

EDITORIALE

REGIONI E PROFESSIONI ARTIGIANE. PER UN BILANCIO DELL'ESPERIENZA REGIONALE di <i>Sabino Cassese</i>	153
--	-----

OPINIONI

<b>Carriera alias</b> LA CARRIERA ALIAS: IDENTITÀ ACCADEMICA E GENERE di <i>Alessandra Pioggia</i>	156
---	-----

ANALISI DELLA NORMATIVA

<b>Legge di bilancio</b> Legge 30 dicembre 2023, n. 213 IL BILANCIO PER IL 2024: I LIMITATI CONTENUTI DELLA MANOVRA di <i>Rita Perez</i>	169
ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI di <i>Giustino Lo Conte</i>	175
POLITICHE SOCIALI, INCENTIVI E SOSTEGNO ALLE ATTIVITÀ AZIENDALI di <i>Federica Marconi</i>	180
GLI INVESTIMENTI INFRASTRUTTURALI di <i>Massimo Macrì</i>	185
LA RIQUALIFICAZIONE URBANA E LA SICUREZZA DELLE PERIFERIE di <i>Alessandra Villa</i>	194
L'ISTRUZIONE di <i>Alessandra Villa</i>	198
<b>ZES Unica</b> Decreto legge 19 settembre 2023, n. 124 convertito con modificazioni dalla L. 13 novembre 2023, n. 162 VANTAGGI E RISCHI DELLA ZES UNICA di <i>Gian Paolo Manzella</i>	201
<b>Accesso agli impieghi pubblici</b> d.P.R. 16 giugno 2023, n. 82 IL NUOVO REGOLAMENTO SULL'ACCESSO AGLI IMPIEGHI PUBBLICI di <i>Marco Magri</i>	212

GIURISPRUDENZA COMMENTATA

<b>Impugnazione decisioni amministrative</b> Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. V, 9 novembre 2023, ricorso n. 72173/17 CEDU E GIURISPRUDENZA CREATIVA DEL CONSIGLIO DI STATO FRANCESE di <i>Marco Pacini</i>	229
<b>Competenza- Stato - Regioni</b> Corte costituzionale 4 gennaio 2024, n. 2 LE COMPETENZE AMMINISTRATIVE SUL TERRITORIO di <i>Dario Bevilacqua</i>	235
<b>Principio di precauzione</b> Consiglio di Stato, Sez. III, 26 ottobre 2023, n. 9265 I PRESUPPOSTI E IL PERIMETRO DEL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE E LA TUTELA DELLA SALUTE di <i>Monica Cocconi</i>	243
<b>Finanza di progetto</b> Consiglio di Stato, Sez. V, 24 ottobre 2023, n. 9210 L'ESERCIZIO DEL DIRITTO DI PRELAZIONE DA PARTE DEL PROMOTORE NELLA FINANZA DI PROGETTO di <i>Livia Lorenzoni</i>	253

<b>Abilitazione scientifica nazionale</b>	T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III-bis, 14 novembre 2023, n. 17050 VALUTAZIONE DELLA RICERCA SCIENTIFICA IN SEDE CONCORSUALE O ABILITATIVA E POTERE DECISIONALE di <i>Melania D'Angelosante</i>	<b>264</b>
---	---	------------

<b>Carica di rettore</b>	T.A.R. Marche, Sez. I, 5 ottobre 2023, n. 604 LA (NON) RINNOVABILITÀ DELLA CARICA DI RETTORE di <i>Fabio Giglioni</i>	<b>272</b>
--------------------------	---	------------

### ITINERARI DELLA GIURISPRUDENZA

<b>Soccorso istruttorio</b>	L'EVOLUZIONE DEL SOCCORSO ISTRUTTORIO: LA DISCIPLINA DEL NUOVO CODICE APPALTI di <i>Raffaele Fragale</i>	<b>278</b>
-----------------------------	---	------------

### PRASSI AMMINISTRATIVA

<b>Servizi pubblici locali di Roma Capitale</b>	Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale Relazione annuale 2022-2023 I SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI ROMA: QUALITÀ E CONTROLLO di <i>Luca Megale</i>	<b>285</b>
---	---	------------

### INDICI

AUTORI, CRONOLOGICO E ANALITICO	<b>292</b>
---------------------------------	------------

**I contributi pubblicati in questa Rivista sono sottoposti, in forma anonima, alla valutazione di "referees"**

#### PROCEDURA DI REVISIONE

I contributi inviati per la pubblicazione al *Giornale di diritto amministrativo*, su iniziativa dell'autore o su richiesta della Direzione scientifica, sono valutati dalla Direzione e poi sottoposti a valutazione anonima di revisori tenendo conto delle competenze specifiche. La procedura garantisce il rispetto dell'anonimato dell'autore e del revisore. La Direzione si riserva la facoltà di pubblicare, in casi eccezionali, contributi non previamente sottoposti alla procedura di revisione.

#### POLICY OPEN ACCESS PER RICERCA FINANZIATA CON FONDI PUBBLICI

Per i contributi che documentano i risultati di ricerca finanziata con fondi pubblici (art. 4, L. n. 112/2013), l'Editore si riserva di valutare le richieste di pubblicazione in Open access (O.A.) entro il limite massimo del 5% degli articoli annualmente pubblicati sulla Rivista. La richiesta di pubblicazione in O.A. deve essere contestuale all'invio dell'articolo alla redazione e corredata dall'apposita scheda di progetto fornita dall'Editore.

Una volta ottenuta l'autorizzazione, è consentito esclusivamente il caricamento in archivi elettronici istituzionali o disciplinari aperti (es. Iris-Cineca, repository di Ateneo, repository del MiUR) della sola versione post-print\* dopo un periodo di embargo di 6 mesi.

\* Post-print" (= Authors' Accepted Manuscript) è la versione definitiva del contributo inviata dall'Autore all'Editore, post-referaggio, e deliberata dall'Autore in bozza word prima dell'impaginazione definitiva in pdf per la stampa.

## Legge di bilancio

### Legge 30 dicembre 2023, n. 213

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026 - GU 30 dicembre 2023 n. 303 - Suppl. ord. n. 40

(Omissis)

## Il bilancio per il 2024: i limitati contenuti della manovra di Rita Perez

La legge di bilancio per il 2024 è caratterizzata da un ridotto intervento finanziario del governo pari a venti miliardi di euro dovuto a una modesta crescita del pil e alla presenza di un tasso di inflazione pari al 5,6 per cento nel 2023 (e previsto del 2,3 per cento nel 2024). L'ammontare della manovra sarà utilizzato dal governo per finanziare limitati interventi come la riduzione del canone RAI o l'accorpamento di due scaglioni di reddito con la riforma fiscale, rivolti alle fasce di popolazione più deboli. Non sono stati compiuti interventi urgenti come il finanziamento della sanità, oggi al collasso, per i quali sarebbe stato necessario agire sulla leva fiscale, azione che il governo è restio a compiere. Le previsioni di bilancio per il 2024 sono state anche condizionate dalle incertezze relative ai contenuti della riforma del Psc, non ancora giunta in porto, e al pericolo del ripristino delle regole fiscali dell'Unione adottate nel 1992.

*The budget law for 2024 is characterized by a reduced financial action by the government which amounts to 24 billion, due to a modest growth in GDP and the presence of an inflation rate of 5.6 percent in 2023 (and 2.3 percent in 2024). The amount of the maneuver will be used by the government to finance modest interventions aimed at the weakest sections of the population such as the reduction of the RAI license fee or the merging of two income brackets with the tax reform. Urgent interventions such as the financing of healthcare, which is currently collapsing, have not been carried out, for which it would have been necessary to act on fiscal leverage, an action not appreciated by the government. The budget forecasts for 2024 were also affected by the uncertainties relating to the contents of the PSC reform, which has not yet been completed, and the danger of maintaining the Union's fiscal rules adopted in 1992.*

### Introduzione

Il 26 ottobre 2023 è stato presentato dal governo al Senato il disegno di legge di bilancio per il 2024, composto di 91 articoli, accompagnato dal bilancio pluriennale per il 2024-2026. Completato il 18 dicembre l'esame in commissione, il provvedimento è approdato nell'aula del Senato il 20 dicembre e sottoposto a un esame che si è concluso il 22 dicembre, con la votazione di un maxiemendamento, presentato dal governo (1), interamente sostitutivo della prima sezione del disegno di legge. A seguito dell'esame al Senato, le norme di cui alla prima

sezione del disegno di legge, sono state rinumerate all'interno di un articolo unico e il disegno di legge di bilancio è risultato composto di 561 commi. Su questo, il governo ha posto la questione di fiducia. Nello stesso giorno, il disegno di legge, è stato inviato alla Camera dove la commissione competente in sede referente, lo ha esaminato dal 23 al 27 dicembre, inviandolo, poi, in aula il 28 dicembre. La L. n. 213/2023, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026", è stata approvata dalla Camera, con votazione finale, il 29 dicembre 2023. A seguito dell'esame del Parlamento, il testo della legge, è

(1) La pratica del maxiemendamento su leggi che il governo vuole fare approvare è risalente. Si veda E. Griglio, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*,

2005, 1, 815 ss. e B.G. Mattarella, *Riflessioni sulla legittimità costituzionale delle ultime leggi finanziarie*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, 4, 783 ss.

stato diviso in due sezioni (2). Nella prima sezione, “Misure quantitative per la realizzazione degli obiettivi programmatici” gli articoli sono stati rinumerati all’interno di un articolo unico, composto da 561 commi, mentre nella seconda sezione, “Approvazione degli Stati di previsione”, sono stati inseriti gli articoli da 2 a 21 (3).

### La procedura

La procedura di bilancio è iniziata con la presentazione al Parlamento, il 10 aprile 2023, del Documento di economia e finanza (Def), che, in base alla legge di contabilità e finanza pubblica (L. n. 196/2009) è il principale atto di programmazione della politica di bilancio del governo. Successivamente, il 23 aprile, le due Camere hanno approvato, separatamente, il documento che è stato inviato, entro il 30 aprile, alla Commissione europea e al Consiglio dell’Unione europea (4). Nel Def, redatto per precisare gli obiettivi di bilancio del 2024, nella II sezione, dedicata all’analisi e alle tendenze della finanza pubblica, sono stati precisati i termini dell’indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, con riferimento ai dati di consuntivo del 2022. Questo, nel 2022, è stato, in valore assoluto, pari a 151,9 miliardi, corrispondente all’8 per cento del prodotto interno lordo (pil).

In proposito, merita osservare che la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (Nadef) del 2022 aveva previsto, invece, un indebitamento inferiore, pari al 5,1 per cento del pil, mentre la Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio per il 2023 si richiama a un indebitamento netto pari al 5,6 per cento del pil. Lo scostamento, rispetto alle precedenti stime, è stato attribuito, principalmente, alla riclassificazione contabile, secondo il criterio della competenza economica dei crediti d’imposta per *bonus* edilizi (5). Successivamente, il Consiglio dei ministri, nella seduta del 27 settembre 2023, ha approvato la Nadef 2023, con la quale è stato aggiornato il quadro programmatico di finanza pubblica, per il periodo 2024-2026, rispetto a quello contenuto nel Def 2023, aggiornamento indispensabile per le successive deliberazioni parlamentari.

Nella premessa della citata Nota di aggiornamento, è stato precisato che, dopo una buona partenza, nel secondo trimestre del 2023 la crescita dell’economia italiana ha subito una temporanea inversione di tendenza, risentendo dell’erosione del potere d’acquisto delle famiglie dovuto a diversi fattori: l’elevata inflazione, la permanente incertezza causata dalla guerra in Ucraina, la sostanziale stagnazione dell’economia europea e, infine, la contrazione del commercio mondiale. In particolare, per l’Italia, le stime di crescita sono state ribassate: per il 2023 si prevede un aumento del pil dello 0,6 per cento (-0,1 punti percentuali rispetto alla previsione autunnale), mentre per il 2024 la stima è stata rivista dallo 0,9 per cento allo 0,7 per cento. Per il 2025, invece, la Commissione ha preannunciato un aumento del pil dell’1,2 per cento. Queste cifre vanno confrontate anche con quelle dell’Ufficio parlamentare di bilancio (Upb) (6). Confrontando tali stime con quelle previste per gli altri paesi europei, l’Italia si posiziona, purtroppo, tra gli ultimi posti in termini di crescita prevista per il prossimo biennio (7).

Peraltro, la modesta crescita dell’attività economica, prefigurata dalle stime per il secondo semestre del 2023, ha portato a rivedere al ribasso la previsione di crescita annuale del prodotto interno lordo, anche per l’Eurozona. La crescita sarà 0,5 per cento per il 2023; 0,8 per cento per il 2024 e 1,5 per cento per il 2025. Per l’Eurozona, la crescita debole è attribuibile al clima di incertezza dei prezzi, dovuta alle tensioni geopolitiche nel mar rosso e dei conflitti in Medio oriente.

### I fattori che hanno influito sulla manovra

Il bilancio per il 2024, che riflette gli effetti del primo anno di un governo di destra guidato da Giorgia Meloni, è caratterizzato da interventi a sostegno delle fasce di popolazione più deboli.

In particolare, la manovra è stata condizionata da almeno due circostanze. La prima va ricondotta alla richiesta che la Presidente del consiglio ha fatto alla maggioranza di governo, di non introdurre, dopo la presentazione del progetto di bilancio, proposte correttive a quanto deliberato dalla

(2) Cui si aggiungono sei allegati, due tabelle, due quadri generali riassuntivi ed il bilancio per azioni.

(3) Si veda, Ufficio parlamentare di bilancio (Upb), *La manovra di bilancio per il 2024*, Roma 14 febbraio 2024.

(4) Il 10 maggio, la Ragioneria generale dello Stato, con la circ. n. 31, ha inviato ai singoli ministeri le istruzioni da seguire per la redazione del bilancio del 2024 e per il triennio 2024-2026.

(5) Con questa riclassificazione, insieme ad altri aggiornamenti e revisioni, è stato individuato un saldo primario in peggioramento per circa 39 miliardi di euro, attribuibile per intero a un aumento delle spese, al netto degli interessi.

(6) L’Upb ha previsto una crescita del pil nominale del 6,5 per cento nel 2023 e del 3,6 per cento nel 2024.

(7) Per i dati, si veda il link (<https://lavoce.info/la-parola-ai-grafici/>).

stessa maggioranza (8). Malgrado il divieto, Forza Italia, pur facendo parte della maggioranza di governo, ha cercato di ottenere una correzione al divieto di proroga dei *superbonus* edilizi, già costati, per il 2023, 120 miliardi di euro, cioè quasi 6 punti di pil, il doppio delle risorse (pari a 60 miliardi) impiegate per affrontare la crisi energetica più grave degli ultimi 50 anni (9). E non è chiaro come mai la Ragioneria generale dello Stato, che svolge sempre i controlli con il piede sul freno, abbia potuto bollinare queste misure che avevano una copertura molto inferiore alla spesa effettiva (10), malgrado le puntuali osservazioni dell'Upb in merito al possibile impatto sul deficit. Al riguardo, l'Upb, intervenendo alla Camera (11), ha messo in evidenza che le misure temporanee in materia edilizia, (*ecobonus*), introdotte con la legge di bilancio per il 2020, sotto forma di detrazioni Irpef, per una ridotta categoria di utenti, con le leggi di bilancio successive sono state modificate ampliando la platea dei beneficiari.

Le prime detrazioni introdotte con l'*ecobonus*, in quanto fondate sulla riduzione del debito di imposta, hanno agevolato, prevalentemente, utenti del Centro/Nord che pagavano un volume di imposta elevato (12).

Con l'introduzione, nel 2020, del *superbonus*, la platea degli utenti, permanendo, ancora, quelli del centro/Nord, è cambiata in quanto legata a interventi per il risparmio energetico. Con la modifica, sono stati previsti incentivi superiori alla spesa complessiva, posta interamente a carico del bilancio dello Stato. E, con questa previsione, hanno potuto accedere alla spesa anche utenti ubicati nel centro/Sud in quanto il *superbonus* è stato posto direttamente a carico del bilancio dello Stato, portando a una spesa nettamente superiore rispetto agli interventi precedenti (13).

In merito alla richiesta di alleggerire il divieto di proroga del *superbonus*, le insistenze di Forza Italia hanno portato a un accordo, che peraltro, non produrrà

effetti sull'entità della manovra in quanto il *superbonus* concesso si alimenterà su un fondo già esistente, fino all'esaurimento della sua capienza, esclusivamente per le abitazioni per le quali i lavori programmati abbiano raggiunto, entro il 31 dicembre 2023, il 60 per cento della spesa totale prevista. Si è giunti, in questo modo, all'archiviazione definitiva della stagione del *superbonus* al 90 o al 110 per cento (14).

Il secondo fattore che ha influito sulla redazione del bilancio va collegato all'inflazione conseguente all'aumento del prezzo del gas russo. Questa crescita ha spinto il governo italiano a ricercare fonti alternative per diminuire la dipendenza energetica dalla Russia, anche perché l'incremento del costo del gas aveva già portato l'inflazione, per il 2023, al 5,9 per cento, valutata, per il 2024, in discesa, al 2,8 per cento (15). Ai danni derivanti dall'inflazione si è aggiunta, come già osservato, la ridotta crescita del pil. In questa situazione, non stupisce se la riduzione del debito è stata molto modesta, anzi la sua discesa sembra quasi, come è stato osservato (16), una linea retta con una diminuzione del 140,2 per cento per il 2023 e del 139,6 per cento per il 2024. E, certamente, una delle cause di questa lentissima discesa è da scrivere al costo del *superbonus* (17).

Le vicende ora ricordate, hanno portato alla determinazione di un deficit pari al 4,3 per cento per il 2024. (Era del 5,3 per cento nel 2023 con una differenza con il tendenziale pari al 3,6 per cento).

Solo per il 2026 è stato previsto un disavanzo entro la soglia del 3 per cento. E questa differenza ha consentito di poter contare solo su una somma pari a 14 miliardi di euro in grado di finanziare, considerando anche la previsione di ridotte entrate fiscali, i 2/3 di una manovra assai prudente.

### I limitati contenuti della manovra

Quanto ai contenuti, la manovra di finanza pubblica è composta, in coerenza con la NadeF, di un insieme di

(8) Sul profilo si veda, però, G. De Filio, *La approvazione della legge di bilancio 2024, tra novità apparenti e reali*, in *La Costituzione.info*, 3 gennaio 2024.

(9) Si veda *Il Foglio* del 21 febbraio 2023.

(10) Era stato calcolato che alla copertura mancassero 50 miliardi.

(11) Audizione del Presidente dell'Upb, avvenuta il 16 marzo 2023 presso la Commissione bilancio e tesoro della Camera dei deputati, sugli incentivi fiscali in materia edilizia.

(12) Il reddito pro-capite, annuale, della Lombardia, la regione più ricca d'Italia, è di 26.000 euro, quello dell'Emilia-Romagna è di pochissimo inferiore. Quello del Veneto è pari a 33.000, mentre quello della Calabria è di 10.000 euro.

(13) L'ammontare dell'*ecobonus*, secondo i dati forniti dalla Presidente dell'Upb, nell'audizione alla Camera dei deputati del 16

marzo 2023, era pari a 24,5 miliardi di euro, mentre gli interventi derivanti dal *superbonus*, introdotto con il bilancio per il 2020 hanno raggiunto i 68 miliardi fino al febbraio 2023.

(14) Contemporaneamente, la Lega ha riproposto il tema del finanziamento del ponte sullo stretto il cui costo è stato individuato in una cifra oscillante da 11,6 a 13 miliardi. Secondo *Il Sole 24 Ore* del 6 agosto 2023 il costo potrebbe essere finanziato con i Fondi di sviluppo e coesione.

(15) I dati sono di OCPI, *Osservatorio sui conti pubblici italiani*, 4 settembre 2023.

(16) Si veda *La Repubblica* del 28 settembre 2023.

(17) Cfr., in proposito, E. Marchionni, *Tre regali contabili per la NadeF 2023*, in *Lavoce.info*, 20 ottobre 2023.



provvedimenti quali il D.L. n. 145/2023 del 18 ottobre, il disegno di legge di bilancio per il 2024, i due schemi di decreto legislativo deliberati dal Consiglio dei ministri il 16 ottobre 2023 attuativi della legge delega sulla riforma fiscale (18).

Sulla base di questi provvedimenti, la somma che il governo è stato in grado di presentare per la manovra è molto modesta (19), improntata a un'ottica di breve periodo, con interventi temporanei e frammentati, ammontando, solo, a 24 miliardi. Su questo ridotto importo hanno inciso l'aumento del prezzo della benzina e la conseguente inflazione, cui si è accennato.

Le attività che il governo ha inteso finanziare con la manovra sono: la riduzione del canone Rai da 90 a 70 euro, da pagare con la bolletta dell'energia elettrica (art. 1, comma 19); il contrasto alla denatalità, finanziato prevedendo che una famiglia con tre figli godrà di una decontribuzione dei tributi previdenziali fino al 18° anno di età del figlio più piccolo, nel limite di 3000 euro l'anno; l'accorpamento dei due scaglioni di reddito più basso, previsto nella riforma fiscale, che ridurrebbe il numero delle aliquote da 4 a 3. Il costo per fare salire da 15 mila a 28 mila euro lordi annui la soglia di reddito per la tassazione al 23 per cento si aggirerà tra i 3 e i 4 miliardi (20).

Va osservato che, tra le misure espansive della manovra, l'intervento principale, limitato a un anno, è costituito dalla proroga, al solo 2024, della fiscalizzazione degli oneri sociali a carico dei lavoratori dipendenti. A questa voce sono destinati quasi 11 miliardi, al netto degli effetti indotti sulle imposte.

Anche la diminuzione del prelievo dell'Irpef con una contestuale riduzione delle detrazioni per i contribuenti con redditi più elevati è limitata a un anno. Con la conseguenza che finiranno per imporre un'ipoteca sul bilancio del prossimo anno. Infatti, non si può pensare di non prorogarle e allora il nuovo bilancio per il 2025 avrà bisogno di 15 miliardi, a prescindere da ogni misura nuova.

Al finanziamento delle misure espansive, per l'importo che eccede i 24 miliardi, contribuiranno: l'utilizzo delle disponibilità del preesistente Fondo per la riduzione della pressione fiscale; l'abolizione dell'Aiuto alla crescita economica (Ace); alcune misure contro l'evasione fiscale; l'introduzione di un'imposizione minima per le imprese multinazionali; il

ricavato della *spending review*, in particolare, dei tagli alle spese ministeriali (per circa 2 miliardi). Altri due 2 miliardi possono essere ottenuti dalle entrate derivanti dall'aumento del prezzo dei carburanti. Inoltre, al finanziamento della manovra potrebbe contribuire l'incremento del prezzo delle sigarette e quello della cedolare secca. Quest'ultima, per i proprietari di immobili, in caso di affitti brevi, passa dal 21 al 26 per cento. A queste entrate va aggiunto l'aumento dal 5 al 10 per cento dell'Iva sui prodotti per l'infanzia e per l'igiene femminile, giustificato dal fatto che lo sconto fiscale è stato in larga parte assorbito dall'aumento dei prezzi.

Viceversa, come si è visto, la misura più rilevante della manovra, il taglio del cuneo fiscale, il cui costo si aggira intorno agli 11 miliardi di euro, sarà finanziato in deficit.

Infine, nell'ambito della manovra, il governo, per soddisfare proposte dei parlamentari, ha lasciato, come ogni anno, una quota libera da specifiche destinazioni. Per quest'anno la quota è modesta ed è pari a 100 milioni. La consuetudine, con la quale il governo, ogni anno, al momento della presentazione del bilancio di previsione, cerca di conquistare l'appoggio parlamentare, soprattutto quello dell'opposizione, sfiorerebbe, però, la legittimità costituzionale. Il ristretto spazio finanziario di cui il governo dispone, sfavorevole all'aumento della tassazione anche nei confronti dei più abbienti, per non indebolire, in prossimità delle elezioni europee, il consenso elettorale di cui gode, ha impedito il recupero di risorse per interventi sociali di largo respiro, come quello sull'edilizia carceraria o per correggere lo stato critico in cui versa la sanità.

Per quest'ultima, come è noto, da circa quindici anni, i finanziamenti non sono stati mai sufficienti a correggerne i problemi cronici: le lunghe liste di attesa; l'affollamento dei "Pronto soccorso", vicini al collasso; la necessità di una diversa collocazione dei centri di primo intervento sul territorio e, infine, l'erosione strisciante dell'attività privata, con particolare attenzione al regime delle visite specialistiche. Senza contare, infine, i fondi necessari per l'erogazione dei servizi in relazione alle necessità di una popolazione sempre più anziana, e le azioni per equilibrare i differenti livelli di assistenza sanitaria nelle diverse regioni.

(18) Banca d'Italia, *Bollettino economico*, n. 1, gennaio 2024. Si considerino anche le osservazioni svolte dalla Presidente dell'Upb il 14 novembre 2023 sul bilancio di previsione del 2024.

(19) La manovra è stata definita "povera, terribilmente noiosa e poco identitaria" da Claudio Cerasa su *Il Foglio* del 13 settembre 2023.

(20) Il costo per fare salire da 15 mila a 28 mila euro lordi annui la soglia di reddito per la tassazione al 23 per cento costerà al governo tra i 3 e i 4 miliardi.

Sulla base di queste carenze, è stato calcolato che nel 2022 sono stati spesi dagli italiani 41.503 milioni di euro, direttamente o attraverso assicurazioni o fondi, sul totale della spesa sanitaria di 171.867 milioni. Si è messo in evidenza, così, che la spesa privata, nella quale si registra un consistente movimento di risorse dal Sud al Nord, ammonta ormai a quasi un quarto della spesa sanitaria nazionale (21). E le diverse carenze ora ricordate, che si traducono in insufficienza dei servizi, delle prestazioni e degli organici, mostrano, purtroppo, che i principi fondamentali posti alla base del Servizio sanitario nazionale, come l'universalità, l'uguaglianza e l'equità, sono stati traditi (22).

Va anche considerato che, da diversi anni, stanno emergendo esigenze sanitarie legate allo sviluppo delle nuove tecnologie. Questo sviluppo aumenta la necessità di finanziamenti per gli acquisti di macchine volte a consentire particolari accertamenti diagnostici, ma anche per dotarsi di personale specializzato addetto al loro funzionamento. E questo mette in luce, anche, l'esigenza di adottare particolari modifiche per la costruzione e per la particolare attrezzatura dei futuri ospedali. Tutto questo porta a calcolare che solo un finanziamento di 15/20 miliardi di euro al Fondo sanitario nazionale, potrà fare fronte alle reali necessità di un sistema che da decenni è sottofinanziato.

Malgrado queste esigenze, la legge di bilancio per il 2024 ha incrementato il Fondo sanitario nazionale per gli anni 2024 e 2025, solo con 2.300 milioni di euro e di 2.600, rispettivamente. Considerato il tasso di inflazione, il finanziamento risulta inferiore a quello dell'anno passato. E nella Nadeff, approvata lo scorso 27 settembre, il rapporto spesa sanitaria/pil precipita dal 6,6 per cento del 2023 al 6,2 per cento nel 2024 e nel 2025, e poi ancora al 6,1 per cento nel 2026 (23).

### La riforma delle regole fiscali europee e i possibili effetti sul bilancio

Le vicende finanziarie del bilancio sin qui esaminate saranno influenzate dalla riforma delle regole fiscali

europee, in particolare dalla riforma del Patto di stabilità e crescita (Psc) in corso di approvazione. La riforma mira a garantire un equilibrio tra il risanamento dei conti e la promozione degli investimenti (per la stabilità e per la crescita), equilibrio che non era stato possibile ottenere con le disposizioni passate e, soprattutto, con la regola, mai applicata, secondo la quale ogni paese, annualmente doveva ridurre di 1/20 il proprio debito, per la parte che supera il 60 per cento del pil (24). E, a distanza di oltre trent'anni dal trattato di Maastricht, ci si è chiesti se non sia giunta l'ora di abbandonare le regole ragionieristiche, che non hanno mai impedito la crescita del debito italiano (oggi pari al 140 per cento del pil, mentre il debito dell'eurozona è pari al 90 per cento del pil), a favore di misure di sostegno dell'economia (25). Da notare che, sotto il profilo del rapporto deficit/pil, l'Italia si è mostrata uno dei paesi più virtuosi dell'eurozona, facendo registrare, quasi ogni anno, un avanzo primario.

L'incertezza sulle nuove regole europee da introdurre ha fatto temere che, in assenza di un accordo, nel 2024 sarebbe potuta rientrare in vigore la precedente normativa sospesa, per Covid, nei due anni precedenti. Questa consta di misure fortemente criticate perché pensate come disposizioni da applicare in maniera uniforme a tutti gli Stati, senza distinguere tra le loro diverse esigenze. Questa possibile evenienza, con l'approssimarsi del 1° gennaio 2024, ha spinto l'Ecofin, nella riunione del 20 dicembre 2023, ad approvare una proposta di modifica del regolamento che prevede una sostanziale revisione del Psc. Nel testo in discussione, che riprende in larga misura la proposta della Commissione presentata nel mese di novembre 2022 (26), viene ipotizzato da Ecofin il passaggio a un meccanismo di sorveglianza della situazione finanziaria degli Stati membri, basato su un'analisi di sostenibilità del debito. Questo meccanismo, fondato su un rapporto *one-to-one* con la Commissione, al fine di definire i percorsi specifici di rientro per molti paesi, se accolto, si baserebbe su differenze che riguardano la gravità dei problemi che ciascun paese deve affrontare in tema di riduzione dello stock di debito.

(21) Notizie pubblicate da Harari sul *Corriere della sera* del 29 dicembre 2023.

(22) Fondazione Gimble, *Rapporto*, presentato al Senato il 23 ottobre 2023.

(23) I dati sono della Fondazione Gimble, cit.

(24) Si vedano le osservazioni di Beda Romano su "Il sole 24 ore" dell'11 febbraio 2024.

(25) M. Bordinon, *La riforma del Patto di stabilità e crescita e la politica di bilancio italiana*, in *Astrid (on line)*, Seminario, febbraio

2024; G. Carnazza - E. Carnevale, *Riforma del Patto di stabilità e crescita: un'occasione persa*, in *Lavoce-info*, 16 febbraio 2024.

(26) Si tratta della Comunicazione della Commissione al Pe, al Consiglio, alla BCE, al Comitato sociale ed economico europeo e al Comitato delle regioni, *Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework*, COM (2022) 583 final, Bruxelles, 9 novembre 2022.

Attualmente, l'accordo, che dovrebbe essere alla base della riforma da adottare, prevede che, nell'arco di un periodo dai quattro ai sette anni, i paesi con un debito superiore al 90 per cento del pil approvino piani di rientro in grado di ridurre il debito almeno di un punto percentuale ogni anno. Ma, se il debito del paese oscilla tra il 60 e il 90 per cento del pil, è sufficiente una diminuzione annuale pari a una percentuale annua dello 0,5 per cento. In ogni caso, è necessario che il paese indebitato mostri, come previsto anche dalle disposizioni passate, di aver intrapreso un percorso discendente di riduzione.

Va osservato che, grazie all'impegno del governo francese, è stato previsto un temporaneo ammorbidimento dell'obbligo ora detto per il triennio 2025-2027, consentendo alla Commissione di dedurre la crescita di uno Stato dal pagamento di interessi dallo 0,5 per cento di miglioramento strutturale, in modo tale da ridurre il consolidamento fiscale annuale richiesto al paese in disavanzo eccessivo. È stato, inoltre, ottenuto che il pagamento degli interessi sia fuori dal conteggio del deficit.

Si aggiunga che, stando alle proposte di riforma, il periodo durante il quale andrà valutata la diminuzione del debito avrà inizio solo quando lo Stato avrà ridotto il proprio deficit al di sotto del 3 per cento.

Infine, agli Stati fortemente indebitati sarà richiesta una pianificazione pluriennale della spesa, fondata su riforme e investimenti, concordata con la Commissione, simile al modello adottato con il Pnrr e, certamente, queste correzioni da concordare con la Commissione, avranno un peso determinante sui contenuti dei prossimi bilanci.

Si può osservare che l'accordo raggiunto sui nuovi parametri per il debito e il deficit indica una riduzione meccanica (-1 punto percentuale all'anno) del debito per assicurare che non ci siano tentazioni (soprattutto dell'Italia) di invertire la rotta. Alla base della decisione raggiunta vi è però un compromesso tutto politico: si accontenta la Germania sulla rigidità del meccanismo di rientro e al contempo si accontentano l'Italia e la Francia con un'esenzione dalle regole meccaniche di rientro fino alla fine di questa legislatura (27). Ci sono state numerose discussioni sui dettagli tecnici della riforma tra chi sostiene che siano più o meno rigidi di prima: la verità

è che la flessibilità delle nuove regole si vedrà soltanto sul campo. Basti pensare che il sentiero di rientro pluriennale può essere ricontrattato per regolamento a ogni cambio di governo e, per l'Italia, questa scadenza si può verificare ogni due anni. Secondo recenti osservazioni, il punto da accertare non è se il compromesso raggiunto sia migliore delle regole precedenti, dal momento che la rigidità delle regole seguite in passato poteva essere trasformata in regole flessibili a seconda della forza contrattuale dei governi. Il punto vero è se l'Italia davvero vuole impegnarsi a ridurre il debito. L'interrogativo è legittimo dal momento che, in passato, nel nostro paese, la diminuzione del rapporto debito-pil si è sempre fondata su una crescita, che non è mai arrivata.

Nella proposta di riforma del Patto è altresì prevista una clausola di salvaguardia generale, in base alla quale il Consiglio può consentire agli Stati membri di discostarsi dal percorso di aggiustamento adottato, in caso di grave recessione economica nell'area dell'euro o nell'intera Unione che comportino un impatto rilevante sulla finanza pubblica dello Stato interessato. Si riducono in questo modo i rischi di effetti pro-ciclici della politica di aggiustamento.

Inoltre, l'Ecofin, spinto da una forte pressione del governo tedesco, ha concordato una nuova clausola di salvaguardia in relazione al disavanzo, che richiede ai paesi di continuare l'aggiustamento fiscale fino a raggiungere un margine di resilienza pari all'1,5 per cento del Pil, al di sotto del valore di riferimento del 3 per cento. L'idea di richiedere un margine di sicurezza appare corretta per garantire uno spazio di manovra per politiche fiscali espansive, nel caso di una caduta della domanda. Ma il miglioramento annuo del saldo strutturale primario, per conseguire il margine richiesto, è abbastanza severo (normalmente pari allo 0,4 per cento di pil all'anno) e può rivelarsi difficile da conseguire. Infine, va osservato che su questa proposta di riforma del Psc, approvata dall'Ecofin, si è manifestato un accordo da parte del Parlamento europeo che, nella sessione del 17 gennaio 2024, ha approvato a larga maggioranza il proprio mandato negoziale sulla revisione del Patto di stabilità, ponendo in particolare l'accento sull'opportunità di estendere, per un periodo ulteriore di dieci anni, il processo per completare la riduzione del debito eccessivo (28).

(27) Si vedano le osservazioni pubblicate su *Il Foglio* del 27 febbraio 2024.

(28) Da notare che per alcuni paesi, tra i quali l'Italia, Jeromin Zettelmeyer, Presidente del gruppo di ricerca e di studio Bruegel

(*Bruxelles european and global economic laboratory*), fondato nel 2005, con sede a Bruxelles, ha ipotizzato che, nel lungo periodo, il saldo primario strutturale si manterrà ad un livello superiore al 4 per cento del pil.