

Commissioni riunite

V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione)
e 5^a del Senato della Repubblica (Programmazione economica e bilancio)

**Audizione preliminare all'esame
della manovra economica
per il triennio 2025-2027**

Testimonianza del Vice Capo del Dipartimento
Economia e Statistica della Banca d'Italia

Andrea Brandolini

Signor Presidente, Onorevoli Senatori, Onorevoli Deputati,

ringrazio le Commissioni congiunte 5^a della Camera e 5^a del Senato per avere invitato la Banca d'Italia a svolgere le proprie considerazioni nell'ambito delle audizioni sulla legge di bilancio.

Richiamerò molto brevemente le principali novità della congiuntura, aggiornando le valutazioni fornite poco meno di un mese fa in occasione dell'esame del Piano Strutturale di Bilancio di Medio Termine (PSBMT)¹.

Passerò quindi a delineare il quadro d'assieme della manovra, per poi trattare più nel dettaglio alcune misure relative al sistema fiscale e alle famiglie, alla pubblica amministrazione e alla sanità. Concluderò con alcuni cenni a interventi specifici sia dal lato degli impieghi sia da quello delle coperture.

1. La congiuntura recente

Secondo le stime preliminari dell'Istat, la crescita del prodotto, di entità moderata nella prima metà dell'anno, si è arrestata nel terzo trimestre: l'espansione nei servizi è stata compensata dalla forte contrazione dell'attività nell'industria. Dal lato della domanda, ha inciso soprattutto il contributo negativo della componente estera; il calo delle esportazioni, più duraturo e accentuato di quanto atteso, risente dell'elevata incertezza del contesto globale e della mancanza di vigore del ciclo europeo.

Le vendite all'estero delle imprese italiane si sono ridotte in termini reali nei primi due trimestri di quest'anno. Le statistiche di commercio segnalano che nei mesi di luglio e agosto le esportazioni in valore sono mediamente diminuite rispetto al trimestre precedente. I dati di settembre, disponibili solo per la componente destinata ai paesi che non sono membri dell'UE, confermano il calo sia su base congiunturale sia su base tendenziale.

¹ Cfr. Audizione preliminare all'esame del Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-29, Testimonianza del Capo del Dipartimento Economia e Statistica della Banca d'Italia Sergio Nicoletti Altamari, Commissioni riunite 5^a della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e 5^a del Senato della Repubblica (Programmazione economica e bilancio), Roma, 7 ottobre 2024.

Secondo i dati recenti, ancora insufficienti a tracciare un quadro completo e affidabile, l'attività economica faticherebbe a recuperare slancio nello scorcio di quest'anno.

A ottobre si è deteriorata la fiducia sia dei consumatori sia delle imprese, soprattutto nel comparto dei servizi. Il peggioramento dei giudizi delle famiglie riflette la preoccupazione sulla situazione economica del Paese, corrente e futura. Per le imprese, in un contesto di sottoutilizzo degli impianti, il calo degli ordini e delle aspettative sulla produzione frenano l'attività economica. Secondo l'indagine della Banca d'Italia sulle aspettative di inflazione e crescita, le valutazioni sulle condizioni per investire rimangono negative.

In prospettiva la riduzione dei tassi di interesse e il recupero del potere d'acquisto delle famiglie potranno fornire un impulso positivo all'economia.

Alla luce dei nuovi dati, tuttavia, in assenza di una significativa accelerazione dell'attività economica nella parte finale di quest'anno, la crescita del prodotto prefigurata nel PSBMT per il biennio 2024-25 appare più difficile da conseguire.

L'inflazione rimane molto moderata: in ottobre è risalita all'1 per cento, dallo 0,7 del mese precedente, sospinta da un'accelerazione dei prezzi nel comparto alimentare.

2. Un quadro d'insieme

Secondo le valutazioni ufficiali, la manovra aumenta l'indebitamento netto rispetto alla legislazione vigente per 8,9 miliardi nel 2025, 15,0 nel 2026 e 25,2 nel 2027. Questi valori sono coerenti con quanto stabilito con il PSBMT 2025-29.

Le elaborazioni ufficiali stimano gli impatti finanziari della manovra, come di consueto, prevalentemente solo per i prossimi tre anni. In futuro, in considerazione dell'applicazione del nuovo sistema di regole di bilancio esplicitamente orientate al medio termine, sarà opportuno rendere disponibili le stime ufficiali per un orizzonte più esteso, commisurato a quello di programmazione².

² Cfr. la Memoria della Banca d'Italia *Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della governance economica europea*, Commissioni riunite 5ª del Senato della Repubblica (Programmazione economica e bilancio) e 5ª della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e programmazione), Roma, 9 aprile 2024. L'orizzonte del PSBMT è quinquennale e l'Italia ha chiesto l'allungamento del periodo di aggiustamento dei conti fino al 2031.

Insieme al disegno di legge di bilancio, il Consiglio dei Ministri ha approvato il DL 155/2024 che dispone tra l'altro un finanziamento aggiuntivo per gli investimenti ferroviari e stradali per l'anno in corso e, in ambito fiscale, l'estensione della platea di soggetti a cui è consentito aderire al ravvedimento speciale introdotto a ottobre dalla L. 143/2024 di conversione del DL 113/2024 (stabilendo per gli stessi soggetti la base imponibile e l'aliquota d'imposta dovuta). Secondo le valutazioni ufficiali, il decreto non ha di fatto impatto sull'indebitamento netto.

Tra le norme del disegno di legge di bilancio che non hanno impatto sui saldi, quella relativa alle società, enti, organismi o fondazioni che ricevono contributi a carico dello Stato di entità significativa prevede un perimetro di applicazione non precisamente definito e assai ampio, che ne rende ardua l'attuazione. Altri meccanismi, ex ante o ex post, potrebbero limitare tali inconvenienti ed essere efficaci per conseguire il condivisibile obiettivo di garantire il corretto utilizzo dei contributi pubblici da parte degli operatori che ne beneficiano.

All'interno di questo quadro, si stima che le misure espansive ammonterebbero a quasi 32, 36 e 45 miliardi rispettivamente nel 2025, 2026 e 2027; in questi tre anni le coperture sarebbero pari in media a circa 21 miliardi (con un profilo temporale lievemente decrescente).

Misure espansive. – I principali interventi espansivi sono quelli che rendono strutturali la rimodulazione degli scaglioni dell'Irpef e, riconfigurandola, la riduzione del cuneo fiscale per i lavoratori dipendenti che a legislazione vigente sarebbero state in vigore solo fino alla fine dell'anno. Questi interventi rappresentano circa la metà del totale delle risorse impiegate: 18 miliardi in media all'anno tra minori entrate e maggiori spese.

Il disegno di legge prevede inoltre maggiori spese nette per 1,6 miliardi nel 2025, 5,8 nel 2026 e 7,0 nel 2027 per il rinnovo dei contratti dei dipendenti pubblici delle amministrazioni statali e per il rifinanziamento del Fondo sanitario nazionale.

Per il triennio 2025-27 sono inoltre accantonate risorse per future politiche (ancora da definire) a favore del Mezzogiorno (2,3 miliardi in media all'anno) ed è prorogata l'agevolazione temporanea per le imprese

e i professionisti che incrementano il numero dei dipendenti a tempo indeterminato (1,3 miliardi ogni anno nel triennio 2026-28)³.

Tra le misure espansive con impatto finanziario più contenuto figurano, con un costo di oltre 1 miliardo in media all'anno, quelle per il sostegno delle famiglie con figli (compresa l'istituzione di un bonus per i nuovi nati in nuclei con ISEE inferiore ai 40.000 euro) e per il contrasto della povertà (ad esempio, il rifinanziamento per il 2025 del Fondo per l'acquisto di beni alimentari di prima necessità).

Il complesso delle misure per il welfare aziendale determinerebbe minori entrate per 0,9 miliardi all'anno (per il prossimo triennio verrebbero innalzati i limiti di non imponibilità di alcuni "fringe benefit" e sarebbe prorogato il dimezzamento al 5 per cento dell'aliquota dell'imposta sostitutiva sui premi di risultato o sulla partecipazione agli utili d'impresa).

Gli interventi in materia pensionistica comportano maggiori uscite stimate in 0,7 miliardi l'anno. In particolare, il disegno di legge proroga al 2025 le misure esistenti relative alla flessibilità di uscita ("Quota 103", "opzione Donna" e "Ape sociale"), confermando le principali modifiche ad essa apportate nella manovra di bilancio per il 2024. È confermato per il 2025 l'incentivo fiscale per i lavoratori dipendenti che restano in servizio, estendendolo (la possibilità di godere della quota dei contributi previdenziali a proprio carico direttamente in busta paga viene estesa non solo a coloro che rinunciano ad aderire a "Quota 103", ma anche ai lavoratori del regime misto che scelgono di non richiedere il pensionamento anticipato) e potenziandolo (il beneficio non concorrerà alla formazione dell'imponibile fiscale).

Infine, il disegno di legge di bilancio destina 1,6 miliardi alla riproposizione del credito d'imposta ZES (per i soli interventi realizzati tra il 1° gennaio e il 15 novembre 2025).

Coperture. – Secondo le valutazioni ufficiali, le coperture quantitativamente più rilevanti provengono dall'utilizzo delle risorse accantonate nei fondi per la riforma fiscale e per l'abbattimento della pressione fiscale (5,1 miliardi in media all'anno) e dal mancato rinnovo dell'agevolazione contributiva per l'occupazione nel Mezzogiorno

³ La manovra per il 2024 aveva introdotto, per il solo anno in corso, una maggiorazione del 20 per cento della deduzione relativa al costo del lavoro incrementale derivante dall'assunzione di dipendenti a tempo indeterminato di cui beneficiano i titolari di redditi di impresa e i professionisti.

introdotta nel 2020 (“decontribuzione sud”); 4,7 miliardi in media all’anno), anche a seguito dell’orientamento in materia della Commissione europea⁴.

Inoltre, 3,9 miliardi in media all’anno derivano dalla revisione della spesa delle Amministrazioni centrali e degli enti locali.

La modifica dei limiti e dei tempi con i quali gli istituti di credito e le assicurazioni possono effettuare alcune specifiche deduzioni garantirà secondo le stime ufficiali 2 miliardi in media nel biennio 2025-26, in massima parte controbilanciati da maggiori oneri nel quadriennio 2027-30; i cambiamenti introdotti nel versamento dell’imposta di bollo sulle assicurazioni sulla vita genereranno entrate, di natura temporanea, per 0,6 miliardi in media all’anno nel 2025-27.

Tra le altre coperture con impatti finanziari più contenuti, 0,7 miliardi in media all’anno deriveranno dall’introduzione a regime dell’opzione di rivalutare il costo d’acquisto di partecipazioni e terreni a fronte del pagamento di un’imposta sostitutiva.

Alcune norme sono volte a contrastare l’evasione fiscale. Seppur il gettito stimato per il prossimo triennio sia complessivamente contenuto (0,4 miliardi in media all’anno), esse vanno nella direzione di incoraggiare i sistemi di pagamento elettronici e facilitare il riscontro di eventuali incongruenze fra corrispettivi fiscali e pagamenti tracciati.

La deducibilità delle spese di viaggio, vitto o alloggio ai fini Irpef, Ires e IRAP o l’esclusione dal reddito dei relativi rimborsi saranno condizionate al pagamento mediante strumenti tracciabili. Da gennaio 2026, andranno trasmessi anche i dati relativi ai pagamenti elettronici, imponendo un collegamento fra gli strumenti di registrazione.

Infine, contrariamente alla prassi, la manovra include tra le fonti di copertura le maggiori entrate che dovrebbero derivare dal miglioramento economico conseguente all’espansione di bilancio rispetto alla legislazione vigente (1,6 miliardi in media all’anno)⁵.

⁴ Commissione europea, decisione C(2024) 4512 *final* del 25 giugno 2024.

⁵ L’espansione di bilancio rispetto al quadro a legislazione vigente comporterebbe peraltro anche una maggiore spesa per interessi, valutata ufficialmente in 0,1, 0,6 e 1,2 miliardi rispettivamente nel 2025, 2026 e 2027.

3. Il sistema fiscale e le famiglie

3.1 La riduzione permanente dell'Irpef e del cuneo fiscale per i lavoratori dipendenti

La manovra conferma la riduzione da quattro a tre degli scaglioni dell'Irpef e il taglio del cuneo fiscale per il lavoro dipendente in vigore quest'anno, modificandone il disegno⁶.

Divengono permanenti l'estensione dell'aliquota più bassa dell'Irpef (23 per cento) fino a 28.000 euro di reddito complessivo, con la conseguente eliminazione del secondo scaglione, e l'allineamento della cosiddetta *no-tax area* per i redditi da lavoro dipendente a quella per i redditi da pensione (8.500 euro). Nelle stime del Governo queste misure comportano minori entrate per 5,2 miliardi a regime.

Sono state inoltre introdotte alcune limitazioni alla possibilità di usufruire delle detrazioni per carichi familiari, con un recupero di risorse stimato in 0,6 miliardi a regime.

Il diritto alla detrazione che spetta per un figlio a carico di età pari o superiore a 21 anni cesserà al compimento dei 30 anni, eccetto che nel caso di disabilità. È eliminata la detrazione per altri familiari a carico diversi dagli ascendenti. Inoltre, i contribuenti che non sono cittadini di un paese dell'UE o dello Spazio Economico Europeo non avranno più diritto alla detrazione per il coniuge e i figli a carico se questi risiedono all'estero.

Per i prossimi anni la manovra di bilancio sostituirà al taglio dei contributi previdenziali in vigore nell'anno in corso due strumenti: per i contribuenti con reddito complessivo inferiore ai 20.000 euro viene introdotto un bonus proporzionale al reddito da lavoro dipendente (con aliquota decrescente); per quelli con reddito complessivo compreso tra 20.000 e 40.000 euro si prevede invece una nuova detrazione. Complessivamente questi interventi impiegano risorse per 13 miliardi a regime (di cui 4,4 per il bonus e 8,6 per la nuova detrazione).

⁶ Per le norme in vigore nel 2024 e il loro impatto sulla distribuzione dei redditi disponibili si veda il Riquadro "Gli effetti distributivi e sugli incentivi al lavoro della riduzione del cuneo fiscale e della riforma dell'Irpef" in *Banca d'Italia, Relazione annuale sul 2023*.

L'aliquota di determinazione del bonus è pari al 7,1 per cento per redditi da lavoro dipendente inferiori a 8.500 euro (su base annua), al 5,3 per cento per quelli compresi tra 8.500 e 15.000 euro e al 4,8 per cento per quelli superiori a 15.000 euro. Il bonus così calcolato non costituisce reddito ai fini fiscali e assistenziali.

La nuova detrazione per i lavoratori dipendenti è in somma fissa e pari a 1.000 euro se l'ammontare del reddito complessivo è compreso tra 20.000 e 32.000 euro; decresce poi linearmente, fino ad annullarsi a 40.000 euro.

Per i contribuenti con solo redditi da lavoro dipendente e retribuzioni medio-basse, la combinazione di queste due nuove misure introduce un sostegno che ha un profilo sostanzialmente trapezoidale: prima, l'importo del beneficio cresce con il reddito dichiarato; poi, è costante e pari al massimo (1.000 euro annui) per i contribuenti con redditi complessivi "medi"; infine, diminuisce, al ritmo di 12,5 centesimi per ogni euro di reddito aggiuntivo per i redditi complessivi superiori ai 32.000 euro fino ad annullarsi. Essendo condizionato all'avere un'occupazione alle dipendenze, questo sostegno potrebbe costituire un incentivo alla partecipazione al lavoro per le persone con qualifiche e livelli di istruzione bassi⁷. Inoltre, in linea di principio, il beneficio crescente per i redditi più bassi potrebbe favorire sia l'emersione di lavoro nero sia la disponibilità ad aumentare le ore lavorate.

Sempre per i contribuenti con solo redditi da lavoro dipendente, l'interazione tra questi nuovi strumenti e il resto della normativa sull'Irpef (compreso il cosiddetto trattamento integrativo ma esclusi eventuali oneri detraibili o per familiari a carico e nell'ipotesi che l'impiego duri l'intero anno) determina una struttura del prelievo secondo la quale tutti i lavoratori con redditi fino a circa 16.000 euro annui ricevono un trasferimento, relativamente più generoso per quelli con redditi compresi tra 8.500 e circa 11.500 euro. Le aliquote medie effettive diventano poi positive e crescono gradualmente con il reddito dichiarato; sono pari a circa il 33 per cento per i contribuenti con redditi dichiarati intorno a 70.000 euro.

La conferma definitiva del taglio al cuneo sul lavoro dipendente elimina un elemento di incertezza normativa; nella sua nuova versione, non intacca i contributi sociali ed evita quindi di produrre squilibri nei conti

⁷ Il profilo trapezoidale caratterizza l'*Earned income tax credit* (EITC) nel sistema tributario degli Stati Uniti, benché con parametri molto differenti. L'EITC si rivolge a tutti coloro che lavorano ed è assai più elevato in presenza di figli. Cfr., per esempio, Whitmore Schanzenbach, D. e Strain, M. R. (2021), "Employment Effects of the Earned Income Tax Credit: Taking the Long View", *Tax Policy and the Economy*, vol. 35, pp. 87-129; Nichols, A. and Rothstein, J. (2015), "The Earned Income Tax Credit", Moffit, R. (a cura di), *Economics of Means-Tested Transfer Programs in the United States Volume 1*, University of Chicago Press.

della previdenza, una preoccupazione sollevata in passato da noi⁸ e da altri osservatori. L'effetto complessivo dell'intrecciarsi delle nuove regole con quelle preesistenti e il ricorso a diverse basi di calcolo (reddito da lavoro dipendente e reddito complessivo) per la determinazione dei benefici, andranno studiati con attenzione.

3.2 Il sostegno alle famiglie con figli

Il disegno di legge di bilancio include diverse misure a favore delle famiglie con figli.

Al fine di contrastare il calo della natalità, viene introdotto un bonus pari a 1.000 euro per ogni nascita o adozione, erogato dall'INPS su richiesta dei genitori a condizione che il nucleo familiare di appartenenza abbia un ISEE inferiore a 40.000 euro; il costo è stimato in 0,3 miliardi nel 2025 e 0,4 dal 2026.

Dal 2025 viene finanziato un parziale esonero contributivo a favore delle lavoratrici (anche autonome) madri di almeno due figli, di cui il minore di età inferiore a 10 anni, che abbiano una retribuzione (o reddito imponibile ai fini previdenziali) inferiore a 40.000 euro (costo stimato di 0,2 miliardi). Per il biennio 2025-26 rimane in vigore l'esonero contributivo totale introdotto con la Legge di bilancio per il 2024 a favore delle lavoratrici madri di tre e più figli.

Vengono dedicate maggiori risorse (0,2 miliardi dal 2027) al bonus per la frequenza degli asili nido, ampliando la platea delle famiglie che hanno diritto al valore massimo del beneficio (pari a 3.600 euro).

Il bonus, introdotto con la legge di bilancio per il 2017 e successivamente potenziato, spetta su domanda del genitore alle famiglie con figli di età inferiore a 3 anni (o che compiono 3 anni nell'anno solare) e prevede importi decrescenti con l'ISEE. La legge di bilancio per il 2024 ha previsto un importo massimo di 3.600 euro, riconosciuto ai nati appartenenti a nuclei con ISEE inferiore a 40.000 euro e con un altro minore di età inferiore a 10 anni: il disegno di legge di bilancio elimina la condizione sull'età dell'altro minore presente in famiglia.

⁸ Cfr. Audizione preliminare all'esame della manovra economica per il triennio 2024-26, Testimonianza del Vice Capo del Dipartimento Economia e Statistica della Banca d'Italia Andrea Brandolini, Commissioni riunite 5^a del Senato della Repubblica (Programmazione economica e bilancio) e 5^a della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione), Roma, 13 novembre 2023.

Si dispone che le somme relative all'assegno unico e universale (AUU) non rilevino nel calcolo dell'ISEE per accedere al bonus di 1.000 euro per i nuovi nati e al bonus per la frequenza degli asili nido.

Infine, la manovra prosegue il potenziamento del congedo parentale facoltativo, avviato con le leggi di bilancio per il 2023 e per il 2024, destinando allo scopo risorse per 0,2 miliardi nel 2025 e crescenti nel tempo fino a 0,4 miliardi dal 2030.

La letteratura economica non offre risultati univoci sui benefici monetari alle famiglie con figli. Nei casi in cui si sono stimati effetti positivi sulla natalità, gli incentivi sono di ammontare significativo, generalmente di un ordine di grandezza superiore al 20 per cento del reddito medio della donna.

Due studi sugli Stati Uniti non trovano effetti sulla natalità dell'EITC⁹. Sono stati invece stimati effetti positivi per varie riforme di un assegno per figli a carico in Israele e per l'aumento dei rimborsi legati ai congedi di maternità in Germania¹⁰.

Secondo l'evidenza disponibile, uno dei principali ostacoli alla decisione di avere un figlio è costituito dalla difficoltà delle madri di conciliare il lavoro domestico e di cura con la propria vita professionale¹¹. Le misure che redistribuiscono o alleggeriscono il carico di lavoro domestico, quali l'ampliamento dell'offerta di asili nido e dei relativi sussidi alla frequenza, possono rivelarsi particolarmente efficaci nel sostenere la natalità.

Secondo stime preliminari basate su un modello economico calibrato sull'economia italiana, in cui le famiglie scelgono il numero di figli, l'offerta di lavoro retribuito e quella di lavoro domestico e di cura, il ribilanciamento del carico domestico e di cura potrebbe

⁹ Hoynes, H., Miller, D. e Simon, D. (2015), "Income, the earned income tax credit, and infant health", *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 7(1), pp. 172-211; Kuka, E. e Shenhav, N. A. (2024), "Long-run effects of incentivizing work after childbirth", *American Economic Review*, vol. 114(6), pp. 1692-1722.

¹⁰ Cohen, A., Dehejia, R. e Romanov, D. (2013), "Financial incentives and fertility", *Review of Economics and Statistics*, 95(1), pp. 1-20; Raute, A. (2019), "Can financial incentives reduce the baby gap? Evidence from a reform in maternity leave benefits", *Journal of Public Economics*, vol. 169, pp. 203-222.

¹¹ Olivetti, C., e Petrongolo, B. (2017), "The economic consequences of family policies: lessons from a century of legislation in high-income countries", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 31(1), pp. 205-230; Doepke, M. e Kindermann, F. (2019), "Bargaining over babies: Theory, evidence, and policy implications", *American Economic Review*, vol. 109(9), 3264-3306; Doepke, M., Hannusch, A., Kindermann, F. e Tertilt, M. (2023), "The economics of fertility: A new era", in *Handbook of the Economics of the Family*, North-Holland, New York.

spingere al rialzo sia la natalità sia l'occupazione femminile. Gli effetti di un incremento della copertura di asili nido fino al 33 per cento dei potenziali utenti sono maggiori di quelli ottenuti mediante un incentivo monetario, a parità di costo per le finanze pubbliche. Gli effetti positivi sono amplificati se accompagnati da una distribuzione più equilibrata tra uomini e donne dei carichi di lavoro domestico e di cura.

Anche il potenziamento dei congedi parentali, entro i 12 mesi, può sostenere la natalità, favorendo al contempo l'occupazione femminile nel lungo periodo¹².

Gli impegni assunti dal Governo in sede europea con il PBSMT non appaiono coerenti con il percorso prefigurato dalla legislazione vigente. Il potenziamento dell'offerta di servizi educativi alla prima infanzia costituisce infatti l'oggetto anche di norme incluse nella legge di bilancio per il 2022 e rappresenta un obiettivo del PNRR.

La legge di bilancio per il 2022 ha introdotto un obiettivo quantitativo sotto forma di livello essenziale delle prestazioni (LEP) del servizio di asili nido, stanziando contestualmente le risorse correnti (in misura crescente negli anni fino a 1,1 miliardi a decorrere dal 2027) per assicurarne gradualmente la fornitura. Il LEP prevede che la disponibilità di posti in asili nido (pubblici o privati) sia almeno pari, per ogni Comune (o Ambito territoriale di servizio), al 33 per cento dei bambini di età compresa fra i 3 e i 36 mesi. Il PNRR ha dedicato all'ampliamento dei servizi educativi per la prima infanzia un'apposita linea di investimento (la 1.1 nella missione M4C1), del valore di 3,2 miliardi.

Gli impegni assunti dal Governo nella tavola A.VI.4 allegata al PSBMT prevedono invece un tasso di copertura minimo dell'offerta di posti in asili nido pari al 33 per cento solo nella media nazionale, mentre a livello regionale viene più che dimezzato (al 15 per cento); l'incremento del 20 per cento, rispetto al 2021, della spesa corrente necessaria a finanziare l'ampliamento del servizio di asili nido indicato dal PSBMT è significativamente inferiore a quello che deriverebbe dal pieno utilizzo degli stanziamenti previsti dalla legge di bilancio per il 2022.

Gli interventi monetari inclusi nella manovra sono utili a sostenere il reddito delle famiglie con figli, le quali si caratterizzano per tassi di povertà più alti della media. Il rafforzamento dell'AUU, introdotto proprio per unificare e razionalizzare le misure monetarie a favore dei figli e il cui effetto perequativo è stato significativo già nel 2022¹³, avrebbe consentito di perseguire l'intento redistributivo in maniera più organica e trasparente.

¹² Carta, F., De Philippis, M., Rizzica, L. e Viviano, E. (2023), "Women, labour markets and economic growth", Banca d'Italia, Seminari e Convegni.

¹³ Cfr. Istat, "Condizioni di vita e reddito delle famiglie. Anno 2023. Si riducono i redditi reali per l'inflazione", Statistiche Report, 7 maggio 2024.

3.3 Gli effetti distributivi delle misure sull'Irpef, sul cuneo e a favore delle famiglie con figli

Gli effetti redistributivi dei principali interventi previsti dal disegno di legge di bilancio sono stimati con il modello di micro-simulazione della Banca d'Italia¹⁴. La valutazione rappresenta una stima d'impatto, ottenuta ipotizzando che le scelte degli individui (quali ad esempio quelle sull'offerta di lavoro) non cambino nel breve periodo in risposta al cambiamento del disegno del sistema di imposte e trasferimenti¹⁵.

Si stima che per effetto degli interventi previsti, il reddito disponibile delle famiglie italiane aumenterebbe in media dell'1,5 per cento (pari a poco più di 700 euro annui) rispetto allo scenario a legislazione vigente, che non contempla né la riduzione del numero di aliquote Irpef né il taglio del cuneo fiscale sul lavoro dipendente. La crescita del reddito sarebbe maggiore per le famiglie comprese tra il secondo e il settimo decimo della distribuzione, con aumenti medi fino al 2,4 per cento nel terzo decimo; sarebbe più contenuta per le famiglie più abbienti (0,4 per cento nell'ultimo decimo). Questi risultati possono essere spiegati con la circostanza che nei decimi centrali c'è una concentrazione maggiore di famiglie con più di un lavoratore dipendente con reddito medio-basso.

Solo il 2 per cento delle famiglie subirebbe una riduzione del reddito disponibile superiore all'1 per cento: sono prevalentemente nuclei nella prima metà della distribuzione che perdono le detrazioni per figli ultratrentenni o altri familiari a carico. Per questo gruppo di famiglie la perdita media sarebbe del 3,1 per cento del reddito disponibile (pari a 650 euro annui).

¹⁴ Gli interventi simulati con il modello di microsimulazione BIMic sono: il passaggio dell'Irpef da 4 a 3 scaglioni di reddito, l'innalzamento della cosiddetta *no-tax area* per i lavoratori dipendenti, l'esclusione dei figli di età superiore a 30 anni per la detrazione per figli a carico, l'abrogazione della detrazione per altri familiari a carico diversi dagli ascendenti diretti, il bonus a favore dei lavoratori dipendenti con reddito complessivo fino a 20.000 euro, l'ulteriore detrazione per i redditi da lavoro dipendente con reddito complessivo compreso tra 20.000 e 40.000 euro. Sono inoltre inclusi il rafforzamento del bonus per il pagamento delle spese per asili nido, il bonus per i nuovi nati e l'esclusione degli importi dell'assegno unico e universale dal calcolo dell'ISEE utilizzato per la eleggibilità al bonus per le spese per asili nido e al bonus per i nuovi nati. È invece escluso l'intervento sugli oneri detraibili disposto dalla manovra (cfr. infra).

¹⁵ Nella presentazione dei risultati, le famiglie sono ordinate per reddito disponibile equivalente, un indicatore sintetico di benessere economico in cui il reddito familiare complessivo è corretto per tenere conto della composizione del nucleo familiare. Il reddito familiare complessivo comprende i redditi da lavoro, i redditi da pensione, i benefici sociali erogati dallo Stato, gli altri sussidi concessi dalle amministrazioni locali, i redditi da immobili (sia figurativi sia effettivi) e i redditi da capitale. La scala di equivalenza utilizzata è quella dell'OCSE modificata, che attribuisce peso 1 al 1° componente del nucleo familiare, 0,5 a ogni ulteriore componente di 14 anni o più e 0,3 a ogni componente fino a 13 anni.

Rispetto alla legislazione vigente, gli interventi comporterebbero una riduzione della disuguaglianza dei redditi disponibili: l'indice di Gini scenderebbe di 0,3 punti percentuali.

Se nel 2025 invece che le nuove norme fossero applicate le misure in vigore nel 2024 (scenario “a politiche invariate”), sia l’ammontare di risorse impiegate sia l’impatto sulla disuguaglianza dei redditi sarebbero simili.

Nella realtà, gli interventi in discussione modificano gli incentivi monetari che il sistema fiscale determina per gli individui, con effetti sui loro comportamenti. Come già accennato, tali effetti non sono incorporati nelle stime precedenti.

Le aliquote marginali effettive (AME) per i lavoratori dipendenti, che danno un'indicazione del disincentivo ad aumentare il proprio reddito, sono inferiori a quelle a legislazione vigente per i redditi più bassi; sono maggiori per quelli per cui la nuova detrazione è decrescente rispetto al reddito. Le AME non sono sostanzialmente differenti in media da quelle in vigore nel 2024 (scenario a “politiche invariate”), ma il loro profilo viene smussato lungo la distribuzione delle retribuzioni lorde, in quanto vengono appianati i picchi in prossimità dei 25.000 euro e dei 35.000 euro.

3.4 Gli interventi in materia di oneri detraibili

Il Governo interviene sul sistema di detrazioni anche introducendo un tetto agli oneri e alle spese detraibili modulato sulla base del reddito complessivo e del numero dei figli a carico. La documentazione tecnica ufficiale non ne riporta l'effetto sui conti pubblici, ma si può valutare che essa determini maggiori entrate nell'ordine di 0,3 miliardi all'anno nel triennio 2025-27.

La legge di bilancio per il 2024, aveva istituito, per il solo anno in corso, una riduzione di 260 euro della somma di alcune detrazioni per tutti i percettori di redditi superiori a 50.000 euro.

Il riordino del sistema delle spese fiscali costituisce uno degli impegni presi per poter allungare a sette anni il periodo di aggiustamento dei conti previsto dalle nuove regole di bilancio europee. Nell'ultima valutazione della *Commissione per la redazione del rapporto annuale sulle spese fiscali* sono state individuate oltre 600 agevolazioni erariali; quelle al momento vigenti

e di cui la Commissione quantifica gli effetti sono 411 con minori entrate complessive per circa 100 miliardi stimati per il 2024. Quelle riconducibili in qualche misura all'Irpef sono meno del 40 per cento, ma rappresentano oltre il 60 per cento della perdita di gettito¹⁶.

La norma non altera i limiti esistenti a livello di singola agevolazione, ma stabilisce due importi massimi per il complesso delle spese detraibili, 14.000 e 8.000 euro, rispettivamente per i contribuenti il cui reddito (al netto di quello relativo all'abitazione principale) superi 75.000 euro ma sia inferiore a 100.000 e per coloro che invece abbiano un reddito dichiarato superiore a questa seconda soglia (si può valutare che per entrambi i tetti si tratti di non più del 4 per cento dei contribuenti). Questi limiti sono resi più stringenti nel caso di nuclei familiari con meno di tre figli a carico o in assenza di figli disabili, in misura crescente al diminuire del numero dei figli.

Per i contribuenti senza figli disabili, le soglie di spesa sono ridotte del 15 per cento se nel nucleo familiare sono presenti due figli fiscalmente a carico, del 30 per cento in presenza di un figlio e del 50 per cento nel caso di famiglie senza figli.

Dal 2025 le nuove soglie si applicano a tutte le spese detraibili, con l'esclusione di quelle sanitarie. In caso di oneri frazionabili in più quote annuali (come ad esempio quelli per ristrutturazioni edilizie o per interessi sui mutui), sono fatti salvi quelli originati in anni precedenti.

Questo approccio può rivelarsi efficace nel ridurre l'ammontare delle spese fiscali, rispetto al tentativo di intervenire selettivamente solo su alcune. Tuttavia, il disegno basato su soglie fisse per scaglioni di reddito genera inevitabilmente discontinuità che a regime potrebbero essere significative e compromettere l'equità del prelievo. La scelta alternativa di fissare un tetto alle detrazioni che sia funzione il più possibile continua del reddito lordo dichiarato¹⁷ eviterebbe di creare salti nel profilo delle AME. Inoltre, la differenziazione dei tetti al totale della spesa detraibile in base al numero di figli ne accresce la complessità e rischia di creare una sovrapposizione rispetto alla redistribuzione operata attraverso l'AUU.

¹⁶ Cfr. Tavola 13, Rapporto annuale sulle spese fiscali 2023, Commissione per la redazione del rapporto annuale sulle spese fiscali.

¹⁷ Una soluzione di questo tipo è discussa da Feldstein, M. (2015), "Raising Revenue by Limiting Tax Expenditures", *Tax Policy and the Economy*, vol. 29, pp. 1-11.

4. La pubblica amministrazione

4.1 Il pubblico impiego

La manovra di bilancio interviene sul pubblico impiego prevalentemente lungo due direttrici: da un lato prevede maggiori spese per i rinnovi dei contratti 2025-27 e 2028-30; dall'altro introduce limiti alle assunzioni nel 2025.

Il disegno di legge, oltre a stanziare risorse per il rinnovo del comparto sanitario¹⁸, destina 1,2 miliardi nel 2025, 2,7 nel 2026 e 4,6 nel 2027 in termini di maggiore disavanzo per il rinnovo del contratto 2025-27 del personale del settore statale e, nelle more del rinnovo, per l'indennità di vacanza contrattuale. Per la prima volta dal termine del blocco della contrattazione collettiva tra il 2010 e il 2015, si stanziavano risorse anche per il rinnovo successivo: 2 miliardi nel 2028, 4 nel 2029 e oltre 6 dal 2030.

Al netto degli oneri riflessi, l'impatto sull'indebitamento netto è stimato in 0,6 miliardi nel 2025, 1,4 nel 2026 e 2,3 nel 2027. Come sempre, il disegno di legge prevede, a valere sui bilanci delle rispettive amministrazioni, analoghi aumenti anche per il personale non appartenente al settore statale.

Secondo i documenti ufficiali, le retribuzioni medie pro capite dei dipendenti pubblici aumenterebbero dell'1,8 per cento nel 2025, del 3,6 nel 2026 e del 5,4 a regime a decorrere dal 2027.

Dal 2016 al 2023, le retribuzioni medie dei dipendenti pubblici sono cresciute dell'1,3 per cento in media all'anno, a fronte di un incremento dell'1,7 per cento nel settore privato e di un aumento dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI) del 2,2 per cento.

Nel 2025 le assunzioni di lavoratori a tempo indeterminato sono limitate in una misura corrispondente al 75 per cento della spesa per il personale di ruolo cessato nel 2024 in tutte le amministrazioni pubbliche (salvo alcune eccezioni, fra cui il Servizio sanitario nazionale e la magistratura). Questo blocco del *turn-over* determina un risparmio di spesa di 0,4 miliardi nel 2025 e di 0,6 dal 2026 (circa la metà, al netto degli effetti riflessi sulle entrate).

¹⁸ Cfr. infra il paragrafo "La sanità".

Dal 2007 al 2020, l'occupazione nelle Amministrazioni pubbliche si è ridotta di quasi il 9 per cento in termini di unità di lavoro equivalente; la tendenza si è invertita nel triennio 2021-23, quando l'occupazione è aumentata del 4 per cento, anche per effetto dei provvedimenti di contrasto alla pandemia.

Secondo l'ultimo Conto annuale delle Amministrazioni pubbliche della Ragioneria Generale dello Stato nel 2022 l'età media dei dipendenti pubblici era di circa 50 anni; l'età media nel settore privato è di 44 anni.

Dopo un aumento di circa 7 anni registrato fra il 2001 e il 2018, l'età media nel pubblico impiego è leggermente diminuita sia per i maggiori pensionamenti (anche per i vari interventi sui requisiti di accesso disposti dal 2019) sia per le maggiori assunzioni (in particolare, dal 2020 nel settore della sanità). Nel confronto internazionale l'Italia aveva nel 2020 la più alta percentuale di lavoratori delle amministrazioni centrali con almeno 55 anni di età (48 per cento contro una media dei paesi OCSE del 26 per cento) e la seconda più bassa quota di dipendenti di età compresa fra i 18 e i 34 anni (2 per cento contro una media del 19 per cento)¹⁹.

4.2 La revisione della spesa

Nel triennio 2025-27 la manovra riduce le spese correnti delle Amministrazioni centrali per quasi 0,7 miliardi all'anno e gli esborsi in conto capitale per 1,6 miliardi; i tagli sono distribuiti in modo sostanzialmente proporzionale fra i Ministeri. Allo stesso tempo, si istituisce un fondo per il finanziamento di investimenti e infrastrutture con un impatto di 1,4 miliardi sull'indebitamento netto del 2027.

Come già in passato, fermi restando gli obiettivi da conseguire, i Ministeri possono effettuare rimodulazioni all'interno dei loro bilanci. Il nuovo fondo per le infrastrutture è distribuito alle varie amministrazioni centrali tenendo conto degli interventi, anche già finanziati parzialmente, che hanno un cronoprogramma compatibile con il rispetto dei saldi di finanza pubblica.

Una contrazione delle spese di parte corrente e in conto capitale è richiesta anche agli enti territoriali per un ammontare nel triennio di quasi 1,6 miliardi all'anno (di cui oltre due terzi in media a carico delle Regioni).

I tagli previsti rappresentano circa mezzo punto percentuale della spesa primaria delle amministrazioni pubbliche italiane (dell'ordine di 1.000 miliardi).

¹⁹ Cfr. OCSE (2021), "Age profile of central government workforce" in *Government at Glance 2021*.

Nel 2023 la spesa primaria corrente era pari al 41,1 per cento del PIL, un valore inferiore di circa un punto percentuale a quello medio dei paesi dell'UE (8 punti meno che in Francia e 2 al di sotto della Germania)²⁰. Partendo dalle previsioni tendenziali del PSBMT e includendo una stima degli effetti della manovra, la spesa primaria corrente dovrebbe collocarsi nel 2027 poco al di sotto del 40,5 per cento del PIL programmato dal Governo, con una crescita reale stimabile in oltre un punto in media nel biennio 2024-25 e una sostanziale stazionarietà in quello successivo²¹ (una dinamica in media superiore a quella registrata nel periodo 2011-19).

La spesa pubblica per investimenti ha avuto una crescita modesta dall'introduzione dell'euro fino al 2019 (1,4 per cento in termini nominali in media all'anno, la crescita più bassa fra le maggiori economie dell'area); ha poi mostrato un significativo recupero nel quadriennio successivo, anche per effetto del programma NGEU (con un tasso di crescita medio pari a quasi il doppio di quello registrato nell'area dell'euro). Nel 2023 la spesa per investimenti ammontava al 3,2 per cento del PIL, un valore sostanzialmente in linea con la media dell'area, superiore a quello tedesco (2,8 per cento) ma inferiore a quello francese (4,3 per cento).

Anziché procedere uniformemente su tutti i capitoli, sarebbe opportuno selezionare le politiche e i processi interessati dai tagli e dalle rimodulazioni sulla base di specifiche analisi. In questo modo si preserverebbe la qualità dell'azione pubblica e si eliminerebbero le politiche non più efficaci. L'intervento andrebbe visto nel contesto del programma pluriennale di analisi delle attività (la *spending review* propriamente detta) avviato nel 2023 e volto a riqualificare la spesa delle Amministrazioni centrali e, in prospettiva, di tutta la pubblica amministrazione.

Il programma si basa sui “Piani di analisi e valutazione della spesa” (PAVS) triennali che ogni amministrazione centrale dovrebbe redigere definendo ambiti, tempi e finalità di progetti di revisione delle proprie politiche secondo criteri e metodologie comuni²². Il programma è al momento in una fase ancora sperimentale e ha interessato solo una piccola porzione delle erogazioni²³. Il prossimo anno dovrebbe costituire la fase di avvio vera e propria. Il miglioramento dei sistemi di monitoraggio e gestione della spesa pubblica

²⁰ Cfr. il Riquadro “La spesa primaria corrente italiana e le sue componenti” in Banca d'Italia, *Relazione annuale sul 2023*.

²¹ Per la stima degli andamenti della spesa primaria corrente in rapporto al prodotto e in termini reali sono state utilizzate le informazioni sul tasso di crescita del PIL reale e sul deflatore del PIL contenute nel più recente quadro programmatico ufficiale.

²² Cfr. “[Criteri e metodologie per la definizione dei processi e delle attività di analisi e valutazione della spesa](#)”, elaborati dal Comitato scientifico per le attività inerenti alla revisione della spesa e pubblicati il 16 novembre 2023.

²³ La spesa interessata dai progetti proposti dai Ministeri, i cui piani sono disponibili in un'apposita [sezione del sito web della Ragioneria Generale dello Stato](#), riguarda il 2024 e ammonta a poco meno di 6 miliardi.

rappresenta una delle riforme su cui il Governo si è impegnato nel PSBMT 2025-29 per ottenere l'allungamento da quattro a sette anni del periodo di aggiustamento dei conti.

5. La sanità

Il disegno di legge incrementa il finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) con importi crescenti negli anni, da 1,3 miliardi nel 2025 a 8,9 dal 2030, con un impatto sull'indebitamento netto di quasi un miliardo nel prossimo anno e di 4,5 in media nel biennio successivo.

Le risorse saranno in parte assorbite dall'aumento della spesa per il personale, che deriverà dal rinnovo dei contratti (compresi quelli previsti nel 2028-2030) e dall'incremento del trattamento economico di dirigenti, infermieri, addetti al pronto soccorso e specializzandi. Il resto degli stanziamenti servirà a finanziare, tra l'altro, l'innalzamento delle tariffe di alcune prestazioni ospedaliere, la realizzazione di obiettivi prioritari e di rilievo nazionale (ancora da specificare), l'attuazione del Piano pandemico 2025-29, l'aggiornamento dei Livelli essenziali di assistenza (compresa la revisione tariffaria), il riconoscimento di premialità alle Regioni in regola con gli adempimenti sulle liste di attesa.

Fra le disposizioni che non dovrebbero determinare maggiori oneri per la finanza pubblica rispetto alla legislazione vigente, rientrano le misure che disciplinano i farmaci innovativi e l'ulteriore innalzamento, rispetto a quanto fissato dalla legge di bilancio per il 2023, del limite di spesa per gli acquisti di prestazioni sanitarie da privati accreditati.

A seguito del rifinanziamento disposto con il DDL di bilancio, l'incidenza della spesa sanitaria sul PIL risalirebbe dal 6,2 per cento del 2023 – un valore fra i più bassi degli ultimi vent'anni – al 6,4 per cento (un livello analogo a quello osservato negli anni immediatamente precedenti la crisi sanitaria)²⁴.

In prospettiva, il sistema sanitario dovrà far fronte alla fuoriuscita per pensionamento di una quota rilevante del personale, allo stesso tempo in cui l'invecchiamento della popolazione genererà una domanda crescente per i suoi servizi.

²⁴ Negli altri principali paesi europei l'incidenza della spesa sanitaria sul prodotto (secondo i dati più recenti diffusi dall'Eurostat) è rimasta superiore ai livelli pre-crisi.

Da analisi interne emerge che alla fine del 2022 (ultimo anno per cui sono disponibili i dati) operavano presso l'SSN 123 addetti ogni 10.000 abitanti. Nel tempo, i limiti al turnover hanno fortemente inciso sulla composizione per età: il 16 per cento del personale dipendente aveva almeno 60 anni; per i medici tale quota raggiungeva il 26 per cento. Oltre il 40 per cento dei medici e dei pediatri di base aveva almeno 60 anni.

Sulla base della legislazione vigente tutto il personale con almeno 60 anni alla fine del 2022 cesserà di lavorare nell'arco dei prossimi dieci anni: ciò corrisponde a più di 27.000 medici, oltre 24.000 infermieri e altrettanti addetti del ruolo tecnico e a 28.000 fra medici e pediatri di base. Oltre ai pensionamenti, anche l'attuazione delle misure della missione 6 del PNRR sul potenziamento dell'assistenza territoriale inciderà sul fabbisogno atteso di personale; al riguardo si stima che la piena operatività delle strutture previste dal PNRR richiederà almeno 19.600 infermieri e 6.300 operatori socio sanitari, prevalentemente in aggiunta rispetto alla dotazione attuale.

Nel complesso, nel prossimo decennio il turnover del personale e il potenziamento dell'assistenza territoriale previsto dal PNRR genereranno un fabbisogno, in termini di incidenza sull'organico alla fine del 2022, per i medici (compresi quelli di base e i pediatri) pari al 30 per cento e per gli infermieri al 14. Queste dinamiche sono ancora più pronunciate nel Mezzogiorno.

6. La ZES unica

Dal 1° gennaio 2024 la “ZES unica” ha sostituito le precedenti otto Zone economiche speciali del Mezzogiorno. A luglio è stato approvato il primo Piano strategico ZES di durata triennale, che definisce una politica di sviluppo coerente con il PNRR e individua filiere e tecnologie da promuovere e da rafforzare. Le aziende già operative nella ZES e quelle che vi si insedieranno in futuro beneficeranno di un'autorizzazione unica per l'avvio delle attività produttive e del riconoscimento del credito d'imposta per investimenti in beni strumentali ex L. 208/2015 nella misura massima consentita dalla Carta europea per gli aiuti di Stato 2021-27.

Il disegno di legge di bilancio stanZIA per tale credito d'imposta 1,6 miliardi, per il solo 2025; non viene definito un quadro di medio periodo per gli incentivi fiscali della ZES unica. Come già nel 2024, per garantire il rispetto del limite di spesa, il credito d'imposta effettivamente fruito da ciascun beneficiario sarà una quota di quello domandato, determinata dal rapporto tra la dotazione finanziaria della misura e l'ammontare complessivo dei crediti di imposta richiesti. Questo meccanismo riduce l'incertezza per il bilancio pubblico, anche se aumenta quella per le imprese in merito all'ammontare del beneficio, con possibili ripercussioni sulla capacità della misura di generare investimenti addizionali.

Le risorse stanziare per il 2025 sono di entità simile a quelle inizialmente previste per il 2024 (1,8 miliardi), che si erano rivelate molto al di sotto della domanda. Se la domanda di incentivi eccedesse il plafond di spesa, il Ministero delle Imprese e del made in Italy e le Regioni della ZES unica potranno ampliare la spesa attingendo alle risorse dei programmi della politica di coesione europea del ciclo 2021-27, secondo modalità al momento indefinite. La volontà di esercitare questa opzione e l'entità delle risorse aggiuntive dovranno essere rese note entro il 15 gennaio 2026, mentre i criteri di accesso all'agevolazione dovranno essere determinati con appositi provvedimenti.

7. Altre misure di copertura

7.1 La tassazione delle banche e delle assicurazioni

Nel disegno di legge di bilancio, così come già fatto in passato, è previsto il differimento della deduzione ai fini Ires e IRAP di alcune componenti negative di reddito rilevate in bilancio in anni passati ma la cui deduzione è stata “spalmata” in quote annuali secondo piani di ammortamento non ancora esauriti. Le deduzioni previste per il 2025 e 2026 vengono differite agli anni successivi, fino al 2029. Viene inoltre inserito un limite alla compensabilità. Il maggior gettito stimato è pari a circa 2,5 miliardi nel 2025 e 1,5 nel 2026, che si tradurrà in minori entrate dal 2027 in avanti.

Si tratta, in particolare, delle svalutazioni dei crediti alla clientela delle banche e delle compagnie assicurative, degli ammortamenti dell'avviamento e di altri beni immateriali e delle rettifiche emerse in sede di prima adozione dell'International financial reporting standard (IFRS) 9. La stima del gettito aggiuntivo tiene conto delle limitazioni previste dal disegno di legge in relazione alla compensabilità con perdite fiscali e eccedenze ACE pregresse del maggior imponibile derivante dalla mancata deduzione della quota 2025 e alla possibilità di utilizzare in compensazione crediti d'imposta e altre eccedenze di imposta ai fini dei maggiori versamenti dovuti.

La manovra modifica anche la modalità di versamento dell'imposta di bollo dovuta per le comunicazioni relative a polizze di assicurazione dei rami III e V del codice delle assicurazioni private. Il maggior gettito è stimato in quasi 2 miliardi tra il 2025 e il 2028, di cui uno riferibile al solo 2025. La disposizione allinea il trattamento delle polizze a quello di altri investimenti finanziari ai fini dell'imposta di bollo.

L'imposta di bollo è stata finora calcolata dagli operatori sulla base del valore della polizza al 31 dicembre di ogni anno, ma versata solo in occasione del rimborso o del riscatto. Dal 2025 il versamento verrà effettuato dalle imprese di assicurazione su base annuale; lo stesso sarà poi computato in diminuzione della prestazione erogata alla scadenza o al riscatto della polizza. Per i contratti in essere al 1° gennaio 2025 è inoltre

previsto che l'imposta di bollo già calcolata per gli anni pregressi sia versata in quattro rate annuali (dal 2025 al 2028). Anche in questo caso i versamenti andranno computati in diminuzione della prestazione erogata alla scadenza o al riscatto della polizza.

Per gli investimenti in polizze resta il vantaggio che l'imposta viene anticipata dalle imprese di assicurazione, mentre per gli altri prodotti finanziari l'onere ricade annualmente sugli investitori.

7.2 La tassazione dell'economia digitale

Le crypto-attività. – Il prelievo sui proventi realizzati su crypto-attività viene innalzato dal 26 al 42 per cento, con un effetto trascurabile sul gettito. L'intervento modifica in misura sostanziale il livello di tassazione adottato appena due anni fa, quando con la legge di bilancio per il 2023 si era allineato il prelievo a quello previsto per gli investimenti finanziari e si era concesso a chi deteneva crypto-attività di far emergere investimenti e proventi con il pagamento di una somma forfetaria. L'instabilità normativa e l'innalzamento dell'aliquota di prelievo potrebbero indurre i soggetti che avevano scelto di adempiere ai propri obblighi dichiarativi e fiscali a tornare a occultare le proprie attività, ad esempio trasferendole presso operatori extra-UE.

Potrebbero non essere sufficienti a intercettare questi investimenti né le misure sullo scambio internazionale di informazioni al momento previste né gli obblighi di segnalazione nazionali.

La maggiore aliquota si applicherebbe non soltanto alle crypto-attività detenute per finalità di investimento, ma anche alle stablecoin (Asset-Referenced Token e E-Money Token), per le quali il regolamento MiCA prevede uno specifico regime autorizzativo e controlli rafforzati; non dovrebbe invece applicarsi ai proventi derivanti dalla detenzione o dalla negoziazione di investment token, o security token, che rimarrebbero soggetti al prelievo del 26 per cento.

I servizi digitali. – Viene estesa a tutti gli operatori l'imposta del 3 per cento sui ricavi derivanti da alcuni servizi digitali (quali pubblicità on line, servizi di intermediazione tra utenti, trasmissione di dati raccolti da utenti e generati dall'utilizzo di un'interfaccia digitale) sinora limitata alle imprese che, singolarmente o congiuntamente a livello di gruppo, avevano ricavi complessivi non inferiori a 750 milioni di euro a livello mondiale e ricavi da servizi digitali non inferiori a 5,5 milioni di euro a livello nazionale. Con questa modifica, l'Italia diventerebbe il primo paese dell'UE a eliminare qualsiasi soglia di applicazione dell'imposta sui servizi digitali, andando

a colpire anche piccole e medie imprese. In base alla relazione tecnica, le maggiori entrate annue sono pari a circa 50 milioni di euro dal 2025.

L'imposta è in vigore dal 2020 ed è stata introdotta, come in altri paesi europei, sulla base della proposta di direttiva sulla Digital Service Tax (DST), presentata dalla Commissione il 21 marzo 2018 e rimasta poi inattuata per il mancato raggiungimento del consenso unanime dei paesi membri.

Limitare l'applicazione alle imprese oltre una certa dimensione risponde alla logica di proporzionalità tra obiettivi impositivi e relativi oneri amministrativi, che risultano maggiormente gravosi per start up e piccole e medie imprese. Inoltre, trattandosi di un'imposta sui ricavi, essa genera doppia imposizione in capo alle imprese già soggette alle imposte sul reddito. Infine, poiché prescinde dalla redditività dell'impresa ed è dovuta anche in assenza di profitti, potrebbe essere particolarmente penalizzante per le start up, che di solito iniziano a generare utili solo dopo qualche anno dall'avvio.

In base alle revisioni della contabilità nazionale e agli ultimi dati diffusi dall'Istat, se non vi sarà una significativa accelerazione dell'attività economica nello scorcio del 2024, la crescita del prodotto prefigurata nel PSBMT per il biennio 2024-25 appare più difficile da conseguire. Occorrerà mantenere un approccio prudente nella gestione della finanza pubblica, oltre che agire con decisione per completare le riforme e gli investimenti previsti dal PNRR.

Il processo di *spending review* che il Governo si è impegnato a realizzare nel PSBMT sarà cruciale per sostenere l'efficacia dei servizi pubblici anche in un contesto in cui i vincoli di bilancio saranno più stringenti e la demografia sfavorevole.

Il principale intervento incluso nella manovra è la conferma in via permanente della riduzione degli scaglioni Irpef e del cuneo fiscale per i lavoratori dipendenti. Le risorse destinate a questi interventi e il loro impatto complessivo sulla distribuzione dei redditi disponibili delle famiglie sono simili alla legislazione in vigore per quest'anno, ma se ne è modificato il disegno attenuando le discontinuità nel profilo delle aliquote marginali effettive e, soprattutto, evitando di alterare le aliquote contributive. Si è così eliminata una fonte di incertezza da noi segnalata in passato, che gravava sui contribuenti.

Le misure volte a ridurre l'onere fiscale per i lavoratori dipendenti a basso reddito, le modifiche e le aggiunte all'insieme dei trasferimenti a favore delle famiglie e gli interventi in materia di oneri detraibili non rendono tuttavia il sistema di tassazione personale dei redditi e di trasferimenti sociali più semplice e trasparente.

TAVOLE E FIGURE

Tavola 1

Effetti sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche delle misure incluse nella manovra di bilancio per il 2025 (1)

(milioni di euro)

	2025	2026	2027
USO DELLE RISORSE (C=A-B)	31.994	35.815	44.666
Maggiori spese (A)	17.642	19.400	28.419
Spese correnti	15.227	18.744	25.366
Riduzione del cuneo fiscale: bonus per lavoratori con redditi fino a 20.000 euro	4.414	4.409	4.410
Istituzione di un fondo per le politiche per il Mezzogiorno	2.450	1.000	3.400
Rinnovo contratti dipendenti pubblici	1.243	2.772	4.556
Incremento del Fondo sanitario nazionale	962	4.383	4.680
Altre misure per il personale PA (2)	570	706	660
Modifiche requisiti pensionamento (Quota 103, APE sociale, Opzione donna)	502	967	650
Misure per le famiglie con figli (3)	596	742	892
Fondi per acquisto di beni alimentari	550	50	50
Spesa per interessi	138	599	1.187
Definanziamenti, rifinanziamenti e riprogrammazioni (sezione II – effetto netto) (4)	2.368	2.298	2.632
Altre spese correnti	1.435	818	2.250
Spese in conto capitale	2.415	656	3.052
Credito d'imposta in favore delle imprese per l'acquisto di beni strumentali (ZES Mezzogiorno)	1.600	0	0
Rifinanziamento Nuova Sabatini e altri contributi alle imprese	460	150	700
Fondo investimenti Amm. Centrali	0	0	1.400
Altre spese in conto capitale	355	506	952
Minori entrate (B)	-14.352	-16.415	-16.248
Nuova detrazione per redditi da lavoro dipendente tra 20.000 e 40.000 euro	-8.440	-8.569	-8.558
Riduzione dell'aliquota Irpef per il secondo scaglione e innalzamento della <i>no tax area</i> (5)	-4.803	-5.334	-4.980
Incentivi alle assunzioni	0	-1.330	-1.328
Misure fiscali per il welfare aziendale	-857	-922	-877
Allargamento della platea della decontribuzione per le madri	-238	-212	-224
Altre minori entrate (effetto netto)	-15	-48	-281
REPERIMENTO RISORSE (D= E-F)	23.084	20.853	19.427
Maggiori entrate (E)	7.900	6.437	6.407
Rimodulazione della deducibilità di svalutazioni e perdite su crediti (DTA)	2.542	1.526	-462
Stima delle maggiori entrate da impatto macroeconomico della manovra	1.619	1.115	2.212
Modifica del regime di versamento dell'imposta di bollo sui prodotti assicurativi	970	397	385
Rivalutazione valore terreni e partecipazioni - imposta sostitutiva (effetto netto)	684	748	812
Effetti riflessi delle misure	678	474	1.610
Modifica alle detrazioni per familiari a carico	496	627	583
Misure di contrasto all'evasione	124	642	534
Lotterie, giochi a premi e scommesse	283	283	50
Altre maggiori entrate	505	626	682
Minori spese (F)	-15.184	-14.416	-13.020
Spese correnti	-13.085	-11.794	-12.260
Mancato rinnovo della Decontribuzione Sud	-5.902	-3.994	-4.054
Riduzione fondo delega fiscale e fondo per l'abbattimento della pressione fiscale	-5.601	-4.899	-4.885
Riduzione della spesa delle Amm.ni Centrali	-697	-690	-639
Blocco del turnover	-393	-572	-572
Riduzione della spesa delle Amm.ni Locali (effetto netto)	-464	-1.408	-1.785
Altre minori spese	-28	-233	-325
Spese in conto capitale	-2.099	-2.621	-760
Riduzione della spesa delle Amm.ni Centrali	-1.259	-1.873	-1.699
Riduzione della spesa delle Amm.ni Locali	-270	-354	-438
Definanziamenti, rifinanziamenti e riprogrammazioni (sezione II – effetto netto) (6)	-569	-394	1.377
Variazione netta entrate (G=B+E)	-6.451	-9.978	-9.841
Variazione netta spese (H=A+F)	2.458	4.984	15.399
<i>correnti</i>	2.142	6.950	13.106
<i>in conto capitale</i>	316	-1.966	2.292
Variazione dell'indebitamento netto (I=H-G)	8.910	14.962	25.240

(1) Elaborazioni sulle valutazioni ufficiali contenute negli atti parlamentari del disegno di legge di bilancio 2025. – (2) Comprende gli stanziamenti per l'assunzione di personale e i trattamenti accessori. – (3) Include il bonus di 1.000 euro per le nuove nascite, lo scorporo dell'AUU dall'ISEE per l'accesso al Bonus nido, il rafforzamento del bonus nido per le famiglie con ISEE inferiore a 40.000 e dei congedi parentali. – (4) Comprende l'effetto netto dei definanziamenti, rifinanziamenti e riprogrammazioni della Sezione II per la parte di spesa corrente. – (5) Al netto degli effetti derivanti dalla revisione delle detrazioni per i contribuenti con reddito complessivo superiore a 75.000 euro. – (6) Comprende l'effetto netto dei definanziamenti, rifinanziamenti e riprogrammazioni della Sezione II per la parte di spesa in conto capitale.

Il quadro di finanza pubblica nei più recenti documenti ufficiali
(in percentuale del PIL)

VOCI	DEF 2024 (1) quadro tendenziale					PSBMT 2025-29 quadro tendenziale								PSBMT 2025-29 quadro programmatico							
	'23	'24	'25	'26	'27	'23	'24	'25	'26	'27	'28	'29	'23	'24	'25	'26	'27	'28	'29		
Indebitamento netto	7,2	4,3	3,7	3,0	2,2	7,2	3,8	2,9	2,1	1,5	n.d	0,8	7,2	3,8	3,3	2,8	2,6	2,3	1,8		
Avanzo primario	-3,4	-0,4	0,3	1,1	2,2	-3,5	0,1	1,0	1,8	2,5	n.d.	3,3	-3,5	0,1	0,6	1,1	1,5	1,9	2,4		
Spesa per interessi	3,8	3,9	4,0	4,1	4,4	3,7	3,9	3,9	3,9	4,1	n.d.	n.d.	3,7	3,9	3,9	3,9	4,1	4,2	4,2		
Debito	137,3	137,8	138,9	139,8	139,6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	134,8	135,8	136,9	137,8	137,5	136,4	134,9		
P.m. Crescita del PIL	0,9	1,0	1,2	1,1	0,9	0,7	1,0	0,9	1,1	0,7	0,8	0,7	0,7	1,0	1,2	1,1	0,8	0,8	0,6		

(1) Il documento non include un quadro programmatico.

Conto economico delle Amministrazioni pubbliche (1)
(in percentuale del PIL)

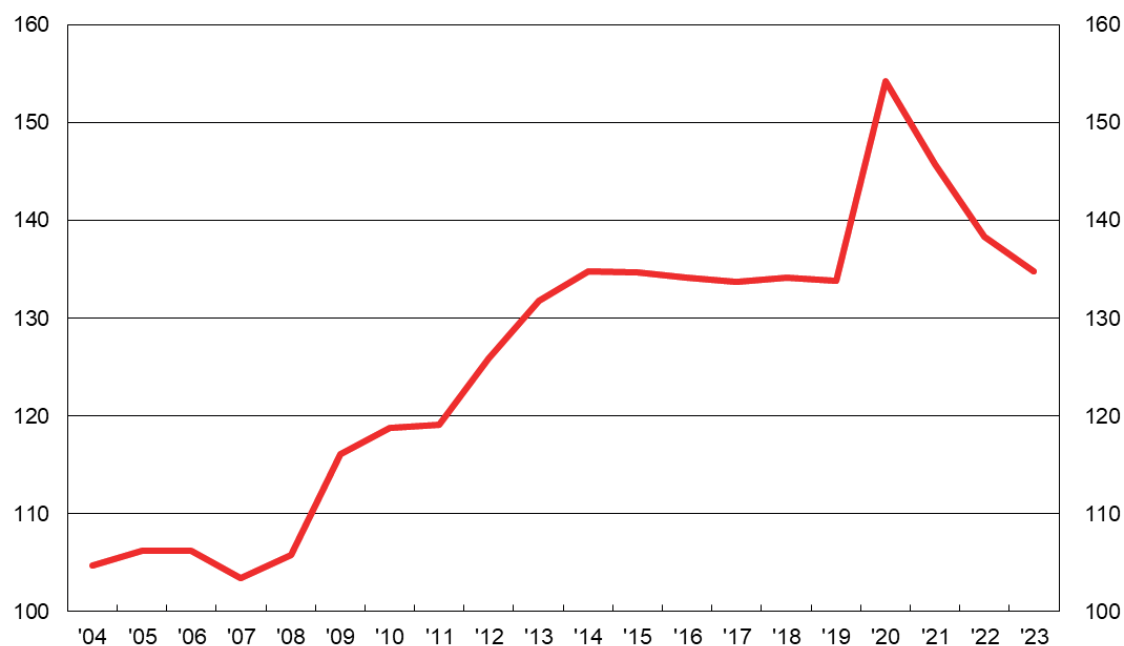
VOCI	2019	2020	2021	2022	2023
Imposte dirette	14,3	15,0	14,6	14,5	15,1
Imposte indirette	14,5	13,8	14,2	14,0	13,7
Imposte in c/capitale	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Pressione tributaria	28,9	28,9	28,9	28,6	28,8
Contributi sociali	13,4	13,8	13,4	13,0	12,7
Pressione fiscale	42,3	42,7	42,3	41,7	41,5
Produzione vendibile e per uso proprio	2,5	2,3	2,4	2,3	2,3
Altre entrate correnti	2,0	2,1	2,0	2,0	1,9
Altre entrate in c/capitale	0,2	0,3	0,5	0,8	1,0
TOTALE ENTRATE	47,0	47,4	47,2	46,8	46,6
Redditi da lavoro dipendente	9,6	10,5	9,9	9,2	8,8
Consumi intermedi	5,6	6,1	6,0	6,0	5,7
Prestazioni sociali in natura	2,5	2,8	2,6	2,5	2,5
Prestazioni sociali in denaro	20,0	23,9	21,6	20,4	19,9
Interessi	3,3	3,4	3,4	4,1	3,7
Altre spese correnti	3,9	4,7	4,6	4,7	4,1
Totale spese correnti	45,0	51,4	48,1	46,8	44,8
di cui: <i>spese al netto degli interessi</i>	<i>41,7</i>	<i>48,0</i>	<i>44,7</i>	<i>42,7</i>	<i>41,1</i>
Investimenti fissi lordi	2,3	2,6	2,8	2,6	3,2
Altre spese in conto capitale	1,1	2,8	5,1	5,5	5,9
Totale spese in conto capitale	3,4	5,4	7,9	8,1	9,0
TOTALE SPESE	48,4	56,8	56,0	54,9	53,8
di cui: <i>spese al netto degli interessi</i>	<i>45,1</i>	<i>53,4</i>	<i>52,6</i>	<i>50,8</i>	<i>50,1</i>
Avanzo primario (2)	1,9	-6,0	-5,4	-4,0	-3,5
Indebitamento netto	1,5	9,4	8,9	8,1	7,2

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) Un segno negativo indica un disavanzo.

Figura 1

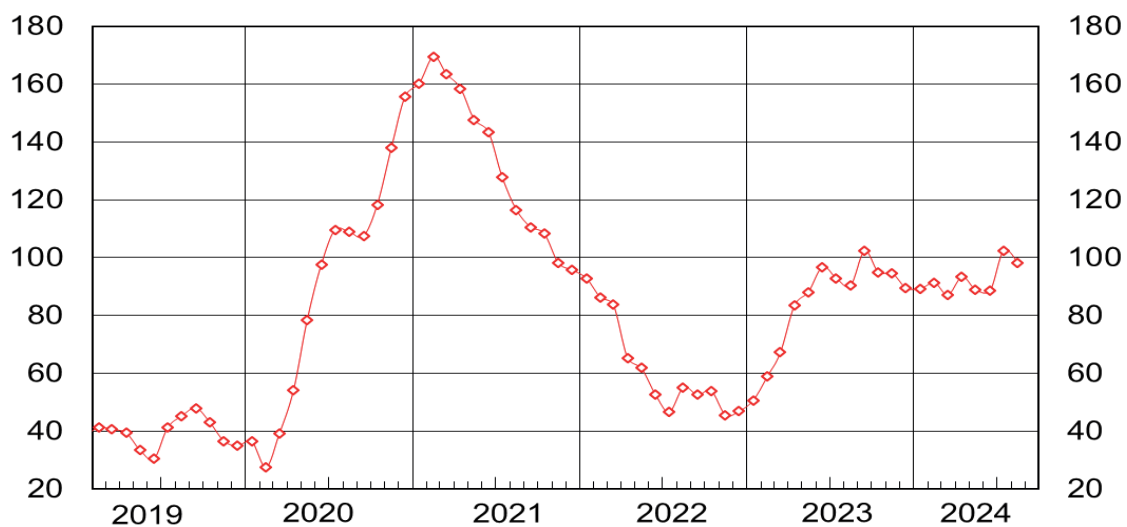
Debito delle Amministrazioni pubbliche (in percentuale del PIL)



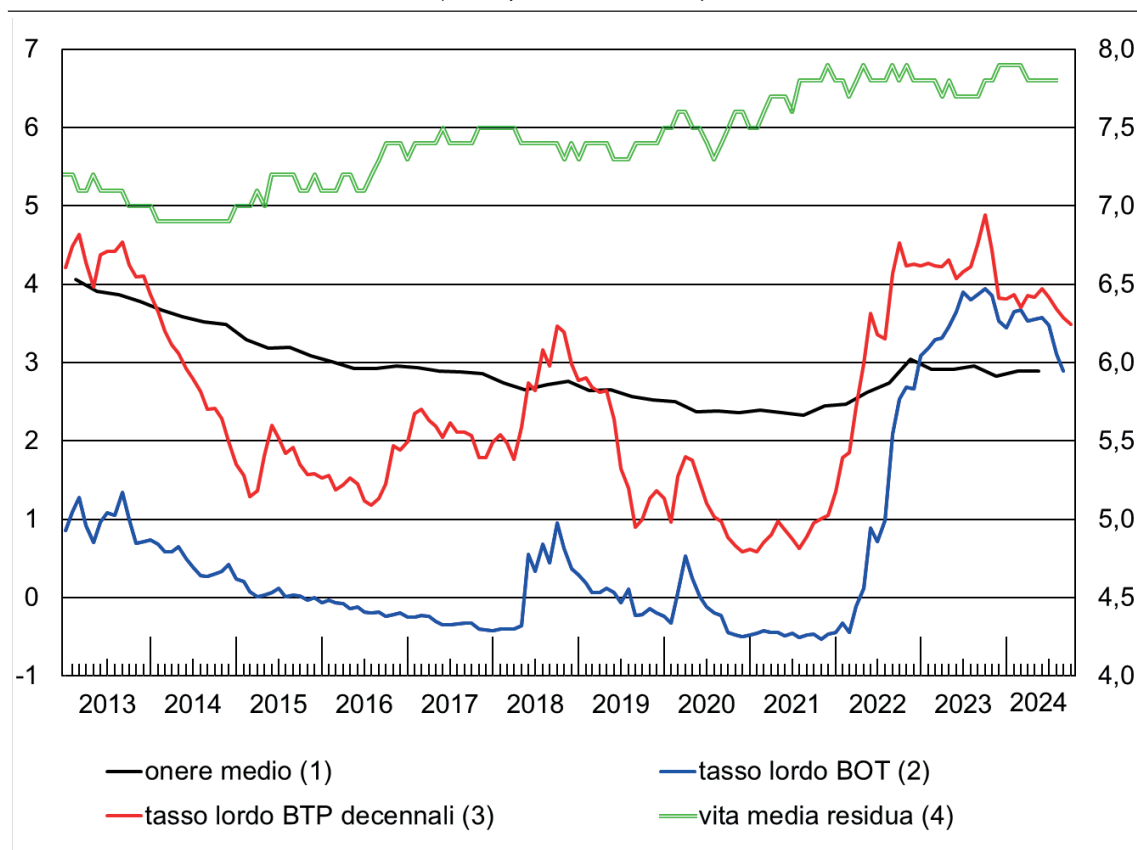
Fonte: per il PIL, Istat.

Figura 2

Fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche (valori cumulati degli ultimi 12 mesi; miliardi di euro)



**Tasso lordo dei BOT e dei BTP decennali,
onere medio e vita media residua del debito**
(valori percentuali e anni)

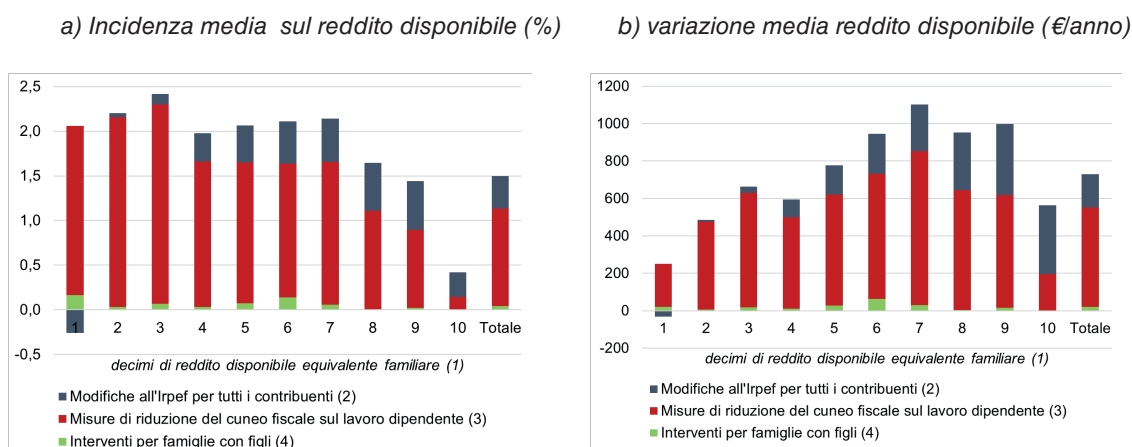


Fonte: Istat, per la spesa per interessi.

(1) Rapporto tra la spesa per interessi nei 4 trimestri precedenti e la consistenza del debito alla fine del corrispondente trimestre dell'anno precedente. – (2) Rendimento all'emissione calcolato come media ponderata, sulla base delle quantità assegnate, dei tassi composti di aggiudicazione alle aste di emissione regolate nel mese. – (3) Media mensile del rendimento a scadenza del titolo benchmark scambiato sul mercato telematico dei titoli di Stato. – (4) Scala di destra.

Figura 4

Effetti distributivi delle principali misure sul sistema fiscale e sulle famiglie con figli



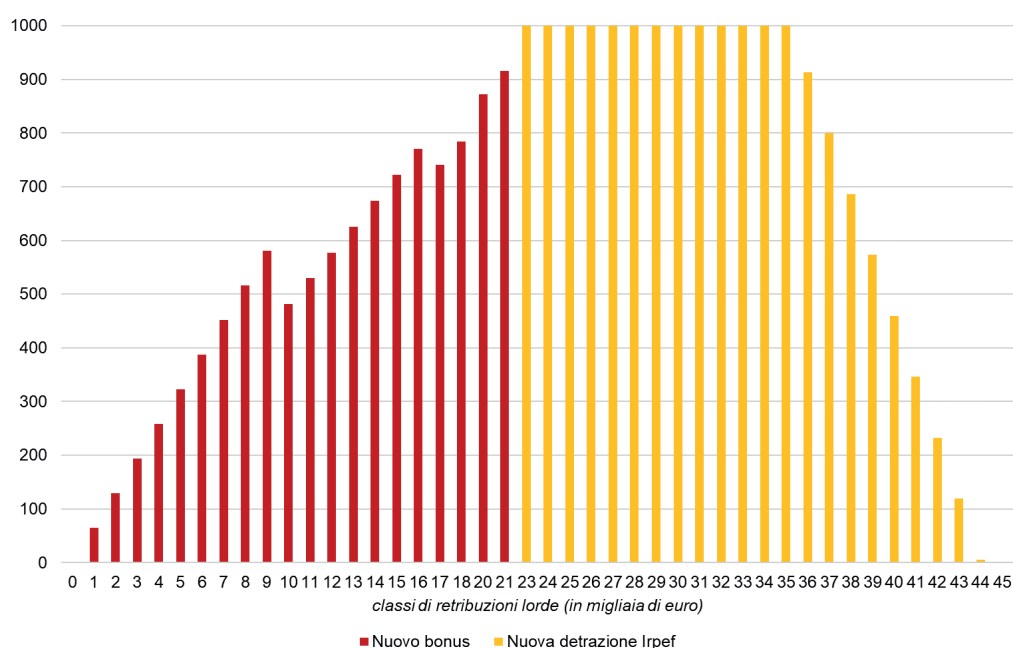
Fonte: elaborazioni sulla base del modello di microsimulazione della Banca d'Italia, BIMic.

(1) Per il calcolo del reddito equivalente si utilizza la scala OCSE modificata, che attribuisce peso 1 al 1° componente del nucleo familiare, 0,5 a ogni ulteriore componente di 14 anni o più e 0,3 a ogni componente fino a 13 anni. (2) Le misure qui valutate sono: a) il passaggio da 4 a 3 scaglioni di reddito; b) l'innalzamento della no-tax area per i lavoratori dipendenti; c) l'esclusione dei figli di età superiore a 30 anni dai casi che danno diritto alla detrazione per figli a carico e d) l'abrogazione della detrazione per altri familiari a carico con esclusione degli ascendenti diretti. Per quanto riguarda la modifica alla detrazione per figli a carico, va specificato che non è possibile individuare nel modello di microsimulazione i figli disabili, per i quali il taglio della detrazione non si applica. Gli effetti sono pertanto lievemente sovrastimati. (3) Sono valutati: il bonus a favore dei lavoratori dipendenti con reddito complessivo fino a 20.000 euro e l'ulteriore detrazione per i redditi da lavoro dipendente quando il reddito complessivo del lavoratore è compreso tra 20.000 e 40.000 euro. (4) Sono simulati: a) il rafforzamento del bonus per il pagamento delle spese per asili nido; b) il bonus per i nuovi nati e c) l'esclusione degli importi dell'assegno unico e universale dal calcolo dell'Isee utilizzato per la eleggibilità al bonus per le spese per asili nido e al bonus per i nuovi nati.

Figura 5

Le nuove misure di riduzione del cuneo fiscale per classi di retribuzione (1)

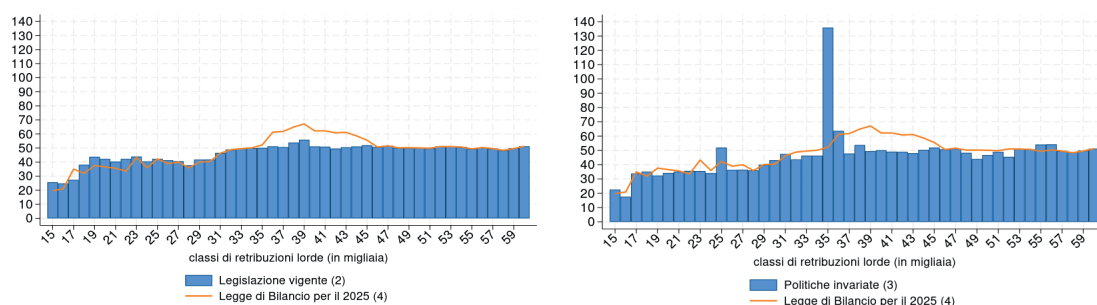
(euro/annui)



(1) Il grafico riporta il caso di un lavoratore dipendente nell'ipotesi che sia impiegato tutto l'anno, che non abbia alcun altro reddito e non presenti eventuali oneri detraibili o per familiari a carico.

Figura 6

Aliquote Marginali Effettive per classe di retribuzioni da lavoro dipendente (1) (valori percentuali)

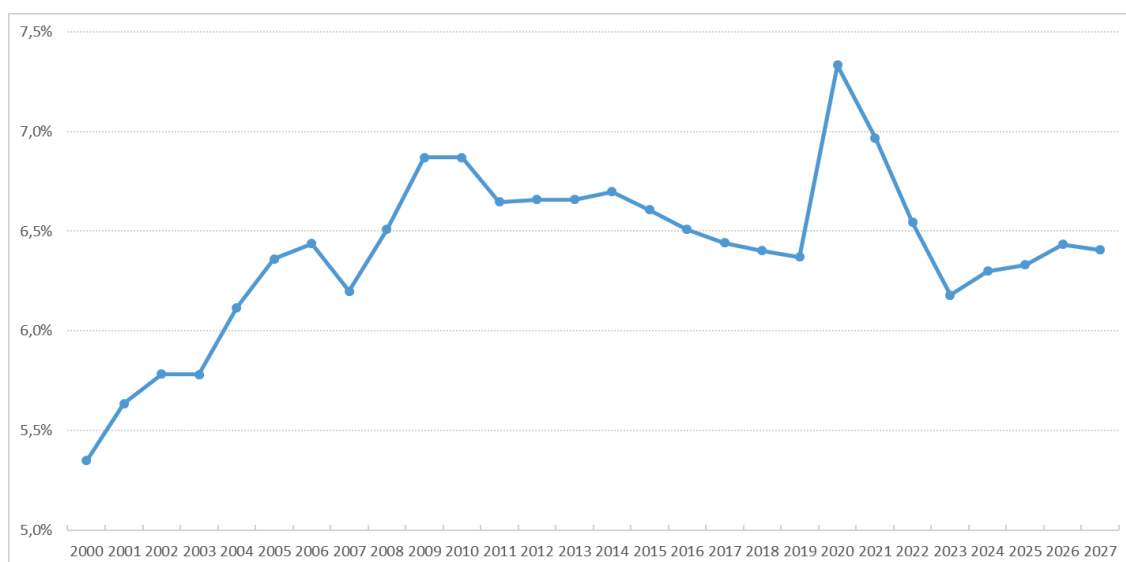


Fonte: elaborazioni sulla base del modello di micro-simulazione della Banca d'Italia, BIMic.

(1) Valori medi per classe di retribuzione. L'ampiezza di ciascuna banda è pari a 1.000 euro. L'asse orizzontale riporta l'estremo superiore della classe. (2) La legislazione vigente non include né le modifiche all'Irpef per il 2024 contenute nel Dlgs. 7/2023 (accorpamento dei primi due scaglioni, estensione della cosiddetta no-tax area per i redditi da lavoro dipendente e il taglio delle detrazioni per alcuni oneri detraibili per i redditi superiori a 50.000 euro) né la riduzione dei contributi sociali per le retribuzioni inferiori a 35.000 euro, in quanto questi interventi valevano solo per il 2024. È invece inclusa la decontribuzione totale a favore delle mamme con almeno tre figli introdotta con la legge di bilancio per il 2024 in quanto ancora in vigore per il 2025. (3) Le "politiche invariate" includono: le modifiche all'Irpef per il 2024 contenute nel Dlgs. 7/2023 (accorpamento dei primi due scaglioni, estensione della cosiddetta no-tax area per i redditi da lavoro dipendente e il taglio delle detrazioni per alcuni oneri detraibili per i redditi superiori a 50.000 euro); la riduzione dei contributi sociali per le retribuzioni inferiori a 35.000 euro; la decontribuzione totale a favore delle mamme con almeno tre figli. (4) Per le misure del disegno di legge di bilancio per il 2025, si veda nota 2 della Figura 4.

Figura 7

Spesa sanitaria in rapporto al PIL (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

