute, si evince che sono pervenute 5.178 domande di partecipazione al concorso, al quale hanno effettivamente partecipato 2.227 candidati. In alcune regioni, il numero dei candidati al concorso per l'accesso al corso di medicina generale è stato notevolmente inferiore al numero di posti.

Problematica simile si ha in riferimento alla professione infermieristica nell'anno accademico 2024/2025: il rapporto tra domande e numero di posti attivati a livello nazionale per i corsi di laurea in infermieristica risulta essere in media pari a 1 (ossia 1 candidato per un posto disponibile), presentando un'ulteriore flessione rispetto all'analogo dato registrato negli anni precedenti, pari 1,1 nell'a.a. 2023/2024, a 1,3 per l'a.a. 2022/2023 ed a 1,4 per l'a.a. 2021/2022. Inoltre, non tutte le domande per l'accesso ai corsi di laurea in infermieristica si traducono effettivamente in iscritti al primo anno.

### 37.

Una soluzione dei fabbisogni di personale che è centrale anche per il successo del processo in corso di potenziamento dell'assistenza territoriale. Le strutture previste saranno infatti in grado di svolgere il loro ruolo se potranno contare su personale infermieristico e medico adeguato.

Come messo in evidenza anche nel DFP, il Piano di adeguamento previsto dal d.m. 77, pur con qualche difficoltà, sta procedendo.

Sono al momento conclusi i lavori relativi alle Centrali operative territoriali (Tavola 16). Per quanto riguarda le Case di comunità, in risposta al monitoraggio di Agenas le regioni hanno indicato l'attivazione di 485 strutture che garantiscono almeno uno dei servizi previsti dal d.m. 77 del 2022. Esse rappresentano oltre il 55 per cento delle strutture previste al Nord (sia nei CIS che extra CIS), ma solo il 29 per cento di quelle centrali e solo il 3 di quelle delle regioni meridionali. Ancora molto differenziato il quadro dei servizi assicurati. Se oltre l'80 per cento delle strutture attive assicura servizi di cura erogati da équipe multiprofessionali, servizi di assistenza domiciliare, specialistica ambulatoriale, integrazione con i sistemi Cup aziendali e punti di prelievo e il 64 per cento offre servizi infermieristici; solo il 33 per cento di tali strutture contempla una presenza medica attiva, cioè garantisce la disponibilità di un servizio di assistenza medica aperto a tutti gli utenti, senza necessità di prenotazione (tipo ex guardia medica/continuità assistenziale). Un servizio che può essere erogato da un medico del ruolo unico di assistenza primaria durante l'attività su base oraria o da altro medico specificatamente dedicato. Ancora più limitate le strutture con personale infermieristico attivo (personale dedicato aperto a tutti gli utenti senza necessità di prenotazione). Mentre solo il 9 per cento delle avviate garantisce tutti i servizi obbligatori oltre che la presenza di

meridionali, solo la Puglia conferma un trend complessivamente positivo: oltre alla Basilicata, quattro regioni (Abruzzo, Molise, Calabria e Sicilia), tutte in Piano di rientro, risultano in rosso.

Le maggiori criticità al Sud si osservano nella prevenzione e/o nella distrettuale.

Sono queste le aree che registrano le maggiori criticità anche al Nord (Liguria e P.A. di Bolzano per la prevenzione), mentre solo la Valle d'Aosta oltre alla grave insufficienza nella distrettuale non raggiunge i valori desiderati nell'ospedaliera. Forte, inoltre, la variabilità intra-regionale, segnale della presenza di aziende sanitarie non sempre in grado di garantire livelli adeguati di prestazioni.

### 39.

Andando a guardare all'interno delle macro-aree, ed in particolare la prevenzione, si rileva come le criticità riguardano prevalentemente gli *screening* oncologici e le vaccinazioni. Per quanto riguarda i primi, si riscontrano miglioramenti, ma persistono pesanti ritardi nel grado di copertura soprattutto al Sud, ascrivibili sia all'estensione dell'offerta che all'adesione. Non raggiungono i livelli pre-pandemia le vaccinazioni per i cicli primari in età pediatrica e permangono i ritardi per i richiami in età scolare e in adolescenza; forti in alcune regioni e P.A. gli scostamenti rispetto alla soglia di riferimento. Persiste, inoltre, la bassa copertura della vaccinazione antinfluenzale nei soggetti anziani, accentuando la tendenza in riduzione dopo la pandemia.

Un'immagine sintetica della prevenzione viene restituita infine dall'indicatore composito degli stili di vita. Valori più elevati della soglia massima ( $\leq 40$ ) si riscontrano nelle regioni meridionali ad eccezione della Sardegna e dell'Abruzzo, mentre valori più contenuti si rilevano al Centro (tra il 35,5 e il 38,5, ad eccezione dell'Umbria che supera la soglia, 41,3 per cento) e al Nord (tra il 25,9 e il 33,8).

### 40.

In miglioramento l'area ospedaliera, in cui tutte le regioni (con l'eccezione della VdA) raggiungono un punteggio più che sufficiente, ma con una distanza ancora profonda tra il Centro-Nord che presenta un *range* compreso tra 73 (FVG) e 97 (P.A. di Trento), e il Sud e le Isole che si collocano tra il 60 (Sardegna) e l'85 (Puglia).

Stabile l'indicatore relativo al consumo di farmaci sentinella/traccianti ed in particolare degli antibiotici il cui uso è particolarmente elevato nel nostro Paese. Tra le regioni meridionali, la Sardegna è l'unica a mantenersi sottosoglia.

Positive le indicazioni che si ricavano dagli indicatori relativi alle prestazioni garantite entro i tempi, sia per la classe di priorità "differibile", quella che per "breve", anche se per un numero elevato di regioni i dati devono essere integrati e quindi il punteggio al momento risulta nullo.

Due nuovi indicatori sono stati inseriti dal 2023 nel gruppo *core* diretti a verificare l'adeguata presa in carico del paziente nel percorso diagnostico terapeutico nel periodo successivo alle dimissioni: la proporzione di eventi maggiori cardiovascolari, cerebrovascolari o decessi entro dodici mesi da un episodio di infarto miocardico acuto e da un episodio di ictus ischemico. Buoni i risultati registrati per il primo, con una performance migliore al Centro-Sud dove si registrano valori vicino all'obiettivo. Meno positivi i risultati del secondo indicatore, con sei regioni sopra soglia e solo tre vicine all'obiettivo.

In aumento il tasso di pazienti trattati in Assistenza domiciliare integrata mentre ancora forti sono i ritardi nell'assistenza delle reti per le cure palliative e terapia del dolore, specie nell'area pediatrica.

Gravemente insufficiente, infine, l'assistenza agli anziani non autosufficienti. A fronte delle regioni del Centro e del Nord che arrivano a una copertura ben oltre il valore obiettivo del 41 per cento, nelle regioni meridionali e nel Lazio il trattamento socio-sanitario residenziale copre una percentuale compresa tra il 5 e il 20 per cento.

La fotografia di un Paese diviso in due si ritrova anche in altri indicatori: la mobilità, che continua a denunciare una "fuga" verso le strutture ospedaliere del Centro-Nord e la speranza di vita in buona salute a 65 anni senza limitazioni nelle attività quotidiane che si colloca intorno ai 9,4 anni rispetto ai 10,6 a livello nazionale e punte di 12,5 anni nella PA di Trento e di 11,5 in media nelle regioni del Nord.

42.

In sintesi, quindi, i risultati del 2024 non hanno modificato sostanzialmente il quadro di preconsuntivo del Piano. Per i prossimi anni il Governo conferma il profilo di sostanziale stabilità della spesa sanitaria al 6,4 per cento del Pil già prefigurato in autunno. Un

Ma per una disamina del quadro offerto manca non solo lo sviluppo programmatico (inciso dalla difficoltà di definire al momento una ricostruzione puntuale delle necessità in gioco), ma anche (e soprattutto) un dettaglio informativo determinante su diversi capitoli della politica finanziaria di breve e medio periodo: sono limitate le indicazioni sulla composizione della spesa per settori, non vi sono elementi e indicazioni adeguate sulle modifiche su cui si sta lavorando per il ridisegno del PNRR, mancano indicazioni sulle scelte che ci si propone di assumere sul fronte della spesa per il settore della difesa. Elementi che rendono difficile valutare la tenuta del quadro complessivo e la sua coerenza con quelle che sono le priorità dell'azione di governo.

Lo spostamento da un obiettivo di saldo a quello di spesa netta richiederà sempre più un'attenta valutazione della sua composizione. Al quadro offerto con ampio dettaglio in relazione agli sviluppi delle misure di riforma e agli investimenti che hanno consentito l'allungamento del periodo di aggiustamento previsto nel Piano, non corrisponde un altrettanto analitico corredo informativo sulle condizioni che consentono il rispetto degli obiettivi posti in termini di spesa nazionale netta. Così come una chiara indicazione delle voci escluse e delle ipotesi alla base delle entrate discrezionali. Una lettura della traiettoria che oggi non è agevole già per il 2025 e che risulta ancora più ardua per gli anni successivi.

Per una valutazione complessiva della finanza pubblica, e della adeguatezza dell'azione che si intende intraprendere all'interno dei limiti consentiti dalla nuova *governance* economica europea, è di particolare rilievo lo sviluppo nel prossimo biennio del PNRR. La necessità di procedere ad una accelerazione della spesa per gli interventi resi disponibili con il Piano, nonché l'emergere di nuove esigenze congiunturali non possono e non devono far abbandonare (o ridurre) quello che era l'obiettivo principale dello stesso Piano: contribuire alla modernizzazione del Paese rafforzandolo rispetto alle crisi cui è stato finora esposto. Di qui gli interventi per la sanità, ma anche quelli per rimuovere vincoli storici allo sviluppo in termini infrastrutturali, della rete dei trasporti, della digitalizzazione e interconnessione, dell'ammodernamento della PA e, non ultimo, per rafforzare le capacità di ricerca e innovazione del nostro tessuto economico, di cui spesso si sottolinea l'importanza a fronte delle crisi, ma di cui è urgente avviare la modifica.

La buona tenuta della finanza pubblica che gli ultimi esercizi hanno dimostrato rafforza quella spinta a una attenta selezione degli interventi da avviare e ad una sempre maggiore

## Tavole e grafici

LA FINANZA PUBBLICA

TAVOLA I

IL QUADRO TENDENZIALE DI FINANZA PUBBLICA NEL DFP 2025

SPESE	DFP 2025 (in milioni)					Variazioni annuali (%)				In % del Pil				
	2023	2024	2025	2026	2027	24/23	25/24	26/25	27/26	2023	2024	2025	2026	2027
Redditi da lavoro dipendente	188.080	196.560	201.082	205.927	207.035	4,5	2,3	2,4	0,5	8,8	9	8,9	8,9	8,7
Consumi intermedi	174.240	179.161	185.780	189.369	186.807	2,8	3,7	1,9	-1,4	8,2	8,2	8,2	8,2	7,8
Prestazioni sociali in denaro	424.484	446.007	461.100	472.860	484.620	5,1	3,4	2,6	2,5	19,9	20,3	20,4	20,4	20,3
Pensioni	319.181	336.984	344.410	355.300	365.620	5,6	2,2	3,2	2,9	15	15,1	15,3	15,3	15,3
Altre prestazioni sociali	105.303	109.023	116.690	117.560	119.000	3,5	7	0,7	1,2	4,9	5	5,2	5,1	5
Altre spese correnti	89.231	83.666	85.496	87.228	86.734	-6,2	2,2	2	-0,6	4,2	3,8	3,8	3,8	3,6
<b>Totale spese correnti netto interessi</b>	<b>876.035</b>	<b>905.394</b>	<b>933.458</b>	<b>955.384</b>	<b>965.197</b>	<b>3,4</b>	<b>3,1</b>	<b>2,3</b>	<b>1</b>	<b>41,1</b>	<b>41,3</b>	<b>41,4</b>	<b>41,1</b>	<b>40,5</b>
Interessi passivi	77.814	85.180	88.972	92.405	99.872	9,5	4,5	3,9	8,1	3,7	3,9	3,9	4	4,2
<b>Totale spese correnti</b>	<b>953.849</b>	<b>990.574</b>	<b>1.022.430</b>	<b>1.047.789</b>	<b>1.065.069</b>	<b>3,9</b>	<b>3,2</b>	<b>2,5</b>	<b>1,6</b>	<b>44,8</b>	<b>45,2</b>	<b>45,3</b>	<b>45,1</b>	<b>44,7</b>
<i>di cui Spesa sanitaria</i>	<i>131.842</i>	<i>138.335</i>	<i>143.372</i>	<i>149.820</i>	<i>151.635</i>	<i>4,9</i>	<i>3,6</i>	<i>4,5</i>	<i>1,2</i>	<i>6,2</i>	<i>6,3</i>	<i>6,4</i>	<i>6,4</i>	<i>6,4</i>
Investimenti fissi lordi	67.565	77.208	81.228	88.901	89.538	14,3	5,2	9,4	0,7	3,2	3,5	3,6	3,8	3,8
Contributi agli investimenti	118.940	32.253	35.603	30.874	24.055	-72,9	10,4	-13,3	-22,1	5,6	1,5	1,6	1,3	1
Altre spese in c/capitale	9.612	8.379	7.293	6.813	6.428	-12,8	-13	-6,6	-5,7	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3
<b>Totale spese in conto capitale</b>	<b>196.117</b>	<b>117.840</b>	<b>124.125</b>	<b>126.588</b>	<b>120.021</b>	<b>-39,9</b>	<b>5,3</b>	<b>2</b>	<b>-5,2</b>	<b>9,2</b>	<b>5,4</b>	<b>5,5</b>	<b>5,4</b>	<b>5</b>
<b>Totale spese primarie</b>	<b>1.072.152</b>	<b>1.023.234</b>	<b>1.057.583</b>	<b>1.081.972</b>	<b>1.085.218</b>	<b>-4,6</b>	<b>3,4</b>	<b>2,3</b>	<b>0,3</b>	<b>50,3</b>	<b>46,7</b>	<b>46,9</b>	<b>46,6</b>	<b>45,5</b>
<b>Totale spese finali</b>	<b>1.149.966</b>	<b>1.108.414</b>	<b>1.146.554</b>	<b>1.174.377</b>	<b>1.185.089</b>	<b>-3,6</b>	<b>3,4</b>	<b>2,4</b>	<b>0,9</b>	<b>54</b>	<b>50,6</b>	<b>50,8</b>	<b>50,5</b>	<b>49,7</b>
<b>ENTRATE</b>														
Tributarie	614.844	654.134	659.324	675.790	694.699	6,4	0,8	2,5	2,8	28,8	29,8	29,2	29,1	29,1
Imposte dirette	321.787	343.185	342.705	350.208	361.512	6,6	-0,1	2,2	3,2	15,1	15,7	15,2	15,1	15,2
Imposte indirette	291.446	309.128	315.017	323.976	331.579	6,1	1,9	2,8	2,3	13,7	14,1	14	13,9	13,9
Imposte c/capitale	1.611	1.821	1.602	1.606	1.608	13	-12	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	268.157	279.611	302.957	312.630	321.981	4,3	8,3	3,2	3	12,6	12,8	13,4	13,5	13,5
Contributi sociali effettivi	263.886	275.193	298.455	308.046	317.316	4,3	8,5	3,2	3	12,4	12,6	13,2	13,3	13,3
Contributi sociali figurativi	4.271	4.418	4.502	4.584	4.665	3,4	1,9	1,8	1,8	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	89.732	94.173	100.179	103.201	98.221	4,9	6,4	3	-4,8	4,2	4,3	4,1	4,4	4,1
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>971.122</b>	<b>1.026.097</b>	<b>1.060.858</b>	<b>1.090.015</b>	<b>1.113.293</b>	<b>5,7</b>	<b>3,4</b>	<b>2,7</b>	<b>2,1</b>	<b>45,6</b>	<b>46,8</b>	<b>47</b>	<b>46,9</b>	<b>46,7</b>
Entrate in conto capitale non tributarie	22.949	4.949	10.052	18.185	7.105	-78,4	103,1	80,9	-60,9	1,1	0,2	0,4	0,8	0,3
<b>Totale entrate finali</b>	<b>995.682</b>	<b>1.032.867</b>	<b>1.072.512</b>	<b>1.109.806</b>	<b>1.122.005</b>	<b>3,7</b>	<b>3,8</b>	<b>3,5</b>	<b>1,1</b>	<b>46,7</b>	<b>47,1</b>	<b>47,5</b>	<b>47,8</b>	<b>47,1</b>
Pressione fiscale (in % del Pil)	41,4	42,6	42,7	42,5	42,6									
<b>Saldo primario</b>	<b>-76.470</b>	<b>9.633</b>	<b>14.929</b>	<b>27.833</b>	<b>36.787</b>					<b>-3,6</b>	<b>0,4</b>	<b>0,7</b>	<b>1,2</b>	<b>1,5</b>
<b>Saldo di parte corrente</b>	<b>17.273</b>	<b>35.523</b>	<b>38.428</b>	<b>42.226</b>	<b>48.224</b>					<b>0,8</b>	<b>1,6</b>	<b>1,7</b>	<b>1,8</b>	<b>2</b>
<b>Indebitamento netto</b>	<b>-154.284</b>	<b>-75.547</b>	<b>-74.043</b>	<b>-64.571</b>	<b>-63.084</b>					<b>-7,2</b>	<b>-3,4</b>	<b>-3,3</b>	<b>-2,8</b>	<b>-2,6</b>
Pil nominale	2.131.390	2.192.182	2.256.114	2.323.480	2.383.966	2,9	2,9	3,0	2,6	100	100	100	100	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DFP 2025

GRAFICO 1

## ANDAMENTO INDICATORE SPESA NETTA

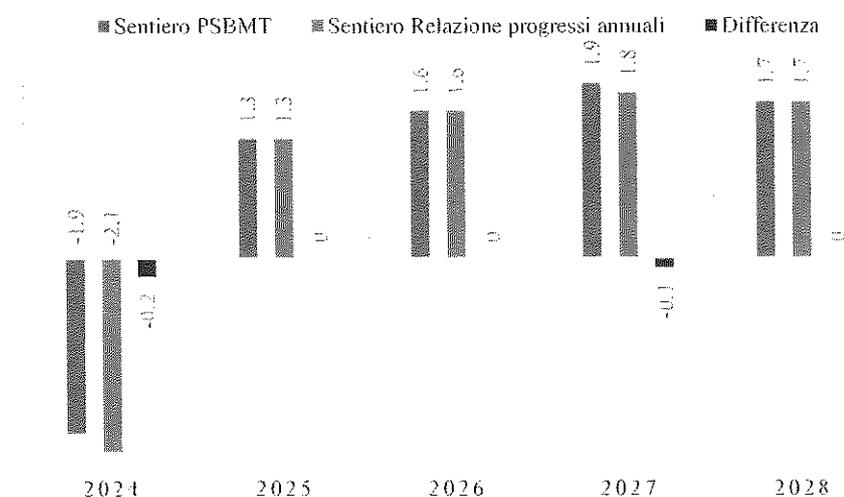


TAVOLA 3

## SALDI STRUTTURALI 2024-2027

	2024			2025			2026			2027	
	DPB	DFP	COM UE	DPB	DFP	COM UE	DPB	DFP	COM UE	DPB	DFP
	2025	2025	AF '24	2025	2025	AF '24	2025	2025	AF '24	2025	2025
	quadro programm.	quadro tendenz.	politiche invariate	quadro programm.	quadro tendenz.	politiche invariate	quadro programm.	quadro tendenz.	politiche invariate	quadro tendenz.	quadro tendenz.
Indebitamento netto	-3,8	-3,4	-3,8	-3,3	-3,3	-3,4	-2,8	-2,8	-2,9	-2,6	-2,6
Output gap (% Pil potenziale)	1	1,1		0,9	0,7		0,8	0,6		0,7	0,6
Componente ciclica (% Pil potenziale)	0,5	0,6		0,5	0,4		0,4	0,3		0,4	0,3
Indebitamento aggiustato per c.c.	-4,3	-4,0		-3,8	-3,7		-3,2	-3,1		-3,0	-3
Misure <i>una tantum</i> , di cui	0,1	0,2		0,1	0,1		0,1	0,1		0,0	0
<i>entrate</i>		0,2			0,1			0,1			0
<i>spese</i>		0,0			0,0			0,0			0
Saldo strutturale (% Pil potenziale)	-4,4	-4,2	-4,3	-3,8	-3,8	-3,8	-3,3	-3,2	-3,6	-3,0	-3,0
Variazione saldo strutturale*	3,8	4,3	3,9	0,6	0,4	0,5	0,5	0,6	0,2	0,3	0,2
Saldo primario strutturale (% Pil pot.)	-0,6	-0,3		0,1	0,2		0,6	0,8		1,1	1,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF (DPB 2025 – DFP 2025) e dati Com UE (Autumn Forecast 2024).

## PRINCIPALI IMPOSTE ERARIALI E DEGLI ENTI TERRITORIALI

IMPOSTE DIRETTE	2023	2024	Var % 2024-2023
IRPEF	221.385	235.564	6,4%
<i>Ritenute dipendenti settore pubblico</i>	88.844	94.127	5,9%
<i>Ritenute dipendenti settore privato</i>	91.799	99.157	8,0%
<i>Ritenute lavoratori autonomi</i>	13.170	14.253	8,2%
<i>Rit. a titolo di acconto sui bonifici per beneficiare di oneri deduc. o deti</i>	3.376	3.950	17,0%
<i>IRPEF saldo</i>	8.458	7.060	-16,5%
<i>IRPEF acconto</i>	15.738	17.017	8,1%
IRES	51.826	57.667	11,3%
<i>IRES saldo</i>	15.453	15.989	3,5%
<i>IRES acconto</i>	36.366	41.671	14,6%
SOSTITUTIVE	29.330	44.475	51,6%
<i>Sost. redditi nonchè rit. su interessi e altri redditi di capit.</i>	9.957	18.184	82,6%
<i>rit. su interessi e premi corrisposti da istituti di credito</i>	1.323	5.662	328,0%
<i>sost. su interessi e premi di obblig. e titoli di cui al DLgs 239/96</i>	4.783	6.157	28,7%
<i>Rit. su utili distribuiti dalle persone giuridiche</i>	5.290	6.441	21,8%
<i>Sost. sui redditi da capitale e sulle plusvalenze</i>	1.468	3.323	126,4%
IMPOSTE INDIRETTE			
IVA	174.890	180.791	3,4%
<i>scambi interni</i>	156.231	162.408	4,0%
<i>importazioni</i>	18.659	18.383	-1,5%
Bollo	6.777	8.805	29,9%
Accisa sui prodotti energetici, loro derivati e prodotti analoghi	25.253	25.779	2,1%
Accisa sull'energia elettrica e addiz. di cui al D.L. n. 511/88, art.6,c.7	2.689	2.460	-8,5%
Accisa sul gas naturale per combustione	2.774	2.103	-24,2%
Totale entrate territoriali			
Addizionale regionale IRPEF	13.928	15.133	8,7%
<i>Addizionale regionale IRPEF (dip. settore privato e lav. autonomi)</i>	8.072	8.637	7,0%
<i>Addizionale regionale IRPEF (dip. settore pubblico)</i>	5.855	6.496	10,9%
Addizionate comunali IRPEF	5.620	6.087	8,3%
<i>Addizionale comunale IRPEF (dip. settore privato e lav. autonomi)</i>	3.428	3.656	6,7%
<i>Addizionale comunale IRPEF (dip. settore pubblico)</i>	2.191	2.431	11,0%
IRAP	30.052	33.141	10,3%
<i>IRAP privata</i>	18.662	21.214	13,7%
<i>IRAP pubblica</i>	11.390	11.927	4,7%

Fonte: Mef, Bollettino Entrate Erariali e Monitorabili degli enti territoriali

## IL DEBITO PUBBLICO

TAVOLA 7

LA VARIAZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL E LE SUE DETERMINANTI: 2022-2024  
DFP 2025 vs PSB 10/24 (MLD DI EURO E PUNTI DI PIL)

	DFP 2025 (a)			PSB 2024 (b)			Differenze (a-b)		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Debito	2764,2	2869,6	2966,6	2758,2	2868,4	2973,6	6,0	1,2	-7,0
<i>PM: elementi di variazione</i>									
- Indebitamento netto	162,0	154,3	75,6	161,6	152,7	83,2	0,4	1,6	-7,6
- Aggiustamento stock-flussi *	-84,4	-48,9	21,4	-83,9	-42,5	22,0	-0,5	-6,4	-0,6
Pil nominale	1998,1	2131,1	2192,2	1997,1	2128,0	2189,7	1,0	3,1	2,5
Debito/Pil (%)	138,3	134,6	135,3	138,1	134,8	135,8	0,2	-0,2	-0,5
- variazione	-7,5	-3,7	0,7	-7,4	-3,3	1,0	-0,1	-0,4	-0,3
<i>Contributi alla variazione (punti di Pil)</i>									
Costo medio del debito	4,1	3,7	3,9	4,1	3,7	3,9	0,0	0,0	0,0
Crescita Pil reale	-6,5	-0,9	-1,0	-6,3	-0,9	-1,3	-0,2	0,0	0,3
Inflazione (defl. Pil) **	-4,9	-7,7	-2,8	-5,0	-7,6	-2,5	0,1	-0,1	-0,3
Saldo primario	4,0	3,6	-0,4	4,0	3,5	-0,1	0,0	0,1	-0,3
Aggiustamento stock-flussi (*)	-4,2	-2,3	1,0	-4,2	-2,0	1,0	0,0	-0,3	0,0

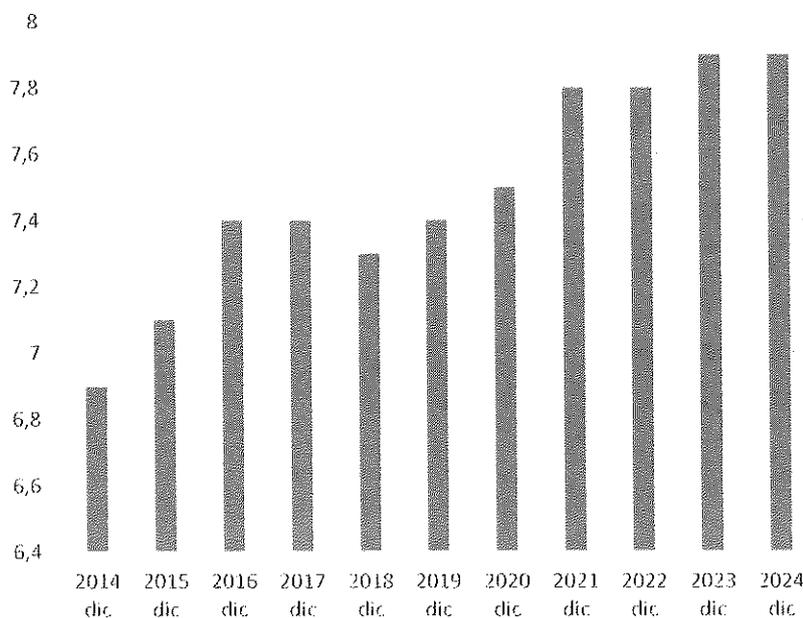
\* fattori cd. "sotto la linea", che fanno variare lo stock di debito senza incidere sull'indebitamento netto

\*\* include la componente dovuta all'interazione prezzi-quantità

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT e Banca d'Italia

GRAFICO 2

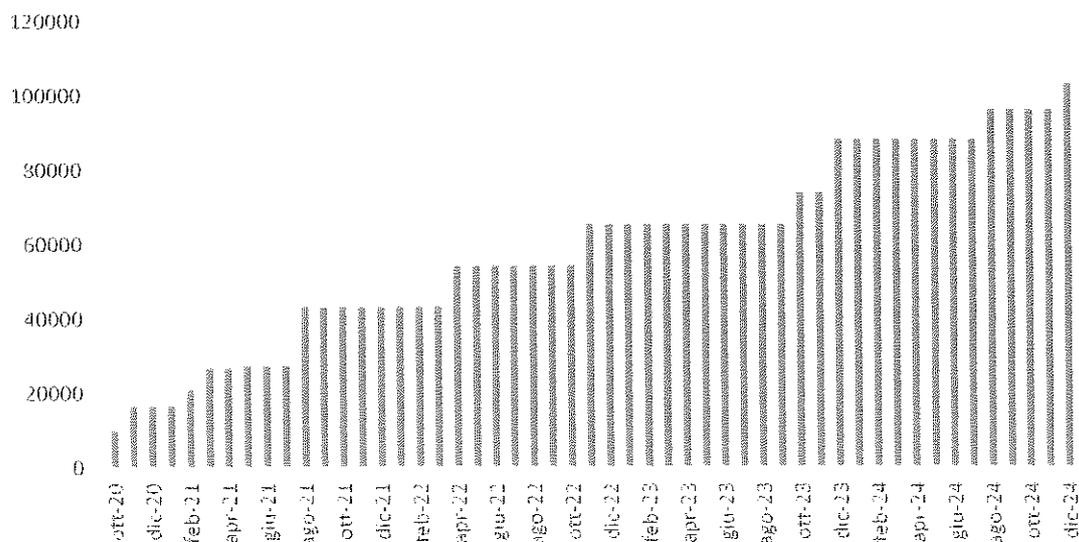
VITA MEDIA RESIDUA DEL DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE  
(ANNI)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia

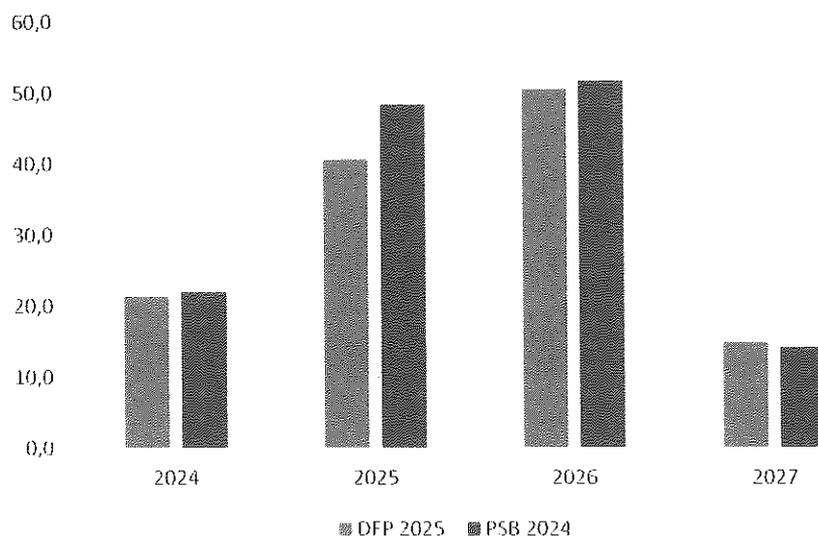
GRAFICO 3

PRESTITI DA ISTITUZIONI EUROPEE A COPERTURA DEL DEBITO PUBBLICO (GENNAIO 2025)  
(MILIONI DI EURO)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia

AGGIUSTAMENTO STOCK-FLUSSI NEL PERIODO 2024-27:  
L'IMPATTO SULLO STOCK DEL DEBITO PUBBLICO (PSB 2024 VS DFP 2025-MLD DI EURO)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF

LA SPESA SANITARIA

TAVOLA II

LA SPESA SANITARIA NEI DOCUMENTI PROGRAMMATICI

	2023	2024	2025	2026	2027
<b>DFP 2025</b>	<b>131.842</b>	<b>138.335</b>	<b>143.372</b>	<b>149.820</b>	<b>151.635</b>
variazione su anno prec	0,44	5,20	3,59	4,52	1,90
in % Pil	6,19	6,31	6,35	6,45	6,36
in % spesa corrente primaria	15,05	15,28	15,36	15,68	15,71
<b>LB 2025</b>	<b>131.119</b>	<b>137.934</b>	<b>142.891</b>	<b>149.352</b>	<b>152.186</b>
variazione su anno prec	-0,42	5,20	3,59	4,52	1,90
in % Pil	6,16	6,30	6,32	6,40	6,36
in % spesa corrente primaria	15,00	15,27	15,34	15,71	15,80
<b>Piano strutturale di bilancio</b>	<b>131.119</b>	<b>137.934</b>	<b>141.929</b>	<b>144.969</b>	<b>147.506</b>
variazione su anno prec	-0,42	5,20	2,90	2,14	1,75
in % Pil	6,16	6,30	6,29	6,24	6,19
in % spesa corrente primaria	15,00	15,27	15,27	15,35	15,50
<b>Def 2024</b>	<b>131.119</b>	<b>138.776</b>	<b>141.814</b>	<b>144.760</b>	<b>147.420</b>
variazione su anno prec	-0,42	5,84	2,19	2,08	1,84
in % Pil	6,29	6,42	6,34	6,28	6,23
in % spesa corrente primaria	14,88	15,28	15,30	15,46	15,53
<b>LB 2024</b>	<b>134.734</b>	<b>135.946</b>	<b>140.701</b>	<b>143.172</b>	
variazione su anno prec	2,77	0,90	3,50	1,76	
in % Pil	6,57	6,38	6,39	6,30	
in % spesa corrente primaria	15,31	15,08	15,33	15,45	
<b>Nadef 2023</b>	<b>134.734</b>	<b>132.946</b>	<b>136.701</b>	<b>138.972</b>	
variazione su anno prec	2,77	-1,33	2,82	1,66	
in % Pil	6,57	6,24	6,21	6,11	
in % spesa corrente primaria	15,31	14,85	15,07	15,15	
<b>Def 2023</b>	<b>136.043</b>	<b>132.737</b>	<b>135.034</b>	<b>138.339</b>	
variazione su anno prec	3,77	-2,43	1,73	2,45	
in % Pil	6,74	6,31	6,21	6,17	
in % spesa corrente primaria	15,35	14,98	15,01	15,13	
<b>LB 2023</b>	<b>134.548</b>	<b>131.039</b>	<b>132.095</b>		
variazione su anno prec	0,41	-2,61	0,81		
in % Pil	6,76	6,31	6,14		
in % spesa corrente primaria	15,46	14,74	14,67		
<b>Nadef 2022</b>	<b>131.724</b>	<b>128.708</b>	<b>129.428</b>		
variazione su anno prec	-1,70	-2,29	0,56		
in % Pil	6,62	6,20	6,02		
in % spesa corrente primaria	15,14	14,48	14,37		
<b>Def 2022</b>	<b>130.734</b>	<b>128.872</b>	<b>129.518</b>		
variazione su anno prec	-0,74	-1,42	0,50		
in % Pil	6,65	6,32	6,15		
in % spesa corrente primaria	15,08	14,78	14,66		
<b>Nadef 2021</b>	<b>123.554</b>	<b>124.428</b>			
variazione su anno prec	-1,71	0,71			
in % Pil	6,30	6,14			
in % spesa corrente primaria	14,93	14,89			
<b>Def 2021</b>	<b>126.231</b>	<b>124.410</b>			
variazione su anno prec	2,08	-1,44			
in % Pil	6,63	6,33			
in % spesa corrente primaria	15,15	14,83			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat e Mef vari anni

## LA SPESA FARMACEUTICA

(in milioni)

Regione	Spesa convenzionata			Spesa diretta		
	2024	2023	var24/23	2024	2023	var24/23
Piemonte	544	525	3,6	1.095	991	10,49
Valle d'Aosta	15	14	7,1	27	24	12,50
Lombardia	1.578	1.559	1,2	2.080	1.912	8,79
Liguria	208	200	4,0	431	398	8,29
Prov. Aut. Bolzano	50	48	4,2	128	116	10,34
Prov. Aut. Trento	68	65	4,6	116	106	9,43
Veneto	568	542	4,8	1.158	1.025	12,98
Friuli VG	159	154	3,2	347	326	6,44
Emilia-Romagna	525	493	6,5	1.254	1.114	12,57
Toscana	455	435	4,6	967	864	11,92
Umbria	115	109	5,5	237	217	9,22
Marche	218	205	6,3	408	380	7,37
Lazio	829	813	2,0	1.453	1.257	15,59
Abruzzo	200	196	2,0	349	337	3,56
Molise	46	42	9,5	78	68	14,71
Campania	861	831	3,6	1.638	1.426	14,87
Puglia	601	587	2,4	1.040	923	12,68
Basilicata	85	87	-2,3	139	130	6,92
Calabria	298	284	4,9	489	450	8,67
Sicilia	679	656	3,5	1.131	1.013	11,65
Sardegna	247	241	2,5	469	429	9,32
<b>Totale</b>	<b>8.349</b>	<b>8.084</b>	<b>3,3</b>	<b>15.034</b>	<b>13.505</b>	<b>11,32</b>

Fonte elaborazioni Corte dei conti su dati Aifa annualizzati per il 2024

## I DISPOSITIVI MEDICI

(in milioni)

	2023	2024	var 24/23
Piemonte	682,8	723,2	5,9
Valle d'Aosta	15,3	17,1	11,7
Lombardia	1.013,2	1.065,3	5,1
Liguria	223,7	228,3	2,1
Prov. Aut. Bolzano	86,2	89,8	4,1
Prov. Aut. Trento	83,1	86,9	4,6
Veneto	724,9	768,9	6,1
Friuli VG	241,3	249,8	3,5
Emilia-Romagna	648,6	696,9	7,4
Toscana	603,9	614,8	1,8
Umbria	151,5	162,6	7,3
Marche	256,6	263,1	2,6
Lazio	562,0	596,5	6,1
Abruzzo	200,9	203,8	1,5
Molise	34,5	36,5	5,8
Campania	620,1	714,4	15,2
Puglia	555,4	577,4	4,0
Basilicata	64,3	65,1	1,3
Calabria	217,3	225,3	3,7
Sicilia	609,5	643,4	5,6
Sardegna	243,7	255,6	4,9
<b>Totale</b>	<b>7.838,7</b>	<b>8.284,8</b>	<b>5,7</b>

Fonte: elaborazione su dati Nsis

## I PAGAMENTI PER SPESE DI INVESTIMENTO NELLE STRUTTURE SANITARIE

*(in milioni)*

	dati annuali			dati primo trimestre		
	2023	2024	24/23	2024	2025	25/24
<b>ITALIA CENTRALE</b>	<b>491,3</b>	<b>661,8</b>	<b>34,7</b>	<b>150,8</b>	<b>219,8</b>	<b>45,8</b>
Terreni e fabbricati	214,6	295,8	37,9	58,9	90,4	53,4
Impianti e macchinari	42,1	63,7	51,1	19,5	17,6	-9,6
Attrezzature sanitarie e scientifiche	122,1	165,3	35,4	43,5	57,1	31,4
Mobili e arredi	11,2	13,1	16,1	3,0	3,2	8,0
Automezzi	5,9	6,0	0,8	3,9	6,0	54,9
Altri beni materiali	75,1	88,6	18,0	15,4	32,1	107,9
Immobilizzazioni immateriali	20,2	29,3	45,1	6,6	13,5	102,8
<b>ITALIA INSULARE</b>	<b>238,5</b>	<b>299,3</b>	<b>25,5</b>	<b>65,7</b>	<b>101,9</b>	<b>55,1</b>
Terreni e fabbricati	58,9	66,6	13,0	14,0	19,3	38,0
Impianti e macchinari	13,2	16,4	23,8	3,7	2,3	-38,3
Attrezzature sanitarie e scientifiche	83,8	105,7	26,1	27,9	28,7	2,6
Mobili e arredi	5,6	7,3	29,9	1,3	1,3	2,1
Automezzi	0,4	0,3	-19,3	0,1	0,0	-27,1
Altri beni materiali	51,9	64,2	23,7	10,9	32,3	196,5
Immobilizzazioni immateriali	24,7	38,8	57,4	7,8	18,0	130,4
<b>ITALIA MERIDIONALE</b>	<b>652,6</b>	<b>520,2</b>	<b>-20,3</b>	<b>120,3</b>	<b>123,9</b>	<b>3,0</b>
Terreni e fabbricati	265,3	247,5	-6,7	46,0	52,6	14,5
Impianti e macchinari	17,6	17,3	-1,5	5,1	3,7	-27,0
Attrezzature sanitarie e scientifiche	245,1	171,4	-30,1	50,0	49,0	-2,0
Mobili e arredi	45,5	29,9	-34,2	6,7	2,1	-69,2
Automezzi	15,2	7,9	-47,6	1,1	2,4	123,9
Altri beni materiali	19,5	18,6	-4,6	4,7	6,8	45,5
Immobilizzazioni immateriali	44,5	27,6	-37,8	6,8	7,3	7,8
<b>ITALIA NORD-OCCIDENTALE</b>	<b>500,8</b>	<b>877,8</b>	<b>75,3</b>	<b>213,5</b>	<b>270,1</b>	<b>26,5</b>
Terreni e fabbricati	211,0	387,6	83,7	99,4	112,8	13,5
Impianti e macchinari	39,5	94,6	139,2	21,0	30,4	44,9
Attrezzature sanitarie e scientifiche	151,1	211,6	40,0	50,1	58,1	16,1
Mobili e arredi	11,5	13,5	17,6	3,5	3,9	10,0
Automezzi	1,8	2,2	22,7	0,6	0,9	58,8
Altri beni materiali	54,1	88,2	63,1	19,9	32,9	65,5
Immobilizzazioni immateriali	31,7	80,1	152,5	19,0	31,0	62,8
<b>ITALIA NORD-ORIENTALE</b>	<b>722,0</b>	<b>950,7</b>	<b>31,7</b>	<b>216,1</b>	<b>274,4</b>	<b>27,0</b>
Terreni e fabbricati	343,5	450,2	31,1	87,6	123,9	41,4
Impianti e macchinari	25,3	32,1	26,8	6,6	7,6	14,4
Attrezzature sanitarie e scientifiche	157,2	246,4	56,7	64,5	68,8	6,8
Mobili e arredi	23,2	18,7	-19,3	6,1	5,4	-12,0
Automezzi	5,7	7,9	39,8	2,7	2,1	-22,6
Altri beni materiali	116,5	123,2	5,7	28,2	29,1	3,2
Immobilizzazioni immateriali	50,6	72,2	42,7	20,4	37,6	84,2
<b>Totale complessivo</b>	<b>2.605,1</b>	<b>3.309,8</b>	<b>27,0</b>	<b>766,4</b>	<b>990,2</b>	<b>29,2</b>
Terreni e fabbricati	1.093,3	1.447,7	32,4	305,9	399,0	30,4
Impianti e macchinari	137,7	224,0	62,6	55,9	61,6	10,2
Attrezzature sanitarie e scientifiche	759,4	900,3	18,6	235,9	261,7	10,9
Mobili e arredi	97,1	82,6	-14,9	20,6	15,9	-22,9
Automezzi	29,0	24,4	-15,9	8,4	11,5	38,2
Altri beni materiali	317,0	382,7	20,7	79,0	133,1	68,5
Immobilizzazioni immateriali	171,6	248,0	44,5	60,7	107,4	77,0

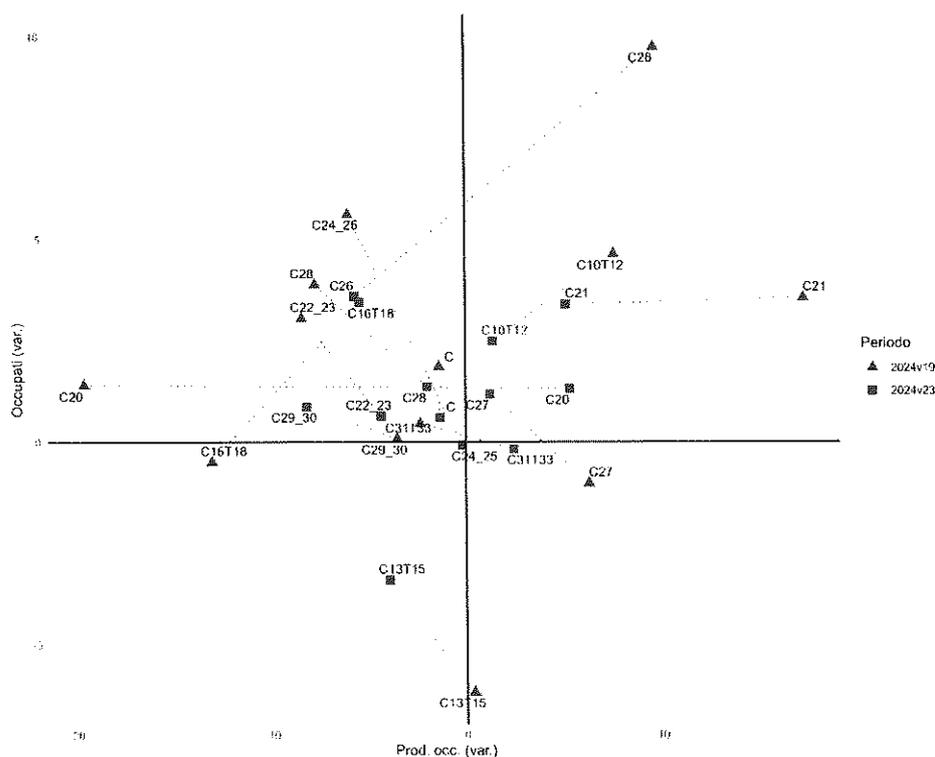
Fonte: elaborazione su dati SIOPE

RIQUADRO 1 - PRODUTTIVITÀ PER OCCUPATO E OCCUPAZIONE

La Figura 1 riporta le variazioni degli aggregati per i settori dell'industria tenendo conto che, a causa delle variazioni particolarmente rilevanti non sono presentati i valori per alcuni aggregati<sup>17</sup>. Nella parte in alto a destra (primo quadrante) sono rappresentati i settori per i quali l'aumento dell'occupazione, rappresentato sull'asse delle y, si associa a miglioramenti nella produttività per occupato. Rispetto al periodo 2019-2024 (identificato dal triangolo nel grafico) nel primo quadrante figurano le industrie alimentari e delle bevande (C10T12), farmaceutiche (C21) e di elettronica (C26). I primi due raggruppamenti economici si mantengono nella stessa posizione anche considerando le variazioni riferite al 2023-2024 (identificato dal rettangolo nel grafico) mentre le imprese elettroniche transitano nel quadrante in alto a sinistra (secondo quadrante) caratterizzato da una variazione negativa della produttività e un aumento dell'occupazione.

FIGURA 1

PRODUTTIVITÀ PER OCCUPATO E OCCUPAZIONE PER I SETTORI DELLA MANIFATTURA  
VAR. 2019-2024 E 2023-2024



Legenda settori: C-Attività Manifatturiere; C10T12-Industrie alimentari, bevande e tabacco; C13T15-Industrie tessili, abbigliamento e pelle; C16T18-Industria del legno, fabbricazione di carta e stampa; C20-Fabbricazione di prodotti chimici; C21-Fabbricazione di prodotti farmaceutici di base e Di Preparati Farmaceutici; C22\_23-Fabbricazione di articoli in gomma e materie Plastiche e fabbricazione di altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi; C24\_25-Metallurgia e fabbricazione di prodotti in metallo (esclusi macchinari e attrezzature); C26-Fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica; apparecchi elettromedicali, apparecchi di Misurazione e di orologi; C27-Fabbricazione di apparecchiature elettriche e apparecchiature per uso domestico non elettriche; C28-Fabbricazione di macchinari e apparecchiature n.c.a.; C29\_30-Fabbricazione di autoveicoli, rimorchi e Semirimorchi e di altri mezzi di trasporto; C31133-Fabbricazione di mobili, altre industrie manifatturiere, riparazione, manutenzione e installazione

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat, contabilità nazionale

<sup>17</sup> In particolare, le industrie della raffinazione (codice ATECO 19) hanno mostrato un eccezionale incremento del valore aggiunto rispetto al 2019, quelle della distribuzione di energia (codice D) una riduzione superiore al 30 per cento della produttività rispetto al 2019 e quelle delle costruzioni (codice F) superiore al 20 per cento

RIQUADRO 2 – LA CONFORMITÀ ALLE (VECCHIE) REGOLE DI BILANCIO: INDICAZIONI DAL *Compliance Tracker* della Commissione europea (1998-2023)

L'avvio della nuova fase aprtesi in autunno con la presentazione dei Piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine appare propizia anche per chiedersi quale sia stato il grado di conformità dei vari Stati membri dell'Unione alle preesistenti regole del Patto di stabilità e crescita. Su tale materia, a partire dalla primavera del 2020 la Commissione europea ha periodicamente pubblicato, anche al fine di stimolare la riflessione di analisti e *policy maker* in vista di quella che è poi stata la riforma della governance economica dell'EU, un *compliance tracker*, ossia un dataset<sup>18</sup> con indicazioni numeriche circa il grado di conformità ai vincoli posti dalla normativa. Nel presente Riquadro si dà conto della performance complessiva dei vari paesi soffermando in particolare l'attenzione su due aspetti: a) le risultanze in materia di regola della spesa, regola che seppure disegnata in maniera leggermente diversa da quella oggi rilevante nel nuovo framework, rispondeva ad una logica da essa non dissimile; b) la misura in cui, nell'anno della pandemia e della conseguente attivazione della *general escape clause*, i diversi Stati membri dell'Unione abbiano "sfondato" il tetto di spesa che sarebbe stato loro imposto dalle regole, se non disattivate a seguito dell'insorgenza del Covid-19<sup>19</sup>.

Va premesso che i dati ricostruiti nel *Compliance Tracker* non riflettono criteri strettamente legali e normativi e intendono soltanto dar conto del posizionamento sulla base di ovvie semplificazioni di un quadro regolatorio, che come è noto, è molto articolato e prevede, per ciascuna regola, un vasto insieme di eccezioni, deroghe e specificazioni.

I criteri adottati dalla Commissione per la costruzione del dataset e la valutazione del rispetto o meno delle quattro principali regole (debito, deficit, disavanzo strutturale e spesa) sono i seguenti:

*Regola del deficit* - Un paese è considerato *compliant* se (i) il rapporto deficit/Pil delle Amministrazioni pubbliche è uguale o inferiore al 3 per cento oppure (ii) in caso sia superiore, lo sia per un importo non significativo, pari cioè al massimo allo 0,5 per cento del Pil per un anno.

*Regola del debito* - Un paese è considerato *compliant* se il rapporto debito/Pil è inferiore al 60 per cento o, se in eccesso, è diminuito di 1/20mo in media negli ultimi tre anni.

*Disavanzo strutturale* - Un paese è considerato *compliant* se il disavanzo strutturale delle Amministrazioni pubbliche è pari o inferiore all'Obiettivo di Medio Termine (OMT) o, in caso l'OMT non sia stato ancora raggiunto, il miglioramento annuo sia uguale o superiore a mezzo punto di Pil.

*Regola della spesa* - Un paese è considerato *compliant* se il tasso di crescita annua della spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche, netta delle entrate discrezionali e una-tantum, è pari o inferiore al tasso di crescita medio decennale del Pil potenziale meno il "margine di convergenza" necessario ad assicurare un aggiustamento del disavanzo strutturale in linea con la regola del bilancio strutturale.

<sup>18</sup> Gli indicatori vengono calcolati a partire dal 1998, l'anno successivo all'entrata in vigore dei Regolamenti (EC) 1466/97 ed (EC) 1467/97. I dati qui considerati escludono il Regno Unito, in considerazione dell'uscita dall'Unione europea. I dati sono resi disponibili anche per paesi che tempo per tempo non erano soggetti ai vincoli. Per i quattro Stati entrati nell'Unione dopo il varo del PSC e per quanto riguarda le regole introdotte dopo il 1997, lo *score* è ipotetico e teso a misurare la *performance* fiscale del Paese in questione rispetto ai requisiti del Patto e la sua variazione al mutare del quadro di appartenenza all'EU/EA.

<sup>19</sup> Al riguardo si osservi che il nuovo Regolamento (UE) 2024/1263 ha mantenuto la possibilità di attivazione di una *clausola di salvaguardia generale* (art. 25) "in caso di grave congiuntura negativa nella zona euro o nell'Unione nel suo complesso, a condizione che la sostenibilità di bilancio nel medio termine non ne risulti compromessa" ed ha introdotto una *clausola di salvaguardia nazionale* (art. 26) prevedendo che "su richiesta di uno Stato membro e su raccomandazione della Commissione basata sulla propria analisi, il Consiglio può adottare, entro quattro settimane dalla raccomandazione della Commissione, una raccomandazione che consenta a uno Stato membro di deviare dal percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio, nel caso in cui circostanze eccezionali al di fuori del controllo dello Stato membro abbiano rilevanti ripercussioni sulle sue finanze pubbliche, a condizione che tale deviazione non comprometta la sostenibilità di bilancio nel medio termine". A tale ultima clausola si è fatto riferimento, nel dibattito pubblico, in connessione alle necessità di incremento delle spese militari.

L'osservazione degli indicatori riguardanti l'Italia relativamente a tre diverse fasi (Tavola R2.2) del periodo complessivamente considerato - quella che va dal sostanziale avvio dell'Area dell'euro e fino alla Grande crisi finanziaria (1998-2007); quella successiva, fino alla crisi sovrana (2008-2010) e la quella, infine, che include l'anno della pandemia e si chiude col 2023, ultimo anno per il quale i dati sono disponibili - evidenzia come lo score medio di periodo (il menzionato 28 per cento) sconti soprattutto le difficoltà incontrate nella fase 2008-10, con una *performance* limitata all'8 per cento (contro il 32 e 39 per cento di EA19 e EU27 rispettivamente).

In generale, il confronto tra i maggiori paesi evidenzia come a fronte del 28 per cento dell'Italia si riscontri un 21 per cento della Francia ed un 55 per cento per la Germania. La Francia risulta penalizzata soprattutto dal mancato rispetto della regola del deficit e nel citato triennio 2008-2010 risulta non aver rispettato nessuno dei parametri considerati (si veda la Tavola A.2 in Appendice, con valori pari a 0 per tutte e quattro le regole) distinguendosi in senso negativo da tutti i paesi membri dell'Unione europea.

Con specifico riguardo all'indicatore relativo alla regola della spesa il *Compliance Tracker* evidenzia per l'Italia un grado di conformità pari al 19 per cento sull'intero periodo 1998-2023 a fronte di un dato medio del 42 per cento per l'UE e del 40 per cento per l'Area dell'euro. La Francia ha un indice uguale a quello dell'Italia mentre per la Germania l'indicatore è pari al 50 per cento.

TAVOLA R2.2

	<i>Regola del deficit</i>	<i>Regola del debito</i>	<i>Regola del disavanzo strut.</i>	<i>Regola della spesa</i>	<i>Indicatore medio</i>
<b>INTERO PERIODO 1998-2023</b>					
<b>ITA</b>	<b>58</b>	<b>8</b>	<b>27</b>	<b>19</b>	<b>28</b>
EA27	61	69	47	42	55
EA19	62	61	45	40	52
<b>PERIODO 1998-2007</b>					
<b>ITA</b>	<b>60</b>	<b>10</b>	<b>30</b>	<b>10</b>	<b>28</b>
EA27	67	80	44	31	55
EA19	71	73	43	31	54
<b>PERIODO 2008-2010</b>					
<b>ITA</b>	<b>33</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>8</b>
EA27	33	64	28	28	39
EA19	32	54	23	21	32
<b>PERIODO 2011-2023</b>					
<b>ITA</b>	<b>62</b>	<b>8</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>33</b>
EA27	64	63	55	54	59
EA19	62	53	52	52	54

Fonte: elaborazione su dati Commissione europea/EFB (*Compliance Tracker Dataset 1998-2023*)

dalla Danimarca, unico paese che nel 2020 ha addirittura contenuto la spesa pubblica al di sotto del margine teoricamente consentito dalla regola poi, come l'Italia abbia in media registrato uno scostamento di 4,4 punti percentuali, di sei decimi di punto maggiore di quello medio dei paesi dell'Area dell'euro (3,8 punti) e di circa 1 punto più alto del valore medio dell'Unione europea a 27 (3,7 punti). Lo stesso grafico evidenzia (pannello B) la performance in termini di regola della spesa, nel 2023, l'ultimo anno per il quale si dispone di dati (sostanzialmente rappresentativo di una fase di definitiva fuoriuscita dal periodo pandemico, ma di transizione verso le nuove regole). Vi si osserva come in quell'esercizio si sia avuto in Italia, anche a riflesso del rientro dagli sconfinamenti dovuti alle crisi degli anni precedenti (tra cui quella energetica), un rispetto della regola con una deviazione di segno inverso: 0,7 per cento, valore allineato a quelli di Francia e Germania e doppio rispetto a quello per l'UE a 27 (0,3).

## APPENDICE RIQUADRO 2

TAVOLA A.1

REGOLE EUROPEE: INDICATORI SINTETICI DI COMPLIANCE (VAL. %)  
PERIODO 1998-2007

	<i>Regola del deficit</i>	<i>Regola del debito</i>	<i>Regola del disavanzo strut.</i>	<i>Regola della spesa</i>	<i>Indicatore medio</i>
AUT	90	40	20	30	45
BEL	100	100	30	0	58
BGR	100	100	80	30	78
CYP	50	60	50	10	43
CZE	40	100	30	20	48
DEU	50	50	40	30	43
DNK	100	100	60	50	78
ESP	100	100	50	0	63
EST	100	100	40	40	70
FIN	100	100	100	100	100
FRA	60	50	10	10	33
GRC	0	0	30	10	10
HRV	30	100	10	20	40
HUN	0	70	40	20	33
IRL	100	100	70	40	78
<b>ITA</b>	<b>60</b>	<b>10</b>	<b>30</b>	<b>10</b>	<b>28</b>
LTU	70	100	30	50	63
LUX	100	100	90	80	93
LVA	90	100	20	40	63
MLT	30	30	50	20	33
NLD	100	100	50	40	73
POL	30	100	50	20	50
PRT	20	40	50	20	33
ROM	70	100	40	20	58
SVK	40	100	30	40	53
SVN	80	100	20	20	55
SWE	100	100	70	70	85

<b>EA27</b>	67	80	44	31	55
<b>EA19</b>	71	73	43	31	54

AUT	BEL	BGR	CYP	CZE	DEU	DNK	ESP	EST
Austria	Belgio	Bulgaria	Cipro	Rep. ceca	Germania	Danimarca	Spagna	Estonia
FIN	FRA	GRC	HRV	HUN	IRL	ITA	LTU	LUX
Finlandia	Francia	Grecia	Croazia	Ungheria	Irlanda	Italia	Lituania	Lussemburgo
LVA	MLT	NLD	POL	PRT	ROM	SVK	SVN	SWE
Lettonia	Malta	Olanda	Polonia	Portogallo	Romania	Slovacchia	Slovenia	Svezia

Fonte: elaborazione su dati Commissione europea/EFB (*Compliance Tracker Dataset 1998-2023*)

REGOLE EUROPEE: INDICATORI SINTETICI DI COMPLIANCE (VAL. %)  
PERIODO 2011-2023

	<i>Regola del deficit</i>	<i>Regola del debito</i>	<i>Regola del disavanzo strut.</i>	<i>Regola della spesa</i>	<i>Indicatore medio</i>
AUT	77	31	38	31	44
BEL	38	8	23	46	29
BGR	77	100	69	62	77
CYP	54	31	85	77	62
CZE	62	100	69	77	77
DEU	85	62	77	77	75
DNK	100	100	85	92	94
ESP	8	8	38	38	23
EST	85	100	54	46	71
FIN	92	38	23	23	44
FRA	15	0	23	31	17
GRC	46	15	85	85	58
HRV	54	46	69	38	52
HUN	62	54	23	31	42
IRL	62	77	77	85	75
<b>ITA</b>	<b>62</b>	<b>8</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>33</b>
LTU	77	100	69	62	77
LUX	100	100	77	69	87
LVA	69	100	54	38	65
MLT	54	85	46	46	58
NLD	77	69	62	69	69
POL	46	100	38	54	60
PRT	54	31	46	54	46
ROM	46	100	38	38	56
SVK	62	92	38	38	58
SVN	54	46	38	38	44
SWE	100	100	100	92	98
<b>EA27</b>	<b>64</b>	<b>63</b>	<b>55</b>	<b>54</b>	<b>59</b>
<b>EA19</b>	<b>62</b>	<b>53</b>	<b>52</b>	<b>52</b>	<b>54</b>

Fonte: elaborazione su dati Commissione europea/EFB (*Compliance Tracker Data 1998-2023*)

contenzioso civile e commerciale. Due ulteriori iniziative prolungano degli effetti della Riforma del processo fallimentare (MIC1R3.1.3), già completata a fine 2022; si prevedono attività di valutazione degli effetti prodotti dalla nuova disciplina dell'insolvenza (con d.l.n. 136 del 13 settembre 2024 sono entrate in vigore le Disposizioni integrative e correttive al codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo del 12 gennaio 2019, n. 14) e si preannunciano, oltre ad eventuali azioni correttive, ulteriori misure di sostegno (in termini di erogazione di risorse umane e strumentali) in favore degli uffici giudiziari interessati, anche nel settore dell'edilizia penitenziaria. Si prevede, infine, l'estensione dell'investimento correlato al rafforzamento del capitale umano per rafforzare l'Ufficio del Processo e per superare le disparità tra tribunali previsto dal PNRR, e si annunciano iniziative atte a mantenere in servizio, fino al 2029, 6000 unità di personale assunto mediante i precedenti bandi di gara. Già nella legge di bilancio per il 2025 è stata autorizzata una spesa di 68,1 milioni l'anno 2026 (a decorrere dal 1° luglio) e di 136,3 milioni annui, a decorrere dall'anno 2027, per la stabilizzazione di 3.000 unità di personale dell'Ufficio per il Processo (UPP) attualmente assunte a tempo determinato presso il Ministero della Giustizia (Tav. R3.2).

Nel settore della fiscalità e della tassazione, il PSB prevede 7 riforme (scandite da 10 tappe o obiettivi) che estendono fino al 2029 gli effetti della Riforma dell'amministrazione fiscale prevista dal PNRR (MIC1R1.12), favorendo la *tax compliance* e prevedendo azioni efficaci per contrastare l'evasione fiscale; sono previsti interventi per rafforzare la lotta all'evasione fiscale derivante dall'omessa dichiarazione (T4 2026); per ridurre il cuneo fiscale sul lavoro (T4 2026); per l'aggiornamento del registro catastale mediante la mappatura delle proprietà non incluse (T4 2027) e la revisione dei valori catastali degli immobili relativi a edifici sottoposti a interventi di efficienza energetica e/o di miglioramento strutturale finanziati (in tutto o in parte) con fondi pubblici a partire dal 2019 (T4 2028); per semplificare il sistema fiscale attraverso il riordino delle detrazioni fiscali (T4 2028); molte di queste riforme risultano già finanziate nella Legge di Bilancio per il 2025 (Cfr. Tav. R3.2). Si prevedono, infine, azioni mirate ad assicurare il raggiungimento di obiettivi annuali di *performance* per garantire maggiori entrate derivanti da attività di prevenzione e controllo (T4 2029) e la riduzione dei tempi di rimborso dell'IVA (T4 2029) dai 74 giorni di media nel 2024 a 63 giorni entro il 2029.

Per quanto concerne il miglioramento dell'ambiente imprenditoriale, il PSB estende l'operatività della Legge di riforma annuale per la concorrenza ed il mercato (MIC2R1.2) prevedendone la pubblicazione per le quattro annualità relative agli anni 2026-2029 (T4 2029); sono prolungati gli effetti anche della misura concernente l'intervento di razionalizzazione e semplificazione degli incentivi per le imprese (MIC2-R3), allo scopo di ridurre ulteriormente (rispetto alla valutazione di impatto che sarà compiuta nel 2025, a conclusione della misura prevista dal PNRR) sia il numero delle misure di incentivazione che quello delle autorità concedenti (T2 2028). È dello scorso settembre l'approvazione in Consiglio dei ministri dello schema legislativo sul "Codice degli Incentivi", che, in attuazione della riforma del PNRR, conterrà il riordino del sistema delle agevolazioni alle imprese. Si prevede, inoltre, l'adozione di una Legge quadro per le PMI (il cui disegno di legge è stato presentato in Consiglio dei ministri nel gennaio 2025) e dei relativi strumenti attuativi a cadenza annuale per il triennio 2026-2028, con disposizioni volte a semplificare gli oneri amministrativi necessari ad avviare e gestire un'impresa, favorire il passaggio generazionale e il potenziamento delle competenze. Il PSBMT contiene, infine, l'impegno del governo ad aumentare progressivamente la spesa pubblica in R&S (stimata nel 2024 allo 0,5 per cento del PIL) sino al 0,6 per cento del PIL nel 2029; a tal fine, con Legge di bilancio per il 2025 (commi 579-582), è stato istituito presso il Ministero dell'università e della ricerca un apposito Fondo, con una dotazione pari a 150 milioni per ciascuno degli anni 2027 e 2028, destinato al finanziamento dei Centri Nazionali, dei Partenariati Estesi e delle iniziative di ricerca ad alto impatto tecnologico, con particolare riferimento al settore sanitario e assistenziale. Si prevede, in questo modo, di assicurare continuità operativa e la sostenibilità economica delle progettualità avviate nell'ambito del PNRR e dal Piano Nazionale Complementare (PNC). (Cfr. Tav. R3.2).

Nel settore della Pubblica Amministrazione e dello sviluppo dei servizi per la prima infanzia, invece, il PSB prevede quattro ulteriori riforme e due investimenti: tre riforme si pongono in estensione dell'omologa misura già prevista dal PNRR (MIC1R1.9) e prevedono l'ulteriore modifica dell'assetto legislativo relativo all'accesso alla carriera dirigenziale (almeno il 20 per cento dei posti vacanti a livello annuale per posizioni dirigenziali assegnate ai funzionari più meritevoli, T4 2026), alla mobilità tra PA (almeno il 15 per cento dei posti che risultino vacanti a livello annuale assegnati a funzionari che si trasferiscono da un'altra amministrazione o agenzia pubblica, T4 2026) e al quadro di valutazione della

		Miglioramento <i>tax compliance</i> - normativa primaria e secondaria	T4 2026		1	2
		Aggiornamento registro catastale	T4 2028		1	1
		Aggiornamento registro catastale - mappatura	T4 2027		1	1
		Riduzione pressione fiscale	T4 2026		1	1
		Semplificazione sistema detrazioni fiscali	T4 2028		1	1
<b>Totale</b>					<b>8</b>	<b>12</b>
<b>Governo della spesa pubblica</b>	MICIRI.13 Riforma del quadro di revisione della spesa pubblica	Revisione spesa pubblica (PNRR MICIRI.13)	T2 2026	71,43%	1	2
		Adozione di un Piano di monitoraggio e valutazione della spesa	T2 2029		1	3
		Revisione annuale della spesa pubblica - normativa primaria	T1 2026		1	1
		Revisione spesa pubblica - potenziamento attività di ispezione	T1 2028		1	1
<b>Totale</b>				<b>4</b>	<b>7</b>	
<b>Società part. pubblica</b>		Riforma quadro giuridico imprese pubbliche	T4 2027		1	1
<b>Totale</b>					<b>1</b>	<b>1</b>
<b>Totale complessivo</b>					<b>32</b>	<b>53</b>

Elaborazione dati Cdc su dati DFP - Appendice: tavole di riferimento per le riforme e gli investimenti; ReGis; VI Relazione del Governo sullo stato di attuazione del PNRR.

TAVOLA R3.2

LE RIFORME CHE GIUSTIFICANO L'ESTENSIONE PREVISTE DAL PSB NELLA LEGGE DI BILANCIO 2025/2027

(in milioni)

Settore di intervento	Misura	Descrizione	Riferimenti normativi	E/S			
					2025	2026	2027
Giustizia	Risorse umane sistema giudiziario	Stabilizzazione di 3.000 unità dal 1° luglio 2026 con selezione comparativa (2.600 funzionari + 400 assistenti)	Art. 20 e art. 1, c. 135	S		68,1	136,3
		Esclusione benefici fiscali in caso di evasione	-				
Tassazione	Miglioramento <i>tax compliance</i> - maggiori entrate	Obbligo CIN per locazioni turistiche	Art. 1, c. 81 lett. a	E	88	88	88
		Estensione dell'accesso ai dati fiscali all'Agenzia delle Dogane	Art. 1, c. 80 lett. a	E	35,5	35,5	35,5
		Pagamenti tracciabili per detrazioni	C. 81 lett. b e c. 82	E		341	195
		Obbligo POS integrati a registratori	C. 74	E		50	76,3
	Riduzione della pressione fiscale	Riforma IRPEF: 3 aliquote (23%-33%-43%) - strutturale	Art. 1, c. 2 lett. a	E	-4.736,8	-5.234,1	4.882,7
		Taglio cuneo fiscale: Maggior netto in busta paga	Art. 1, c. 2 -4-9	S	4.413,6	4.413,6	4.413,6
		Taglio cuneo fiscale: Maggior netto in busta paga	Art. 1, c. 2 -4-10	E	-8.439,5	-8.439,5	-8.439,5
	Semplificazioni e sistema detrazioni fiscali	Bonus elettrodomestici: 30% (max €100 o €200 con ISEE < €25.000)	C. 109	S	50		
		Stop incentivi a caldaie fossili: Dal 1° gennaio 2025 (promozione pompe di calore)	C. 55 lett a)	E	-18,6	-421,1	-196,3
		Fondo ERP per efficienza energetica: Contributi fino al 65% (+ garanzia SA/CE/CDP)	C. 513				
Bonus edilizi: Riduzione aliquote (es. 30% per seconde case)		C. 55 lett. b)	E	-10,2	-119,4	-68,2	
Impresa	Spesa pubblica R&S	Rimozione SAD: auto aziendali: Tassazione legata all'alimentazione (veicoli e basse emissioni)	C. 48	E	25,2	73,8	110,2
		Rimozione SAD: smaltimento rifiuti: IVA 22% su scarica/incenerimento (disincentivo ambientale)	C. 49	E	148,1	148,1	148,1
		Fondo progetti PNRR_PNC post-2026: Cofinanziamento per Centri ricerca e Partenariati estesi	C. 579-582	S	150	150	150
P.A.E. Servizi Di Cura Per La Prima Infanzia	Maggiore accessibilità ai servizi di cura per la prima infanzia	Bonus bebè: €1.000 per ISEE < €40.000	C. 206	S	330	360	360
		Assegno unico universale	C. 209	S	5	5	5
		Bonus asili nido: €3.600 anche per figlio unico	C. 211	S	97	131	194
		Congedo parentale: 3 mesi all'80% entro 6 anni	C. 217	S	183	285	398

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati -DFP - Appendice: tavole di riferimento per le riforme e gli investimenti, Legge di bilancio 2025/2027 - allegato 3 alla LB 2025-2027