

Ufficio Studi CODAU

"Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau"

LEGGE DI BILANCIO 2025 - DOSSIER

La **legge n. 207 del 30 dicembre 2024**, recante norme sul "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027*" (c.d. Legge di Bilancio 2025) è entrata **in vigore dal 1° gennaio 2025**, salvo quanto diversamente previsto da singole disposizioni¹.

Le norme introdotte dalla Legge di Bilancio 2025 sono raggruppate in questo documento, in paragrafi tendenzialmente **omogenei per materia**, prescindendo dal (dis-)ordine numerico dei commi fissato dal legislatore, anche al fine di coordinamento con le modifiche introdotte dal decreto c.d. Milleproroghe ([decreto-legge n. 202 del 27 dicembre 2024](#))².

STRUMENTI DI LETTURA

Legge di bilancio 2025 [in vigore dal 1° gennaio 2025]

- [Legge 30 dicembre 2024, n. 207](#) - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027 [[link permanente a Normattiva.it](#)]
- *Schede di Lettura n. 395/5 su testo definitivo:*
 1. [Volume I - Art. 1, commi 1-366 I \(PDF\)](#)
 2. [Volume II - Art. 1, commi 367-811 \(PDF\)](#)
 3. [Volume III - Art. 1, commi 812-908 I \(PDF\)](#)
- [Lavori preparatori](#)

SELEZIONE PER LE UNIVERSITÀ

¹ Ha collaborato alla stesura del presente documento Giorgio Valandro Università di Padova

²Il decreto-legge n. 202/2024, c.d. Milleproroghe, è in vigore dal 28 dicembre 2024 e deve essere convertito in legge, con le consuete modificazioni, entro il 25 febbraio 2025. Per aggiornamenti e dossier vedi [ter parlamentare](#):

A. PERSONALE	2
1. Assunzioni	3
1.1. Limitazioni al turn over	3
1.2. Autorizzazione delle facoltà assunzionali: durata triennale senza proroga	3
1.3 Contratti a tempo determinato su fondi PNRR anche oltre la quota del 30%	4
2. Pensionamenti: favor per il trattenimento in servizio	4
2.1. Limite massimo a 67 anni: volontario se in presenza del requisito contributivo	4
2.2. Pensione anticipata a quota 103	5
2.3. Trattenimento in servizio volontario fino a 70 anni	5
2.4. Soppressione della risoluzione unilaterale da parte della PA	6
2.5. Opzione donna	6
3. Valorizzazione personale contrattualizzato	7
3.1. Incremento Fondo accessorio	7
3.2. Welfare nella contrattazione integrativa	8
3.3. Risorse per rinnovi CCNL 2025-2027 e 2028-2030	8
3.4. Indennità di vacanza contrattuale	9
4. Rapporto di lavoro	9
4.1. Congedi parentali: 3 mesi all'80%	9
4.2. Annullamento sanzioni per violazione di obblighi vaccinazione contro il COVID-19	9
5. Previdenza	10
5.1. Decontribuzione per lavoratrici madri	10
5.2. Proroga per i versamenti contributivi da parte della PA	10
B. SPESA PUBBLICA: NUOVI LIMITI E CONTROLLI.....	11
1. Limiti ai compensi di organi amministrativi di vertice e per incarichi aggiuntivi	11
1.1. Limite massimo per i compensi di nuovi organi amministrativi di vertice	12
1.1.1. Riduzione degli importi degli organi di "amministrazione e controllo"	13
1.2. Limite ai compensi per incarichi pubblici aggiuntivi rispetto all'incarico principale	14
2. Potenziamento controlli e sistema contabile	16
2.1. Missioni: tracciabilità delle spese per rimborso	16
2.2. PEC obbligatoria anche per gli amministratori di imprese costituite in forma societaria	17
2.3. Abrogazione del sistema di tesoreria unica mista	17
2.4. Scudo erariale per colpa grave	18
3. Acquisti: spending review e proroghe	18
3.1. Limiti di spesa per acquisti beni e servizi	19
3.2. Servizi di connettività: proroga degli strumenti CONSIP	19
C. FINANZIAMENTI E PNRR.....	20
1. Sostenibilità dei centri nazionali, partenariati e percorsi innovativi in sanità dal 2027	20
2. Studenti	21
2.1. Locazione alloggi per studenti fuori sede	21
2.2. Incremento risorse per collegi di merito accreditati	21
3. Finanziamento per policlinici universitari non costituiti in azienda	22
4. Definanziamenti MUR	22
D. AREA SANITARIA	22

1. Medici specializzandi 22
 - 1.1. Incremento del trattamento economico dei medici in formazione 22
 - 1.2. Compatibilità per incarichi libero-professionali a specializzandi 23
 - 1.3. Borse di studio per specializzandi di area sanitaria (non medici) 23
 - 1.4. Proroghe per incarichi a medici senza specializzazione 24
2. Personale del Servizio Sanitario Nazionale 25
 - 2.1. Valorizzazione economica dei dipendenti del SSN 25
 - 2.2. Modelli Organizzativi per le cure del malato 26
3. Edilizia sanitaria 26

A. PERSONALE

1. Assunzioni

1.1. Limitazioni al turn over

La Legge di Bilancio n. 207/2024 in commento ha ridotto, **per il solo 2025, dal 100 al 75% il limite relativo alla spesa storica**, ossia alle risorse derivanti dalla cessazione dei rapporti di lavoro complessivamente intervenute nell'anno precedente, utile ai fini delle assunzioni di personale a tempo indeterminato e di ricercatori a tempo determinato effettuabili dal sistema delle università statali (art. 1, comma 825, *lett. b*, l. 207/2024, che modifica l'art. 66, comma 13-bis, d.l. 112/2008)³.

Il limite fissato al 100% per gli anni dal 2018 al 2024, quindi, viene ridotto al 75% nel 2025 per poi tornare ad essere pari al 100% a decorrere dal 2026.

La riduzione al 75% è stata **rinviiata al 2026 limitatamente ai ricercatori universitari**. Di conseguenza, il limite al turnover dei ricercatori universitari per l'anno 2025 resta fissato al 100%.

Infine, per completezza si segnala il comma 834 ove si prevede che, entro il 30 aprile di ciascun anno, le somme derivanti dall'applicazione delle richiamate disposizioni, commi da 823 a 829 e 830, siano versate, dalle amministrazioni interessate, su apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato e restino acquisite all'erario. Si tratta di capire l'applicazione della norma per l'anno 2025 e 2026 essendo le facoltà assunzionali per le università definite dal MUR a livello di sistema.

1.2. Autorizzazione delle facoltà assunzionali: durata triennale senza proroga

Il decreto Milleproroghe 2025 introduce un'importante modifica alla previsione di cui all'art. 35 comma 4 del D.lgs. 165/2001 il quale prevede che *"le determinazioni relative all'avvio di procedure di reclutamento sono adottate da ciascuna amministrazione (...) sulla base del piano triennale dei fabbisogni (...) approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (...)"*.

In particolare, la norma in esame stabilisce che, a decorrere dal 2025, le già menzionate facoltà assunzionali abbiano una **durata massima di tre anni**, senza possibilità di proroga.

In via transitoria, la modifica normativa intervenuta, dispone altresì che le facoltà relative ai periodi precedenti, autorizzate o in corso di autorizzazione, sono esercitate entro e non

³L'art. 66, c. 13-bis, del d.l. 112/2008 è così riformulato (**nuove modifiche in grassetto**): *"Per il biennio 2012-2013 il sistema delle università statali, può procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato e di ricercatori a tempo determinato nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa pari al 20% di quella relativa al corrispondente personale complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente. La predetta facoltà è fissata nella misura del 50% per gli anni 2014 e 2015, del 60% per l'anno 2016, dell'80% per l'anno 2017 e del 100% per gli anni dal 2018 al 2024, del 75% per l'anno 2025 e del 100% a decorrere dall'anno 2026. Per i ricercatori universitari la predetta facoltà è fissata nella misura del 100% per l'anno 2025 e nella misura del 75% per l'anno 2026."*

oltre il 31 dicembre 2025 e non possono essere prorogate⁴.

Forse è il caso di definire in sede di conversione una norma di coordinamento anche per le Università vista la modifica contenuta nella legge Finanziaria dell'art. 66 comma 13bis del decreto-legge 112/2008 (comma 825)

Per maggiori approfondimenti sul tema vedi anche le *Note di lettura parlamentari n. 420, a cura del Servizio Studi: [Commento sul tema "Autorizzazioni alle assunzioni da parte della PA"](#)*.

1.3 Contratti a tempo determinato su fondi PNRR anche oltre la quota del 30%

La legge n. 207/2024 in commento ha disposto che i contratti a tempo determinato e di somministrazione conclusi per il reclutamento di personale a tempo determinato da parte delle amministrazioni titolari di interventi previsti nel PNRR sono esclusi dall'applicazione dei limiti quantitativi indicati dalla normativa vigente per l'attivazione dei contratti a termine (art. 1, comma 138, l. 207/2024 in commento che modifica l'art. 1, c. 2, del d.l. 80/2021).

Si ricorda che le **amministrazioni titolari di interventi del PNRR e i soggetti attuatori** hanno la possibilità di assumere personale con contratto a tempo determinato o di somministrazione, da impiegare per l'attuazione del PNRR, di durata complessiva **anche superiore a trentasei mesi**, ma non eccedente la durata di attuazione dei progetti di competenza delle singole amministrazioni e comunque **non oltre il 31 dicembre 2026**⁵ (art. 1, c. 2, del d.l. 80/2021).

In base alla disposizione in commento, questi contratti sono **esclusi dall'applicazione dei limiti quantitativi** previsti dalla normativa vigente e recati dagli artt. 23 e 31 del d.lgs. 81/2015 che prevedono, rispettivamente, che non possono essere assunti lavoratori a tempo determinato in misura superiore al 20% e che il numero dei lavoratori assunti con contratto a tempo determinato e con contratto di somministrazione a tempo determinato non può eccedere complessivamente il 30% del numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza presso l'utilizzatore al 1° gennaio dell'anno di stipulazione dei predetti contratti.

2. Pensionamenti: favor per il trattenimento in servizio

2.1. Limite massimo a 67 anni: volontario se in presenza del requisito contributivo

La Legge di Bilancio in commento stabilisce che il limite massimo di età per la prosecuzione del servizio corrisponde al requisito generale anagrafico per la pensione di vecchiaia, pari attualmente a 67 anni⁶, fermo restando il limite di 70 anni previsto dal regime speciale dei professori universitari o di altre categorie di dipendenti (commi 162 e 163, art. 1, l. 207/2024 in commento⁷).

Di conseguenza è **venuto meno l'obbligo di collocamento a riposo** per i dipendenti

⁴Si rammenta che con il Decreto Milleproroghe 2024, il legislatore ha disposto la proroga al 31 dicembre 2024 del termine per procedere alle assunzioni di personale (e alle relative autorizzazioni, se previste), riguardanti le cessazioni verificatesi anche nel 2022, oltre che nel periodo 2013-2021 (cfr. art. 1, comma 3, d.l. 215/2023, che proroga ulteriormente quanto già prorogato dall'art. 1, comma 2, lett. a, del decreto-legge n. 192/2014).

⁵In base alla disciplina generale sui contratti di lavoro dipendente a tempo determinato per i pubblici dipendenti - dettata dall'art. 19 del D.lgs. 81/2015 nel testo previgente alle modifiche introdotte dal d.l. 87/2018 (testo previgente a cui fanno rinvio, per i pubblici dipendenti, l'art. 36, c. 2, del D.lgs. 165/2001 e l'art. 1, c. 3, del d.l. 87/2018) - la durata di un contratto o di un complesso di rapporti a termine tra il datore di lavoro pubblico e il dipendente non può superare il limite di trentasei mesi.

⁶Il requisito dei 67 anni è suscettibile di futuri adeguamenti in base all'evoluzione della speranza di vita (cfr. l'art. 24, commi 9 e 12, d.l. 201/2011).

⁷I commi 162 e 163, rispettivamente, modificano l'art. 24, comma 4, d.l. 201/2011 e abrogano il comma 5, del d.l. 101/2013.

pubblici che, al compimento dell'attuale limite ordinamentale dei **65 anni di età** (o successivamente), potrebbero fruire del trattamento pensionistico anticipato, in quanto in possesso del relativo requisito contributivo⁸.

2.2. Pensione anticipata a quota 103

La Legge di Bilancio 2025 proroga la possibilità di accedere alla **pensione anticipata** mediante il sistema della "**Quota 103**". Il regime pensionistico denominato "Quota 103" consente ai lavoratori che, **entro il 31 dicembre 2025**, abbiano maturato almeno 62 anni di età e 41 anni di contributi, di essere collocati in stato di quiescenza in via anticipata rispetto al sistema previdenziale "ordinario" (comma 174, art. 1, l. 207/2024)⁹.

Si ricorda che per i lavoratori del settore pubblico (compresi i dipendenti delle Università), l'accesso alla pensione mediante "Quota 103" avviene dopo una "finestra" di nove mesi dalla maturazione dei requisiti previa istanza di collocamento a riposo indirizzata alla pubblica amministrazione di appartenenza con un preavviso di almeno 6 mesi.

2.3. Trattenimento in servizio volontario fino a 70 anni

La legge di Bilancio in esame introduce la possibilità per la P.A. di concordare con un dipendente, compreso il personale in regime di diritto pubblico, il trattenimento **in servizio oltre il limite massimo di 67 anni**, fino al compimento del settantesimo anno di età (art. 1, comma 165, l. 207/2024).

La possibilità di trattenimento in servizio è ammessa nel **limite del 10%** delle facoltà assunzionali autorizzate a legislazione vigente. La relazione tecnica osserva che l'introduzione della possibilità di trattenimento in servizio non ha effetti finanziari e comporta un'**automatica riduzione delle facoltà assunzionali** previste a legislazione vigente.

La norma non precisa, tuttavia, se la misura delle facoltà assunzionali sia determinata in rapporto al flusso di cessazioni dal servizio (facoltà assunzionali ordinarie) oppure se includa le facoltà assunzionali autorizzate in valori assoluti (diverse da quelle ordinarie) o comunque non determinate in rapporto al flusso di cessazioni e se la riduzione delle facoltà per il caso di trattenimento operi anche in tali ipotesi. Non è chiaro neppure la motivazione della mancanza di effetti finanziari.

La possibilità di trattenimento in servizio deve basarsi sulla necessità della prosecuzione dell'utilizzo del personale interessato, individuato sulla base di **esigenze organizzative** e di **merito**, per lo svolgimento di attività di tutoraggio e di affiancamento ai neoassunti, per esigenze funzionali non diversamente risolvibili. La norma è difficilmente applicabile trattandosi sia di personale già avviato alla pensione che devono fare i conti con la necessità del fisiologico ricambio generazionale. Nel frattempo il Ministro per la Pubblica amministrazione il 20.1 u.s., le indicazioni applicative del ricorso al trattenimento in servizio del personale, dirigenziale e non dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche.

La Direttiva del Ministro specifica che la norma:

- non attribuisce al lavoratore alcun diritto o automatismo al trattenimento in servizio e non ipotizza, in alcun modo, la presentazione, da parte sua, di richieste/istanze in tal senso;

⁸. 42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne

⁹L'importo della pensione erogata con "Quota 103", fino al raggiungimento dell'età prevista per la pensione di vecchiaia (attualmente 67 anni), non può superare quattro volte il trattamento minimo pensionistico del regime generale INPS. Inoltre, il trattamento pensionistico non è cumulabile con redditi da lavoro dipendente o autonomo, ad eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale, entro il limite di 5.000 euro lordi annui.

- attribuisce esclusivamente alla parte “datoriale” il potere di individuare il personale di cui ritiene necessario il trattenimento in servizio;
- è esclusa qualsiasi ipotesi di richiamo in servizio per il personale che abbia già cessato il servizio in quanto in caso di trattenimento in servizio questo opera senza soluzione di continuità.

Non dovrebbero essere applicabili ai dipendenti delle università pubbliche iscritti alle forme di previdenza esclusive del regime generale INPS, gli altri due incentivi al trattenimento in servizio introdotti dalla Legge di bilancio 2025, ossia:

a) l'estensione della possibilità di ricevere dal datore di lavoro le somme previste per la contribuzione previdenziale ai dipendenti in possesso del requisito di anzianità contributiva a prescindere dall'età anagrafica (e quindi non solo nei casi di quota 103, per i quali era già prevista);

b) l'esenzione fiscale dei contributi previdenziali ricevuti dal personale che ha maturato entro il 31 dicembre 2025 il diritto a pensione anticipata (art. 1, comma 161, legge 207/2024 in commento¹⁰).

In effetti, il beneficio dell'esclusione dalla base imponibile fiscale delle somme corrisposte al lavoratore che abbia optato per l'incentivo è introdotto mediante il richiamo dell'art. 51, comma 2, lettera i-bis), del TUIR (D.P.R. n. 917/1986). Un'ipotesi di esclusione che si applica alla fattispecie di rinuncia del lavoratore all'accredito contributivo, fattispecie non applicabile agli iscritti alle forme di previdenza esclusive del regime generale INPS.

2.4. Soppressione della risoluzione unilaterale da parte della PA

La Legge di Bilancio in commento ha abrogato la disposizione che consentiva alla PA di risolvere in via unilaterale il rapporto di lavoro dei dipendenti che hanno maturato il diritto alla liquidazione anticipata del trattamento pensionistico (comma 164, art. 1, l. 207/2024).

La norma oggetto di abrogazione, la cui applicabilità era già esclusa con riguardo ai professori universitari, richiedeva un preavviso di almeno sei mesi, da adottare con decisione motivata, con riferimento alle esigenze organizzative e ai criteri di “scelta applicati” (art. 72, comma 11, d.l. 112/2008) oppure sulla base di appositi criteri applicativi determinati in via generale, preventivamente, con atto generale di organizzazione interna (art. 16, comma 11, d.l. 98/2011).

2.5. Opzione donna

Il comma 173, dell'art. 1 della Legge di Bilancio 2025 introduce modifiche al regime di pensionamento anticipato denominato “**Opzione Donna**”. In particolare, la norma in esame estende la possibilità di accesso al regime in questione alle lavoratrici che, entro il 31 dicembre 2024, abbiano maturato un'anzianità contributiva pari o superiore a 35 anni e un'età anagrafica di almeno 61 anni, mantenendo gli ulteriori requisiti già previsti dalla normativa vigente (comma 164, art. 1, l. 207/2024, che modifica l'art. 16, comma 1-bis, del

¹⁰ Il comma 286 dell'art. 1, legge 197/2022 (Legge di Bilancio per il 2023) è sostituito dal seguente: “I lavoratori dipendenti che abbiano maturato, entro il 31 dicembre 2025, i requisiti minimi previsti dalle disposizioni di cui all'art. 14.1 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 [...] e all'art. 24, comma 10, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 [...] possono rinunciare all'accredito contributivo della quota dei contributi a proprio carico relativi all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti dei lavoratori dipendenti e alle forme sostitutive ed esclusive della medesima. In conseguenza dell'esercizio della predetta facoltà viene meno ogni obbligo di versamento contributivo da parte del datore di lavoro a tali forme assicurative della quota a carico del lavoratore, a decorrere dalla prima scadenza utile per il pensionamento prevista dalla normativa vigente e successiva alla data dell'esercizio della predetta facoltà. Con la medesima decorrenza, la somma corrispondente alla quota di contribuzione a carico del lavoratore che il datore di lavoro avrebbe dovuto versare all'ente previdenziale, qualora non fosse stata esercitata la predetta facoltà, è corrisposta interamente al lavoratore e relativamente alla medesima trova applicazione quanto previsto dall'art. 51, comma 2, lettera i-bis), del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. Rimane fermo, anche a seguito dell'esercizio della facoltà di cui al presente comma, quanto previsto dall'art. 14.1, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge n. 4 del 2019”.

decreto-legge n. 4/2019¹¹).

Anche le lavoratrici dipendenti dell'università pubblica o privata possono accedere al regime pensionistico "Opzione Donna" che comporta il calcolo della retribuzione pensionistica con il solo sistema contributivo e nei termini stabiliti dalla norma in esame.

Per completezza si segnala il **comma 835** – inserito **dalla Camera dei deputati** – che concerne l'attuazione dei commi 458 e 459 dell'articolo 1 della L. 27 dicembre 2013, n. 147, e definisce un profilo di diritto transitorio relativo all'intervento operato da tali commi. Questi ultimi hanno soppresso, per i pubblici dipendenti, il principio di non regressione della retribuzione in caso di passaggio di qualifica, di ruolo o di incarico, presso la stessa o diversa amministrazione, prevedendo il solo principio del riconoscimento, nella nuova posizione, del trattamento attribuito al corrispondente collega di pari anzianità, con la conseguente abrogazione dell'istituto dell'assegno personale (assegno pari alla differenza tra il precedente trattamento, se più elevato, e il nuovo trattamento). Il presente **comma 835** reca (per casi attuali di inadempimento) un nuovo termine temporale procedurale per l'attuazione dell'intervento soppressivo e dispone il mantenimento – fino a completo riassorbimento – degli assegni personali riconosciuti prima della data del 1° gennaio 2014 (data di entrata in vigore della citata L. n. 147). Si ricorda che le norme abrogate dal citato comma 458 dell'articolo 1 della L. n. 147 prevedevano che il suddetto assegno personale: fosse pensionabile; non fosse rivalutabile; non fosse cumulabile con indennità fisse e continuative, anche se non pensionabili, spettanti nella nuova posizione, salvo che per la parte eventualmente eccedente. Il successivo comma 459 ha disposto l'adeguamento, da parte delle pubbliche amministrazioni, con decorrenza dal 1° febbraio 2014, dei trattamenti giuridici ed economici (fermo restando il divieto di riconoscimento di nuovi assegni personali a decorrere dal 1° gennaio 2014).

Il **comma 835** in esame prevede, in primo luogo, che, ove non già anteriormente disposto, entro il 30 gennaio 2025 siano avviati gli adempimenti per il recupero degli importi eventualmente indebitamente corrisposti e che il mancato esercizio dell'azione di recupero costituisca danno erariale. *Si consideri l'opportunità di una valutazione riguardo all'ipotesi di prescrizioni temporali intervenute, relativamente agli eventuali emolumenti erogati indebitamente.*

3. Valorizzazione personale contrattualizzato

3.1. Incremento Fondo accessorio

La Legge di Bilancio per il 2025 prevede la **possibilità di incrementare le risorse per il trattamento accessorio** dei dipendenti pubblici, compresi i dirigenti, rispetto a quelle destinate nel 2024. L'eventuale incremento è a carico del bilancio delle singole università (art.

¹¹L'art. 16, comma 1-bis, del d.l. 4/2019 – che ha ridisegnato l'istituto di pensionamento anticipato "Opzione donna" - prevede, in primo luogo che l'età anagrafica di 61 anni sia ridotta di un anno per ogni figlio nel limite massimo di due anni. Tra gli ulteriori requisiti richiesti, si ricorda in particolare che le lavoratrici devono trovarsi in una delle seguenti condizioni: a) assistere, al momento della richiesta e da almeno sei mesi, il coniuge o un parente di primo grado convivente con handicap in situazione di gravità (ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge n. 104/1992), oppure un parente o un affine di secondo grado convivente qualora i genitori o il coniuge della persona con handicap in situazione di gravità abbiano compiuto i settanta anni di età oppure siano anch'essi affetti da patologie invalidanti o siano deceduti o mancanti; b) avere una riduzione della capacità lavorativa, accertata dalle competenti commissioni per il riconoscimento dell'invalidità civile, superiore o uguale al 74%.

1, comma 121, legge n. 207/2024 in commento).¹²

L'individuazione della percentuale di **incremento rispetto al monte retributivo del 2021** è stabilita dalla contrattazione collettiva nazionale relativa al triennio 2022-2024.¹³

La percentuale e i criteri dell'incremento definiti per il personale statale saranno applicati anche per il personale delle università.¹⁴

Si segnala, inoltre, che i **risparmi derivanti dalla riduzione di assunzioni** di personale a tempo indeterminato in misura inferiore a quella consentita dalla legislazione vigente in materia di *turn over* (vedi *supra* il paragrafo [Limitazioni al turnover](#)), asseverati dai rispettivi organi di controllo, possono essere destinati ad incrementare i fondi per il trattamento accessorio del personale per un importo non superiore al 10% del valore del fondo accessorio determinato per l'anno 2016 ai sensi art. 23, comma 2, d.lgs. 75/2017 e certificato ai sensi dell'art. 40-bis del d.lgs. 165/2001, al netto delle eventuali risorse per lavoro straordinario.

3.2. Welfare nella contrattazione integrativa

Al fine di evitare interpretazioni normative suscettibili di determinare maggiori oneri a carico della finanza pubblica, la Legge di Bilancio in commento stabilisce espressamente che, nell'ambito della contrattazione integrativa, **anche le risorse destinate a benefici di natura assistenziale e sociale** previsti in materia di welfare integrativo concorrono a determinare l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al **fondo per trattamento accessorio del personale**, fatte salve le risorse riconosciute a questo fine da specifiche disposizioni di legge o da previgenti norme di contratto collettivo nazionale (art. 1, comma 124, legge 207/2024 in commento).¹⁵

3.3. Risorse per rinnovi CCNL 2025-2027 e 2028-2030

La Legge di Bilancio 2025 determina, per il triennio 2025-2027, gli oneri a carico del bilancio dello Stato per la contrattazione collettiva nazionale e per i miglioramenti economici del personale statale in regime di diritto pubblico (art. 1, commi da 128 a 131 della legge n. 207/2024 in commento).

Viene inoltre autorizzata la spesa per la copertura degli oneri della contrattazione collettiva nazionale relativa al triennio 2028-2030.¹⁶

Per il **personale delle università**, *compreso il personale universitario convenzionato con il SSN* (comma 130), gli oneri per i rinnovi contrattuali per il triennio 2025-2027 e quelli

¹²La disposizione in commento dà attuazione alla norma di natura programmatica, introdotta dall'art. 3, comma 2, del d.l. 80/2021, il quale prevedeva l'individuazione, con successivi interventi normativi, delle risorse in base alle quali i contratti collettivi nazionali di lavoro potessero definire i criteri e le modalità di superamento del limite della spesa annua destinata ai trattamenti accessori del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna amministrazione pubblica.

¹³Si ricorda che in base al limite generale stabilito dall'art. 23, comma 2, d.lgs. 75/2017, l'ammontare annuo dei trattamenti accessori del personale non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. In attuazione dell'art. 3, comma 2, d.l. 80/2021, la Legge di Bilancio per il 2022 ha previsto la possibilità di incrementare le risorse accessorie impiegate dalle stesse amministrazioni nell'anno 2021 (art. 1, comma, 604, l. 234/2021).

¹⁴A differenza di quanto disposto con l'incremento previsto dalla Legge di Bilancio 2022 rispetto all'importo dell'anno 2021, la disposizione in commento non prevede, per il personale non rientrante nell'ambito di contratti collettivi, che l'incremento sia stabilito dai provvedimenti di determinazione o autorizzazione dei trattamenti retributivi (cfr. art. 1, comma, 604, l. 234/2021).

¹⁵Il comma 125 prevede che le risorse stanziare con la legge n.118/2024 sui capitoli relativi al finanziamento dei benefici di natura assistenziale e sociale in favore dei dipendenti pubblici possono essere destinate a queste finalità nell'ambito della contrattazione collettiva integrativa di riferimento.

¹⁶La Relazione illustrativa riporta che le somme stanziare, comprensive degli oneri contributivi ai fini previdenziali e dell'IRAP, concorrono a costituire l'importo complessivo massimo destinato, ai sensi delle vigenti disposizioni della legge di contabilità e finanza pubblica, in ciascun anno del triennio di riferimento al rinnovo dei contratti del pubblico impiego.

derivanti dalla corresponsione dei miglioramenti economici al personale di diritto pubblico, sono posti a carico dei bilanci dei singoli atenei (art. 1, comma 129, l. 207 in commento).

3.4. *Indennità di vacanza contrattuale*

Nelle more della definizione dei CCNL o dei provvedimenti negoziali relativi al triennio 2025-2027 (in deroga alle procedure previste dalle disposizioni vigenti in materia) la previsione in esame dispone l'erogazione, a valere sulle risorse a copertura degli oneri per i rinnovi contrattuali, dell'indennità di vacanza contrattuale, ossia di una copertura economica che costituisce un'anticipazione dei benefici complessivi che saranno attribuiti all'atto del rinnovo contrattuale per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche (comma 128, primo e secondo periodo, della Legge di Bilancio in commento)¹⁷.

La misura percentuale di questa **indennità di vacanza contrattuale** rispetto agli stipendi tabellari, è pari a:

- 0,6% dello stipendio tabellare **dal 1° aprile 2025** al 30 giugno 2025;
- 1% dello stipendio tabellare a decorrere **dal 1° luglio 2025**.

4. Rapporto di lavoro

4.1. *Congedi parentali: 3 mesi all'80%*

La Legge di Bilancio 2025 introduce nuove misure dirette a incrementare il sostegno all'istituto del congedo parentale dei lavoratori dipendenti (ex art. 34, d.lgs. 151/2001)¹⁸.

Nello specifico, l'indennità per il congedo parentale è **elevata all'80% per un mese aggiuntivo**, da fruire **entro il sesto anno di vita** del bambino. Di conseguenza, i periodi complessivamente fruibili con indennità pari all'80% sono elevati da uno a **complessivi tre mesi**, sempre **in alternativa tra i genitori**.

Il nuovo mese aggiuntivo all'80% **non si applica** quando il periodo di congedo di maternità o di paternità è terminato entro il 31 dicembre 2024.

Per quest'ultimo caso è garantito l'elevamento all'80% per il secondo mese, come già previsto dalla Legge di Bilancio per il 2024. Restano esclusi (come già previsto nella norma di cui al suddetto art. 1, comma 179) i casi in cui il congedo di maternità o di paternità sia terminato entro il 31 dicembre 2023.¹⁹

4.2. *Annulamento sanzioni per violazione di obblighi vaccinazione contro il COVID-19*

Si segnala che il decreto Milleproroghe 2025 ha abrogato la disciplina transitoria, non più vigente, delle sanzioni amministrative pecuniarie a suo tempo introdotte per violazioni degli obblighi di vaccinazione contro il COVID-19 (commi 4 e 5, art. 21, d.l. in commento, che abrogano l'art. 4-sexies, d.l. 44/2021), disponendo espressamente:

- **l'estinzione dei procedimenti sanzionatori;**
- **l'annullamento delle sanzioni già irrogate.**

¹⁷In base all'art. 47-bis, comma 2, del D.lgs. 165/2001, a decorrere dal mese di aprile dell'anno successivo alla scadenza del contratto collettivo nazionale di lavoro, qualora lo stesso non sia ancora stato rinnovato, è riconosciuta ai dipendenti dei rispettivi comparti di contrattazione, nella misura e con le modalità stabilite dai contratti nazionali, e comunque entro i limiti previsti dalla legge finanziaria in sede di definizione delle risorse contrattuali, una copertura economica che costituisce un'anticipazione dei benefici complessivi che saranno attribuiti all'atto del rinnovo contrattuale.

¹⁸"Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53".

¹⁹Si ricorda che la previsione contenuta nella Legge di Bilancio in esame deve essere letta congiuntamente agli artt. 32 - 34 del D.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 (oggetto di implementazione e in esordio richiamato) che dispone, tra le altre, la durata totale del congedo parentale previsto sino a 10 mesi complessivi (elevabili a 11) altresì distinti tra i due genitori nei modi ivi disciplinati.

L'intervento normativo in esame specifica che **restano acquisite al bilancio dello Stato le somme già versate**, in ragione delle sanzioni pecuniarie, alla data di entrata in vigore del presente decreto (**28 dicembre 2024**).

In assenza di indicazioni più puntuali, è ragionevole ritenere che le pubbliche amministrazioni (comprese le università) non siano più tenute a sanzionare i dipendenti che hanno a suo tempo violato gli obblighi vaccinali e nemmeno comunicare al Ministero della salute la loro situazione vaccinale in relazione all'obbligo precedentemente in vigore.

5. Previdenza

5.1. Decontribuzione per lavoratrici madri

La Legge di Bilancio in commento interviene anche in materia di sgravio contributivo in favore delle lavoratrici madri, introducendo una nuova misura di decontribuzione (commi 219 e 220).

In particolare, a decorrere dal 2025, è previsto un **esonero parziale dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti** (esclusi pertanto gli importi destinati all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e alle malattie professionali) a carico delle lavoratrici madri e nei limiti di spesa di 300 milioni di euro annui. L'esonero non incide sul calcolo della pensione e non si applica ai premi e contributi dovuti all'INAIL.

I **requisiti** per beneficiare dello sgravio contributivo sono:

- madri di **2 o più figli**, con esonero fino al mese del compimento del **decimo anno di età** del figlio più piccolo;
- [a decorrere dall'**anno 2027**] madri di **3 o più figli**, con esonero fino al mese del compimento del **diciottesimo anno di età** del figlio più piccolo.

Il beneficio in esame **non si applica**:

- per gli anni 2025 e 2026, in favore delle lavoratrici che risultino essere già beneficiarie dell'esonero contributivo a favore delle madri con 3 o più figli, disposto dalla legge n. 213/2023²⁰;
- se la retribuzione o il reddito imponibile ai fini previdenziali è superiore all'importo di 40 mila euro su base annua, salvo quanto disposto in materia con riferimento alle lavoratrici autonome (e non dipendenti), iscritte all'assicurazione generale obbligatoria o alla gestione separata (comma 220)²¹.

5.2. Proroga per i versamenti contributivi da parte della PA

Si segnala che l'ultimo Decreto Milleproroghe 2025 (d.l. 202/2024) ha prorogato **fino al 31 dicembre 2025** la **disapplicazione di alcuni termini prescrizionali** in tema di versamenti contributivi da parte delle pubbliche amministrazioni, comprese le università (art.

²⁰L'art. 1, comma 180, della legge n. 213/2023 (legge di bilancio per l'anno 2024) ha previsto che, per i periodi di paga dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2026, alle lavoratrici madri di tre o più figli con rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, ad esclusione dei rapporti di lavoro domestico, sia riconosciuto un esonero del 100% della quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti a carico del lavoratore fino al mese di compimento del diciottesimo anno di età del figlio più piccolo, nel limite massimo annuo di 3.000 euro riparametrato su base mensile.

²¹Per l'attuazione della presente disposizione è prevista l'adozione di un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze entro il termine di 30 giorni dall'entrata in vigore della presente Legge di Bilancio 2025, ossia entro il 31 gennaio 2025.

1, commi 2 e 3, d.l. 202/2024)²²:

- a) disapplicazione transitoria dei termini di prescrizione per gli obblighi relativi alle contribuzioni di previdenza e di assistenza sociale obbligatoria²³, con riferimento ai periodi di competenza compresi entro il 31 dicembre 2020. Restano salvi gli effetti di provvedimenti giurisdizionali passati in giudicato e il diritto all'integrale trattamento pensionistico del lavoratore;
- b) disapplicazione transitoria dell'effetto di prescrizione temporale per il mancato versamento delle contribuzioni previdenziali inerenti alla cosiddetta Gestione separata dell'INPS, con riferimento ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa intercorrenti con la PA. Resta ferma la salvezza degli effetti di provvedimenti giurisdizionali passati in giudicato;
- c) disapplicazione delle sanzioni civili e degli interessi di mora per il caso di mancato versamento dei contributi di previdenza e di assistenza sociale obbligatoria da parte delle pubbliche amministrazioni. Resta fermo che non si fa luogo a rimborso delle somme già versate a titolo di sanzione o interesse di mora (art. 1, comma 3, d.l. 202/2024, c.d. Milleproroghe). La norma di esclusione non si applica se le violazioni sono oggetto di sanzioni penali o amministrative pecuniarie.

Per maggiori approfondimenti vedi le *Note di lettura parlamentari n. 420, a cura del Servizio Studi*: [Commento sul tema "Versamenti contributivi da parte della PA"](#).

B. SPESA PUBBLICA: NUOVI LIMITI E CONTROLLI

1. Limiti ai compensi di organi amministrativi di vertice e per incarichi aggiuntivi

La Legge di Bilancio 2025 in commento introduce, *con diversi distinguo ed eccezioni*, due nuovi ordini di limitazioni a compensi per specifiche cariche o incarichi finanziati con risorse pubbliche. In particolare, vengono introdotti:

1. un tetto di **120 mila euro per compensi degli "organi amministrativi di vertice"** delle amministrazioni pubbliche e di "enti, organismi e fondazioni" che ricevono contributi a carico della finanza pubblica, escluse le società controllate (comma 846, art. 1, l. 207/2024: per approfondimenti, [vedi infra par. 1.1](#));
2. un limite per il **compenso per incarichi di vertice non superiore al 25% del compenso percepito per l'incarico "principale"** svolto sia a titolo di *rapporto di servizio* con l'amministrazione pubblica di appartenenza, sia per incarichi in organi di vertice, *anche amministrativi*, delle pubbliche amministrazioni e delle società partecipate di cui al d.lgs. 75/2016 (comma 848: per approfondimenti, [vedi infra par. 1.2](#)).

Applicabilità alle università ed esclusioni

I nuovi limiti **si applicano anche alle università pubbliche** e al personale universitario,

²²La proroga in commento è diretta a consentire alle pubbliche amministrazioni di portare a termine le necessarie attività di verifica della sussistenza dei rapporti di lavoro in determinati periodi temporali e di evitare le forme di contenzioso inerenti alla mancata o incompleta liquidazione dei trattamenti previdenziali.

²³La norma fa riferimento, oltre che alla contribuzione pensionistica, a quella relativa ai trattamenti di previdenza e ai trattamenti di fine rapporto o di fine servizio amministrati dall'INPS e relativi ai dipendenti suddetti.

con rilevanti esclusioni e qualche incertezza interpretativa.²⁴

Un'**esclusione** di particolare rilievo riguarda determinate categorie di enti di rilevanza strategica per il mondo della ricerca e delle università (comma 849, lett. b, l. 207/2024):

- i) enti pubblici di ricerca;
- ii) **consorzi tra università** ed enti pubblici di ricerca;
- iii) **fondazioni scientifiche**.

Come accennato, le limitazioni in commento **si applicano anche agli incarichi conferiti al personale universitario**, compreso il personale in regime di diritto pubblico (professori e ricercatori).

Tuttavia, è espressamente previsto che le limitazioni in commento **non si applicano ai trattamenti economici** e agli "*emolumenti comunque denominati*" erogati dalle amministrazioni pubbliche, tra cui le università (comma 849, lett. c, l. 207/2024):

- per l'esercizio di **funzioni direttive, dirigenziali o equiparate**; oppure
- in ragione di **rapporti di lavoro subordinato**.

È appena il caso di sottolineare che **l'esclusione non riguarda i dipendenti pubblici in sé**, ma soltanto "*il trattamento economico in godimento in ragione di rapporti di lavoro subordinato*" o per l'esercizio di funzioni direttive, dirigenziali o equiparate. Trattamento economico che **non può in nessun caso risultare ridotto** dall'applicazione dei limiti normativi in commento.

Al contempo, però, il trattamento economico in godimento può costituire la base di calcolo del 25% per eventuali incarichi di vertice presso amministrazioni pubbliche o incarichi di amministrazione di società partecipate (vedi *infra* par. 1.2).²⁵

1.1. Limite massimo per i compensi di nuovi organi amministrativi di vertice

Più nel dettaglio, la legge di Bilancio in commento fissa un **tetto di 120 mila euro annui** per i compensi riconosciuti agli **organi amministrativi di vertice nominati** a partire dal 1° gennaio 2025 dalle seguenti categorie di enti (comma 846, primo periodo, art. 1, l. 207/2024):

- a) **amministrazioni pubbliche, tra cui le Università**, escluse le società a controllo pubblico;
- b) **enti, organismi e fondazioni che ricevono contributi a carico della finanza pubblica**, anche in modo indiretto e sotto qualsiasi forma.

Questo limite ai compensi degli "organi amministrativi di vertice" si applica alle **nuove nomine** disposte "**a decorrere**" dal **1° gennaio 2025** (comma 846, l. 207/2024). Se ne deve dedurre a contrario che non trova applicazione per gli organi amministrativi di vertice nominati entro il 31 dicembre 2024.

²⁴A fronte di un testo normativo disorganico, se non proprio contraddittorio, e in attesa delle specificazioni che saranno auspicabilmente fornite dai provvedimenti attuativi previsti dalle disposizioni in commento (vedi *infra* nel testo), si rende necessaria una complessa operazione di esegesi del testo e di collazione dei numerosi rinvii normativi. L'ambiguità del testo è ulteriormente accentuata dal regime delle esclusioni introdotte dalla stessa Legge di Bilancio (comma 849), le quali sono riferite indistintamente alle due tipologie di limiti, nonostante si tratti di limitazioni che incidono con meccanismi diversi su categorie di incarichi e soggetti non sempre coincidenti. L'interprete è così chiamato a valutare volta per volta l'operatività del regime delle esclusioni (per es. per consorzi universitari e fondazioni scientifiche) rispetto ai singoli limiti normativi, differenziati in base alla natura degli incarichi e degli enti pubblici coinvolti.

²⁵L'ambiguità del testo è ulteriormente accentuata da un regime delle esclusioni (comma 849), che sono riferite indistintamente alle due tipologie di limiti, nonostante si tratti di limitazioni che incidono con meccanismi diversi su categorie di incarichi e soggetti non sempre coincidenti. L'interprete è così chiamato a valutare volta per volta l'operatività del regime delle esclusioni (per es. per consorzi universitari e fondazioni scientifiche) rispetto ai singoli limiti normativi, differenziati in base alla natura degli incarichi e degli enti pubblici coinvolti.

**Individuazione degli “organi amministrativi di vertice”*

Per “organi amministrativi di vertice” si intendono quelli di “**amministrazione attiva e consultiva**”, comunque denominati dai rispettivi ordinamenti, organizzati **in forma collegiale o monocratica**²⁶ (comma 847).

Quanto alla formulazione letterale, ai fini dell’individuazione della platea degli organi che possono rientrare in questa definizione, si può notare che l’espressione pone l’accento sulla **funzione “consultiva”**, oltre che su quella di amministrazione “attiva”, a differenza della disciplina vigente in materia che pone l’attenzione sulla funzione di controllo (l’art. 1, comma 596, legge n. 160/2019 usa l’espressione “organi di amministrazione e di controllo”).

Quanto all’aggettivo “**amministrativi**” e “**di vertice**”, le disposizioni in commento distinguono gli “organi amministrativi di vertice” (comma 846) dagli “organi di vertice” senza aggettivi, che devono quindi intendersi come organi del vertice politico (cfr. comma 848).

La *ratio* di queste precisazioni sembra essere quella di evitare interpretazioni restrittive che consentano di escludere dall’ambito di applicazione delle limitazioni gli organi di amministrazione o gli organi consultivi, che non risultino facilmente riconducibili agli organi di vertice politici o a quelli di controllo propriamente detti.

In ogni caso, gli organi amministrativi di vertice, ai quali si dovrà applicare la limitazione in esame, dovranno essere individuati con **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri**, su proposta del MEF, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di bilancio in commento (ossia **entro il 30 giugno 2025**).

1.1.1. Riduzione degli importi degli organi di “amministrazione e controllo”

La Legge di Bilancio in commento dispone anche la rideterminazione dei compensi di base e massimi da attribuire agli **organi di “amministrazione e controllo”** delle amministrazioni pubbliche, comprese le università con esclusione degli enti del SSN e delle società (così il comma 846, secondo periodo).

A tal fine, prevede che, sempre con il menzionato DPCM da adottare entro il 30 giugno 2025, venga determinata la **percentuale di riduzione dei compensi base e massimi** attualmente stabiliti dal DPCM n. 143/2022, allegato I, tabella C²⁷.

a) Organi di amministrazioni pubbliche: limite per singolo incarico ed esclusioni

L’importo di 120 mila euro ai compensi degli organi amministrativi di vertice corrisponde al 50% del trattamento economico complessivo spettante al primo presidente della Corte di cassazione, che è stato fissato in 240.000 euro dal decreto-legge n. 66/2014 rivalutato ad oggi a 255.000 (si veda circolare della Presidenza del consiglio del 4 novembre 2024 n.57278).²⁸ Come si vede, non si tratta di una modifica del limite massimo del trattamento economico annuo onnicomprensivo derivante dagli incarichi e rapporti di lavoro dipendente o autonomo instaurati con amministrazioni pubbliche (comprese le università) e società partecipate. **Il limite massimo onnicomprensivo di 240.000 euro continua ad applicarsi**, quindi, anche

²⁶L’applicabilità agli organi monocratici è confermata dal tenore letterale della disposizione in commento che utilizza l’inciso “anche” in forma collegiale (comma 847).

²⁷“Regolamento in attuazione dell’art. 1, comma 596, della legge 160/2019 in materia di compensi, gettoni di presenza e ogni altro emolumento spettante ai componenti gli organi di amministrazione e di controllo, ordinari e straordinari, degli enti pubblici”.

²⁸Si ricorda che l’art. 13, comma 1, del d.l. 66/2014 ha fissato il limite massimo retributivo del primo presidente della Corte di cassazione in euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente.

al personale universitario, come previsto dagli artt. 23-bis e 23-ter del d.l. 201/2011 e successive modificazioni.

Al contrario, la Legge di Bilancio in commento fissa il tetto massimo con riferimento **esclusivamente ai compensi degli “organi amministrativi di vertice”**, senza tener conto dei limiti del trattamento economico onnicomprensivo a carico della finanza pubblica riconosciuto al medesimo soggetto (limiti disciplinati, appunto, dal d.l. 201/2011).

La stessa Legge di Bilancio in commento prevede espressamente che il limite di 120.000 euro **non si applica**:

- a compensi degli organi amministrativi delle **società a controllo pubblico**, i cui limiti complessivi continuano ad essere disciplinati dal d.lgs. 75/2016 (comma 846, l. 207/2024), salvo quanto disposto dal comma 848 (vedi *infra*);
- ai trattamenti economici e agli emolumenti comunque denominati per l'esercizio di **funzioni direttive, dirigenziali o equiparate** oppure **“in ragione di rapporti di lavoro subordinato”** erogati dalle pubbliche amministrazioni, tra cui le università (comma 849, lett. c, l. 207/2024 in commento), per i quali continuano ad applicarsi i limiti generali di cui al d.l. 201/2011;
- ai compensi degli organi amministrativi degli enti pubblici di ricerca, dei **consorzi tra università** ed enti pubblici di ricerca, delle **“fondazioni scientifiche”** (comma 849, lett. b, l. 207/2024).

Infine, si segnala che, a differenza del limite onnicomprensivo di 240.000 mila euro onnicomprensivi di cui al d.l. 201/2011, il limite di 120.000 euro in commento **non è soggetto al meccanismo di ricalcolo** sulla base della percentuale stabilita in relazione agli incrementi medi conseguiti nell'anno precedente dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati, come calcolati dall'ISTAT (così il comma 846).

b) Organi di enti, organismi e fondazioni che ricevono contributi pubblici “significativi”

Il limite ai compensi di organi amministrativi di vertice di enti, organismi e fondazioni che ricevono, anche in modo indiretto e sotto qualsiasi forma, contributi a carico della finanza pubblica, trova applicazione soltanto quando si tratta di **contributi “di entità significativa”**.

Il **livello di significatività** del contributo è stabilito con DPCM, su proposta del MEF entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della Legge di Bilancio in commento, ossia **entro il 31 marzo 2025** (comma 857, l. 207/2024 in commento).

In ogni caso, questo limite **non si applica ai consorzi tra università** ed enti pubblici di ricerca e alle **“fondazioni scientifiche”** per espressa previsione del legislatore (comma 849, lett. c).

Considerata l'ampiezza della formulazione utilizzata dal legislatore, sembra ragionevole ritenere che la **disapplicazione** del limite di 120.000 euro annui valga anche **per i centri di ricerca e i partenariati estesi finanziati con fondi PNRR** e costituiti in forma di Consorzio universitario e di ricerca oppure di Fondazione “scientifica”. A questi fini, infatti, non sembra essere rilevante l'inserimento di questi enti nell'elenco delle Amministrazioni centrali individuate dall'ultimo rilevamento ISTAT.

1.2. Limite ai compensi per incarichi pubblici aggiuntivi rispetto all'incarico principale

La Legge di Bilancio 2025 introduce un limite massimo dei compensi aggiuntivi per incarichi ricoperti da dipendenti pubblici o soggetti che già percepiscono compensi a carico

delle finanze pubbliche (comma 848, art. 1, l. 207/2025). In particolare, si tratta delle seguenti categorie di soggetti:

- a) **soggetti legati da un rapporto di servizio con la PA** che mantengono un trattamento retributivo da parte dell'amministrazione di appartenenza (anche se posti in fuori ruolo, distacco o aspettativa). Questi soggetti non possono percepire compensi **per cariche negli organi di vertice** delle università di importo superiore al **25% del trattamento economico in godimento**;
- b) i soggetti che possono ricoprire **cariche nell'ambito di società partecipate o enti strumentali**, non possono percepire compensi di importo complessivamente superiore al **25% rispetto all'incarico svolto in via principale** presso gli enti di riferimento delle medesime società in qualità di:
 - *“organi amministrativi di vertice”* delle amministrazioni pubbliche e degli enti che ricevono contributi pubblici “significativi” di cui al comma 846;
 - *“organi di amministrazione delle società di cui alla sezione Amministrazioni centrali”* dell'elenco delle Amministrazioni pubbliche annualmente pubblicato dall'ISTAT;²⁹
 - organi di amministrazione delle società interamente possedute, direttamente o indirettamente, dalle amministrazioni pubbliche, escluse le società quotate e le loro controllate.

La limitazione si applica **a decorrere dal 1° gennaio 2025**. In caso di superamento dei limiti di cui al presente comma, si dispone che i relativi compensi in corso di godimento sono **automaticamente ridotti**.

Anche questi limiti **non si applicano ai consorzi** tra università ed enti pubblici di ricerca e alle **“fondazioni scientifiche”** per espressa previsione del legislatore (comma 849, lett. c). Di conseguenza, dovrebbero risultare esclusi dall'applicazione del limite del 25% in commento anche i centri di ricerca e i partenariati estesi finanziati con fondi PNRR e costituiti in forma di Consorzi universitari e di ricerca o di Fondazione “scientifica”.

Entia non sunt multiplicanda sine necessitate

²⁹Si ricorda, in proposito, che l'ISTAT ha effettuato l'ultimo aggiornamento del predetto elenco alla data del 30 settembre 2024.

La formulazione dei 4 commi in commento (846-849) risulta essere piuttosto caotica, se non contraddittoria.

Per individuare, rinvio normativo per rinvio normativo, l'effettivo ambito di applicazione delle esclusioni e dei diversi limiti normativi, che sono differenziati in base alla natura degli incarichi o dei soggetti incaricati o ancora degli enti pubblici conferenti, può essere utile tenere presente che:

- si tratta di **due tipologie di limiti strutturalmente diversi**, in quanto il limite di 120.000 euro rappresenta un *valore assoluto* della singola carica amministrativa di vertice (comma 846), mentre il 25% è un *valore relativo*, ossia che si attiva ed è calcolato in rapporto all'incarico principale svolto presso enti pubblici anche diversi (comma 848);
- i limiti normativi si riferiscono a cariche, incarichi e categorie di enti pubblici in parte coincidenti, con conseguente **possibilità di sovrapposizioni**, che richiedono la disapplicazione del limite meno stringente, tenendo conto del regime delle esclusioni;
- resta fermo e opera **su un piano diverso il limite onnicomprensivo degli emolumenti** che complessivamente possono essere riconosciuti a un singolo soggetto a carico della finanza pubblica (artt. 23-bis e 23-ter del d.l. 201/2011).

Per ulteriori approfondimenti sui limiti di spesa per organi di vertice introdotti dalla Legge di Bilancio 2025 in commento si rinvia alle [Schede di lettura - Volume III, pp. 77 e ss. \(PDF\)](#)

2. Potenziamento controlli e sistema contabile

La Legge di Bilancio 2025 introduce diverse misure per il potenziamento dei **controlli di finanza pubblica**, tra cui anche il rafforzamento della capacità di monitoraggio e verifica dell'utilizzo delle risorse pubbliche da parte dei rappresentanti designati dai Ministeri di competenza nei **collegi dei revisori dei conti** anche delle università e delle società, degli enti, degli organismi e delle fondazioni che ricevono, anche in modo indiretto e sotto qualsiasi forma, un contributo di entità significativa a carico dello Stato (commi 856 e 857, art. 1, l. 207/2024 in commento).

2.1. Missioni: tracciabilità delle spese per rimborso

La Legge di Bilancio ha introdotto l'obbligo di tracciabilità delle spese (art. 1, comma 81, l. 207/2024).

In particolare, a decorrere dal 2025, la **deduzione** delle spese relative a vitto e alloggio (prestazioni alberghiere e di somministrazione di alimenti e bevande) e a viaggio e trasporto, effettuati mediante autoservizi pubblici non di linea (tipicamente taxi e auto a noleggio), è ammissibile **soltanto** per pagamenti effettuati con **strumenti tracciabili** (cfr. ex art. 23, d.lgs. 241/1997):

- versamento bancario o postale;
- carte di debito, di credito e prepagate;
- assegni bancari e circolari.

L'onere del pagamento con strumenti tracciabili si applica alle spese rimborsate sia direttamente al committente, che al proprio personale e ai collaboratori esterni. Per le amministrazioni pubbliche, comprese le università, il pagamento con strumenti tracciabili deve essere considerato **obbligatorio**, in quanto il rimborso delle spese pagate in contanti non comporta soltanto la tassazione nella busta paga del dipendente, ma anche la **perdita del**

diritto alla deduzione fiscale da parte dell'ente pubblico.

2.2. PEC obbligatoria anche per gli amministratori di imprese costituite in forma societaria

Al fine di garantire una comunicazione ufficiale, tracciabile e sicura tra le imprese e la pubblica amministrazione, la Legge di Bilancio 2025 estende **l'obbligo** di possedere un indirizzo di posta elettronica certificata (**PEC**) **anche agli amministratori di imprese costituite in forma societaria**. (il comma 860 in commento modifica l'art. 5, comma 1, d.l. 179/2012)³⁰.

2.3. Abrogazione del sistema di tesoreria unica mista

La legge di Bilancio in commento ha disposto la **definitiva abrogazione** delle disposizioni che disciplinano il **regime di tesoreria unica "mista"**, regime attualmente sospeso, ma previsto anche per le università, con il fine di favorire il rispetto delle nuove regole della governance economica europea (comma 780, l. 207/2024 in commento).

Come è noto, il regime misto non è più operativo dal 2012, a seguito di successivi interventi legislativi che ne hanno disposto la sospensione, per esigenze di controllo della liquidità del settore statale. La sospensione è attualmente prevista fino al 31 dicembre 2025.³¹

Viene in questo modo **ripristinato il sistema di Tesoreria unica tradizionale**, di cui alla legge n. 720/1984³², per tutti gli enti ed organismi pubblici, comprese le università, che dal 2026 sarebbero dovute tornare al sistema di tesoreria mista, dopo il periodo di sospensione disposto dal decreto-legge n. 1/2012.

L'obiettivo è quello di una immediata disponibilità e di un maggiore controllo sui flussi di cassa pubblici da parte del Governo centrale, per garantire sostenibilità e trasparenza. Il sistema di Tesoreria unica tradizionale, infatti, prevede:

- a) **un accentramento totale delle risorse**. Con l'eliminazione della tesoreria unica mista, tutti i soggetti pubblici destinatari della nuova norma (tra cui le università) sono obbligati a depositare la totalità delle loro **disponibilità liquide presso la tesoreria dello Stato**, senza possibilità di una gestione diretta, nemmeno parziale;³³
- b) **la riduzione dell'autonomia finanziaria degli enti pubblici**. Le università pubbliche non potranno più procedere mediante deposito di parte delle loro risorse presso banche locali o istituti di credito per gestire autonomamente le spese correnti.³⁴

³⁰Il d.l. 179 del 2012 estendeva l'obbligo di possedere un indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) anche alle imprese individuali che presentano una domanda di prima iscrizione al registro delle imprese o all'albo delle imprese artigiane.

³¹Nel dettaglio, il comma 780 in esame dispone l'abrogazione dell'art. 7 del d.lgs. 279/1997, che ha introdotto e disciplinato il sistema di tesoreria unica mista per le regioni e gli enti locali, sistema poi esteso anche alle università statali. È stato, inoltre, abrogato l'art. 35, comma 8, del decreto-legge n.1/2012, che ha previsto la sospensione dell'applicazione del sistema di tesoreria mista e il mantenimento del regime di tesoreria unica fino al 31 dicembre 2025.

³²Il sistema di tesoreria unica, previsto dalla legge n. 720/1984, obbliga le pubbliche amministrazioni a depositare tutte le loro disponibilità liquide in apposite contabilità speciali aperte presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato. Nelle contabilità speciali "fruttifere" vengono versati gli incassi derivanti dalle entrate proprie degli enti (costituite da introiti tributari ed extratributari, vendita di beni e servizi, canoni, sovracanoni, indennizzi, e da altri introiti provenienti dal settore privato). Le altre entrate (assegnazioni, contributi, trasferimenti provenienti dal bilancio dello Stato e dagli altri enti del settore pubblico, comprese quelle provenienti da mutui) affluiscono alle contabilità speciali "infruttifere".

³³In questo modo, lo Stato potrà utilizzare le risorse accentrate per finanziare temporaneamente il proprio fabbisogno di cassa, riducendo il ricorso al mercato finanziario per il debito a breve termine e migliorando la gestione della liquidità complessiva del settore pubblico. L'intento del legislatore è quello di operare una ottimizzazione della liquidità statale.

³⁴A tal proposito, le università pubbliche, in quanto destinatarie della disposizione in commento, sono tenute ad adeguarsi rapidamente al nuovo sistema di gestione finanziaria, predisponendo le procedure necessarie per gestire i pagamenti e le entrate esclusivamente tramite il sistema della tesoreria unica.

2.4. Scudo erariale per colpa grave

Si segnala che, in materia di responsabilità contabile, il decreto Milleproroghe 2025 ha disposto un'ulteriore **proroga al 30 aprile 2025** delle disposizioni in materia di responsabilità erariale introdotte dall'art. 21, comma 2, del d.l. 76/2020. Tale disposizione **limita** la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, in materia di contabilità pubblica, **ai casi in cui la produzione del danno è "dolosamente voluta"** dal soggetto³⁵.

In particolare, la previsione oggetto di proroga **esclude** la responsabilità per danno erariale **per le sole condotte commissive connotate da colpa grave**.

Pertanto, la limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo **non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente**.

L'obiettivo del c.d. scudo erariale è garantire maggiore serenità decisionale. Si tratta di consentire ai funzionari pubblici di adottare decisioni in contesti complessi, senza il timore di subire procedimenti per responsabilità contabile ("paura della firma").

In tal modo, il legislatore tenta di promuovere l'efficienza amministrativa.

Lo scudo erariale resta valido **fino al 30 aprile 2025**, in attesa di una riforma più organica delle responsabilità amministrative-contabili.

3. Acquisti: spending review e proroghe

In tema di acquisti e appalti, si segnala che il 31 dicembre 2024, senza la previsione di alcun periodo transitorio, è entrato in vigore il d.lgs. 209/2024 contenente "*Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36*" ([versione aggiornata d.lgs. 36/2023, Codice dei contratti pubblici](#)).

Sul tema si segnala che il comma 532 proroga le misure previste dall'articolo 26 del d.l. 50 del 2022, riguardanti l'adeguamento dei prezzi dei materiali, ai lavori eseguiti o contabilizzati fino al 31 dicembre 2025. A tale riguardo è utile ricordare come l'articolo 26 del d.l. 50 del 2022 aveva introdotto alcune disposizioni volte a fronteggiare, nel settore degli appalti pubblici di lavori, gli aumenti eccezionali dei prezzi dei materiali da costruzione, dei carburanti e dei prodotti energetici. Si prevedeva che tali disposizioni si applicassero ai contratti pubblici di lavori, nonché agli accordi quadro delle società del gruppo Ferrovie dello Stato e di ANAS S.p.A. Si stabiliva, inoltre, che le medesime disposizioni fossero applicabili anche ai soggetti che svolgono attività ricadenti nei settori speciali - a condizione che non siano applicati i prezzi regionali - e nei settori della difesa e sicurezza, in quanto compatibili. Attraverso tale intervento normativo si mirava, tra l'altro, ad assicurare la realizzazione degli interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse del PNRR e del PNC.

Si segnala anche il parere ANAC n. 5 del 7 febbraio 2024 sull'articolo 26 in esame, che fornisce importanti chiarimenti sull'applicazione del meccanismo di revisione dei prezzi. Adeguamento prezzi (appalti con termine finale di presentazione entro il 31 dicembre 2021). La lettera a) del comma 532 modifica in più punti il comma 6-bis dell'articolo 26 del d.l. 50/2022, che disciplina il meccanismo di adeguamento prezzi a seguito aumenti eccezionali dei prezzi dei materiali da costruzione.

Una prima modifica è volta a prorogare, nell'ambito del meccanismo di adeguamento dei prezzi, al **31 dicembre 2025**, la possibilità di adottare lo stato di avanzamento dei lavori afferente alle lavorazioni eseguite o contabilizzate dal direttore dei lavori ovvero annotate,

³⁵Sulla "limitazione della responsabilità erariale" cfr. il [Commento dell'Ufficio Studi del CODAU](#).

sotto la responsabilità dello stesso, nel libretto delle misure anche in deroga alle specifiche clausole contrattuali e a quanto previsto dall'articolo 216, comma 27-ter del d.lgs. 50/2016, con la precisazione, introdotta dalla novella esaminata, che le variazioni da considerarsi sono quelle in aumento o in diminuzione rispetto ai prezzi posti a base di gara, al netto dei ribassi formulati in sede di offerta, applicando i prezzari di cui al comma 2 dell'art. 26 aggiornati annualmente ai sensi dell'art. 23, comma 16, terzo periodo, del d.lgs. 50/2016.

3.1. Limiti di spesa per acquisti beni e servizi

La legge n. 207/2024 in commento, a decorrere **dal 1° gennaio 2025**, estende alle società, organismi, fondazioni ed **enti che ricevono un contributo finanziario significativo dallo Stato**, l'applicazione di alcune misure di contenimento della spesa introdotte dalla Legge di bilancio 2020 (il comma 858, l. 207/2024 in commento rinvia specificamente ai commi 591, 592, 593, 597, 598 599, art. 1, della legge n. 160/2019).

Di conseguenza, a decorrere dall'anno 2025, anche gli enti e i soggetti sopra indicati non possono effettuare spese per l'acquisto di beni e servizi per un importo superiore al **valore medio sostenuto per le medesime finalità negli esercizi finanziari 2021, 2022 e 2023**, come risultante dai relativi rendiconti o bilanci deliberati.

Si segnala, inoltre, che la limitazione in commento potrebbe riguardare anche i centri di ricerca e i partenariati estesi finanziati con **fondi PNRR**, dal momento che sono stati formalmente inseriti nell'elenco delle Amministrazioni centrali individuate dall'ultimo rilevamento ISTAT. Tuttavia, alla luce di un'interpretazione sistematica della materia, questa limitazione potrebbe risultare in contrasto con le tempistiche stringenti previste per l'attuazione delle azioni finanziate con fondi PNRR, sottoposte a un regime governato, anche sul piano giuridico e normativo, dal **principio della tempestività** inteso come *“preminente valore dell'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nei Piani” dell'area PNRR* (così l'art. 1, comma 2, d.l. 77/2021, c.d. Decreto Semplificazioni)³⁶.

3.2. Servizi di connettività: proroga degli strumenti CONSIP

In tema di acquisti, si segnala che il Decreto Milleproroghe 2025 estende **al 31 dicembre 2025** la durata degli strumenti di acquisto e di negoziazione, realizzati dalla Consip Spa e dai soggetti aggregatori, aventi ad oggetto servizi di connettività del Sistema pubblico di connettività (SPC), per garantire la continuità e la disponibilità di strumenti di acquisto e di negoziazione per il soddisfacimento dei fabbisogni di servizi di connettività³⁷ (art. 3, comma 7, d.l. 202/2024, che modifica art. 1-ter, comma 1-bis, del d.l. 198/2022).

Si ricorda che per i prodotti e i servizi legati al SPC (es. data center, cloud, telefonia fissa e mobile, interoperatività) è obbligatorio per le pubbliche amministrazioni, comprese le università statali³⁸, utilizzare le forniture acquistabili tramite Consip Spa o altre centrali di committenza qualificate, secondo quanto previsto dalla normativa vigente.

³⁶Sul “valore preminente” della *tempestività* sui principi di risultato e di trasparenza in materia di contratti pubblici, cfr. il [Commento dell'Ufficio Studi del CODAU](#).

³⁷Il Servizio pubblico di connettività - SPC è definito dall'art. 73 del CAD (Codice dell'amministrazione digitale di cui al d. lgs. 82/2005) quale *“insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche che assicura l'interoperabilità tra i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni, permette il coordinamento informativo e informatico dei dati tra le amministrazioni centrali, regionali e locali e tra queste e i sistemi dell'Unione europea ed è aperto all'adesione da parte dei gestori di servizi pubblici e dei soggetti privati”*. Le regole tecniche applicabili al SPC sono adottate dall'AgID ai sensi dell'art. 71 del CAD.

³⁸Nello specifico, il ricorso agli strumenti di acquisto e di negoziazione è obbligatorio per le pubbliche amministrazioni e le società inserite nel conto consolidato della pubblica amministrazione (cfr. art. 1, comma 512 della L. 208/2015).

La proroga in commento intende consentire alle amministrazioni di avere uno strumento aggregato per l'acquisizione dei propri servizi di connettività fino al momento della disponibilità del nuovo contratto-quadro per servizi di connettività (c.d. SPC3), che sarà stipulato da Consip in favore delle stazioni appaltanti a valle di una procedura di aggiudicazione.

A tal proposito, si segnala che Consip ha provveduto a pubblicare un **avviso di preinformazione** per una gara a procedura aperta finalizzata all'acquisizione di servizi di connettività, servizi di telefonia fissa, servizi di sicurezza e servizi professionali nell'ambito del Sistema Pubblico di Connettività (SPC) per le PA - (ed. 3) il 25 ottobre 2024.

La pubblicazione della procedura è prevista per febbraio 2025 con conseguente disponibilità del contratto per le amministrazioni stimato per la fine del 2025.

La proroga **al 31 dicembre 2025** intende garantire la migrazione dei servizi di connettività delle amministrazioni aderenti al nuovo contratto quadro, fermo restando che i tempi di migrazione non sono noti a priori, ma dipendono dalla complessità delle amministrazioni in termini, tra l'altro, dimensionali, di articolazione territoriale e architettuale³⁹.

Per maggiori approfondimenti vedi le *Note di lettura parlamentari n. 420, a cura del Servizio Studi: [Commento sul tema "Proroga al SPC"](#)*.

C. FINANZIAMENTI E PNRR

1. Sostenibilità dei centri nazionali, partenariati e percorsi innovativi in sanità dal 2027

La legge di Bilancio per il 2025 ha introdotto alcune disposizioni che **impegnano il MUR a cofinanziare** le attività dei centri nazionali (c.d. HUB), dei partenariati estesi e delle iniziative di ricerca per tecnologie e percorsi innovativi in ambito sanitario e assistenziale del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC), anche al termine del periodo di attuazione del PNRR e quindi a decorrere **dal 1° gennaio 2027** (art. 1, comma 579, l. 207/2024 in commento).⁴⁰

Il cofinanziamento⁴¹, che mira a garantire la sostenibilità economico-finanziaria delle iniziative citate nel medio-lungo periodo, è condizionato al rispetto degli obiettivi stabiliti dai seguenti **indicatori chiave di prestazione**:

- a) **affidabilità**, intesa come la capacità di coordinare e realizzare progetti complessi secondo la tempistica e le modalità definite in fase di presentazione;
- b) **impatto economico e sostenibilità**, intesi come la capacità di attrarre risorse dall'esterno, per rendere sostenibile l'attività, almeno in termini di cofinanziamento, anche al termine del periodo di attuazione del PNRR;

³⁹In proposito, si rappresenta che del contratto per servizi di connettività SPC 2 (attivato il 23 maggio 2016, di un massimale previsto di 3.600.000 euro), risultano ancora disponibili, al 30 settembre 2024, 1.422.993 euro. Da stime effettuate sulla base del consumo storico registrato negli anni di vigenza del contratto il massimale residuo risulta tale da consentire una proroga della durata di ulteriori due anni.

⁴⁰Secondo quanto si evince dalla relazione illustrativa, il sistema di cofinanziamento da parte del Ministero dell'università e della ricerca riguarda i soggetti attuatori delle iniziative di sistema della Missione 4, Componente 2, denominata "Dalla ricerca all'impresa", di cui al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), nonché i programmi di ricerca per tecnologie e percorsi innovativi in ambito sanitario e assistenziale finanziati con il Piano Nazionale Complementare (PNC), a titolarità del MUR, al fine di garantire la continuità delle attività progettuali avviate e finanziate con risorse PNRR.

⁴¹La scelta del cofinanziamento trova la sua ratio nella circostanza che i progetti individuati devono, tra l'altro, necessariamente dimostrare la capacità di auto-sostenersi nel tempo, anche mediante la possibilità di attrarre risorse dall'esterno e di innestare nuove forme organizzative, coinvolgendo ulteriori attori pubblici e privati, oltre il nucleo iniziale stesso.

- c) **impatto sulla società**, inteso come la capacità di avere influenza sulla comunità scientifica e sulle comunità socio-economiche di riferimento, anche mediante nuove forme organizzative e il coinvolgimento di attori pubblici e privati oltre quelli iniziali;
- d) **impatto sulle politiche di riferimento**, inteso come la capacità di fornire indicazioni, attraverso la redazione di libri bianchi o l'elaborazione di proposte di politiche da adottare nei rispettivi ambiti, finalizzate al superamento delle criticità, tenuto conto della sostenibilità politica delle stesse;
- e) **impatto sulle strutture comuni** (building capacity), inteso come la capacità di creare infrastrutture e laboratori ovvero servizi per la ricerca applicata in modalità partecipata, anche in sinergia con le imprese e di creare valore mediante l'innovazione e la proprietà intellettuale.

La definizione degli indicatori chiave di prestazione e delle modalità per il monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi previsti dagli indicatori e per la rendicontazione delle spese sostenute è demandata a un **decreto del MUR**, sentiti gli altri Ministri interessati, da adottare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della Legge di Bilancio in commento, ossia **entro il 31 marzo 2025** (comma 580, l. 207/2024).

Per le finalità indicate, è istituito un apposito fondo nello stato di previsione del MUR con una dotazione di 150 milioni di euro per ciascuno degli anni 2027 e 2028 (comma 581). **Il MUR, con decreto da adottare entro il 30 giugno** di ogni anno, **individua i centri nazionali, i partenariati estesi e le iniziative di ricerca** per tecnologie e percorsi innovativi in ambito sanitario e assistenziale in possesso dei requisiti richiesti e ammessi al riparto delle risorse del fondo (comma 582, l. 207/2024 in commento).

Per le **iniziative di ricerca per tecnologie e percorsi innovativi in ambito sanitario e assistenziale**, inoltre, sono autorizzati ulteriori euro 90.475.000 per l'anno 2025, afferenti al PNC⁴².

2. Studenti

2.1. *Locazione alloggi per studenti fuori sede*

La Legge di Bilancio 2025 ha incrementato di 1 milione di euro per l'anno 2025 e di 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2026 e 2027 il Fondo per le spese di locazione abitativa sostenute dagli studenti fuori sede e appartenenti a un nucleo familiare con un indice della situazione economica equivalente non superiore a 20.000 euro (art. 1, comma 120, l. 207/2024 in commento, che integra il Fondo istituito dall'art. 1, comma 526, legge n. 178/2020).

2.2. *Incremento risorse per collegi di merito accreditati*

La legge 207/2024 in commento aumenta lo stanziamento iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca destinato ai collegi di merito accreditati di **euro 2 milioni annui a decorrere dal 2025**, dettando le condizioni di accesso ai fondi in questione (commi 585 a 587)⁴³.

In particolare, possono accedere al contributo solo gli enti che erogano un numero di borse di studio o di agevolazioni a favore degli studenti del collegio di merito per un importo globale superiore a un terzo della sommatoria delle rette per l'anno accademico di riferimento

⁴²L'art. 1, comma 584, l. 207/2024 in commento, integra l'art. 1, comma 2, lett. i), punto 1, del decreto-legge n. 59/2021.

⁴³Le disposizioni in commento incidono sullo stanziamento iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'università e della ricerca destinato ai collegi di merito accreditati di cui al d.lgs. n. 68/2012.

(comma 586).

La verifica del rispetto di tale parametro avviene contestualmente all'accertamento concernente i requisiti di accreditamento (ex art. 6, comma 1, D.M. 8 settembre 2016 n. 673⁴⁴).

3. Finanziamento per policlinici universitari non costituiti in azienda

La legge di Bilancio per il 2025 autorizza la spesa di 4 milioni di euro per l'anno 2025 e di 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2026-2027, destinati ai **policlinici universitari non costituiti in azienda**⁴⁵, che operano nel perseguimento di attività istituzionali non in regime di impresa, al fine di incentivare e sostenere attività di assistenza e di ricerca clinica anche mediante lo sviluppo e l'attuazione di **progetti di ricerca innovativi**, con particolare riferimento all'acquisizione e all'utilizzo di apparecchiature biomediche di ultima generazione (comma 314, art. 1, legge 207/2024).

Viene rimesso ad un decreto del Ministro della salute, di concerto con il MEF, da emanare entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge in esame, la definizione delle modalità di attuazione (comma 315).

4. Definanziamenti MUR

Il comma 870, dell'art. 1 della Legge di Bilancio in commento dispone ulteriori definanziamenti per il MUR con riferimento all'anno 2025, pari a 49,5 milioni di euro per il programma "ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata" (1.1), mentre sono disposti minori definanziamenti, pari a 49,5 milioni, per il programma "sistema universitario e formazione post-universitaria" (2.3).

D. AREA SANITARIA

1. Medici specializzandi

1.1. Incremento del trattamento economico dei medici in formazione

La Legge di Bilancio in commento dispone, a decorrere **dall'a.a. 2025/2026, l'incremento del trattamento economico**⁴⁶ dei medici in formazione pari a (comma 336, l. 207/2024 in commento):

- 1) **5% della parte fissa per tutte** le specializzazioni mediche;
- 2) **50% della parte variabile per le seguenti specializzazioni** espressamente indicate dalla legge in commento:
 - Anatomia patologica;
 - Anestesia Rianimazione, Terapia Intensiva e del dolore;
 - Audiologia e foniatria;
 - Chirurgia Generale;
 - Chirurgia Toracica;

⁴⁴Accreditamento dei Collegi universitari ex art. 17 D.lgs. n. 68/2012.

⁴⁵Si ricorda che i Policlinici universitari differiscono dalle aziende ospedaliere e dalle ASL, in quanto sono parti integranti delle Università, dotati di autonomia organizzativa, gestionale, patrimoniale e contabile secondo le modalità fissate dallo statuto dell'università di appartenenza e rientrano nel perimetro delle pubbliche amministrazioni per l'applicabilità delle norme sugli obblighi di approvvigionamento degli acquisti tramite gli strumenti messi a disposizione da Consip S.p.A., ai sensi dell'art. 1, comma 1, d.l. 95/2012, in materia di riduzione della spesa per l'acquisto di beni e servizi e trasparenza delle procedure.

⁴⁶Si ricorda che, ai sensi dell'art. 39 del d.lgs. n. 368/1999, al medico in formazione specialistica, per tutta la durata legale del corso, è corrisposto un trattamento economico annuo onnicomprensivo, costituito da una parte fissa, uguale per tutte le specializzazioni e per tutta la durata del corso, e da una parte variabile, determinata ogni tre anni con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, importi da ultimo fissati nella parte fissa in 22.700 euro per ciascun anno e della parte variabile in 2.300 euro annui lordi per i primi due anni di formazione e in 3.300 euro annui lordi per ciascuno degli anni di corso successivi.

- Farmacologia e Tossicologia Clinica;
- Genetica medica;
- Geriatria;
- Igiene e medicina preventiva;
- Malattie Infettive e Tropicali;
- Medicina di comunità e delle cure primarie;
- Medicina d'emergenza-urgenza;
- Medicina e Cure Palliative;
- Medicina interna;
- Medicina nucleare;
- Microbiologia e virologia;
- Nefrologia;
- Patologia Clinica e Biochimica Clinica;
- Radioterapia;
- Statistica sanitaria;
- Biometria.

A tal fine, il comma 337 autorizza l'ulteriore spesa di 120 milioni di euro annui a decorrere dal 2026.⁴⁷

1.2. Compatibilità per incarichi libero-professionali a specializzandi

Per quanto concerne gli incarichi libero-professionali **presso i servizi sanitari del Servizio sanitario nazionale**, s'interviene sulla disciplina transitoria di cui all'art. 12, commi 2 e 3 del decreto-legge n. 34/2023.

La Legge di Bilancio 2025 estende **fino al 31 dicembre 2026** la disciplina transitoria che - in deroga alle incompatibilità e ai limiti di spesa previsti dalla normativa vigente (rispettivamente, art. 40 d.lgs. n. 368/1999 e art. 7, d.lgs. 165/2001) - consente ai medici in formazione specialistica regolarmente iscritti di assumere, su base volontaria e al di fuori dall'orario dedicato alla formazione, incarichi libero-professionali, **anche di collaborazione coordinata e continuativa** per un massimo di **8 ore settimanali**⁴⁸ (comma 338, art. 1, Legge di Bilancio 2025 in commento).

La Legge di Bilancio in commento prevede, inoltre, che gli incarichi professionali in questione possano essere assunti **anche presso i servizi delle strutture sanitarie private o libero professionali** e non più soltanto presso le strutture del Servizio sanitario nazionale.

Con la precisazione che resta fermo quanto previsto dalla disciplina vigente in materia di spesa di personale degli enti del Servizio Sanitario nazionale e che l'istituto della retribuzione integrativa, spettante agli specializzandi in relazione agli incarichi professionali assunti, si applica per l'attività svolta soltanto presso le strutture del SSN (cfr. art. 12, comma 3, d.l. 34/2023).

1.3. Borse di studio per specializzandi di area sanitaria (non medici)

La legge n. 207/2024 in commento, dispone che, a decorrere dall'anno accademico

⁴⁷Le disposizioni in esame non comportano effetti finanziari, in quanto il finanziamento è disposto a valere sul livello del finanziamento del fabbisogno sanitario (il quale è stato a sua volta incrementato dal comma 273 della Legge di Bilancio in commento).

⁴⁸Si ricorda che l'impegno richiesto per la formazione specialistica, come previsto dall'art. 40 comma 1 del D.Lgs. 368/99 è pari a quello previsto per il personale medico del SSN a tempo pieno, assicurando altresì la facoltà dell'esercizio della libera professione intramuraria, vale a dire complessivamente 38 ore settimanali.

2024-2025, agli **specializzandi dell'area sanitaria non medica** (veterinari, odontoiatri, farmacisti, biologi, chimici, fisici, psicologi) è corrisposta una **borsa di studio** valevole per tutta la durata legale del corso pari a 4.773 euro lordi annui, su base mensile, **da parte delle università** presso cui operano le scuole di specializzazione (commi 339-341 che inseriscono i commi 1-bis e 1-ter all'art. 8 della legge n. 40/2000)⁴⁹.

Alla ripartizione e all'assegnazione a favore delle università delle risorse previste per il finanziamento della formazione degli specialisti per l'anno accademico di riferimento si provvede con D.P.C.M., su proposta del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dell'economia e delle finanze.⁵⁰

Il comma 340 dispone che, per queste finalità, il finanziamento sanitario corrente è incrementato di **30 milioni di euro** per l'anno 2025 e che, ai medesimi fini, sia vincolato lo stesso importo a decorrere dal 2026.

1.4. Proroghe per incarichi a medici senza specializzazione

Si segnala che il decreto-legge 202/2024, c.d. Milleproroghe - che dovrà essere convertito in legge con eventuali modificazioni entro il 25 febbraio 2025 - ha prorogato anche **per l'anno 2025** alcuni istituti introdotti durante il periodo emergenziale, e successivamente prorogati⁵¹, per far fronte alle carenze di personale sanitario e socio-sanitario che non possono essere risolte con gli ordinari istituti previsti dall'ordinamento, ferma restando l'impossibilità di utilizzare personale già in servizio o idoneo in una valida graduatoria (art. 4, comma 3, del d.l. 202/2024):⁵²

- a) **incarichi di lavoro autonomo.** Gli enti ed aziende del SSN possono continuare a conferire incarichi di lavoro autonomo, compresi incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, a medici specializzandi iscritti all'ultimo o al penultimo anno di corso delle scuole di specializzazione;
- b) **incarichi a tempo determinato.** Mediante avviso pubblico e selezione per titoli o colloquio orale, oppure per titoli e colloquio orale, possono essere conferiti incarichi individuali a tempo determinato al personale delle professioni sanitarie e ad operatori socio-sanitari, oltre che ai medici specializzandi predetti. Queste facoltà sono esercitabili **anche mediante proroga dei rapporti omologhi già in corso** (stipulati in base alle norme transitorie), fino ad un termine, in ogni caso, non successivo al 31 dicembre 2025;
- c) **accesso alla dirigenza dei servizi di emergenza-urgenza.** Il personale medico, fino

⁴⁹Di conseguenza, è abrogato l'art. 2-bis del decreto-legge 29 marzo 2016, n. 42/2016 che, nelle more di una definizione organica della materia, ha consentito l'attivazione delle scuole di specializzazione, riservate alle categorie dei veterinari, odontoiatri, farmacisti, biologi, chimici, fisici e psicologi, in deroga alla disciplina ordinaria della formazione relativa alla specializzazione non medica, di cui al citato art. 8, comma 1, della Legge n. 40/2000.

⁵⁰L'art. 8 della legge n. 40/2000 in materia di organizzazione e personale del settore sanitario dispone che il numero di laureati appartenenti alle categorie sanitarie dei veterinari, odontoiatri, farmacisti, biologi, chimici, fisici, psicologi iscrivibili alle scuole di specializzazione post-laurea è determinato ogni tre anni secondo le medesime modalità previste per i medici dall'art. 35 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, ferma restando la rilevazione annuale del fabbisogno anche ai fini della ripartizione annuale delle borse di studio nell'ambito delle risorse già previste.

⁵¹Dall'art. 4, comma 3-bis, d.l. 198/2022 e ss.mm.

⁵²Il riferimento specifico al rispetto dei predetti limiti di spesa è stato sostituito, dalla lettera a) del comma in esame, con il riferimento ai limiti di spesa previsti dalla "disciplina vigente in materia", ferme restando le condizioni sopra riportate. In sede di relazione tecnica, viene evidenziato che "la disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica considerato che la predetta misura straordinaria può essere attivata dagli enti del Servizio sanitario nazionale in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni e nel rispetto della disciplina vigente in materia di spesa di personale".

al 31 dicembre 2025, in base all'esperienza professionale acquisita, può partecipare ai concorsi per l'accesso alla dirigenza medica del SSN nella disciplina di Medicina d'emergenza-urgenza, anche senza alcun diploma di specializzazione (art. 4, comma 5 del d.l. 202/2024, c.d. Milleproroghe, che modifica l'art. 12, comma 1, d.l. 34/2023). In particolare è volto a estendere al 31 dicembre 2024 (in luogo del 30 giugno 2023) il termine finale del periodo di maturazione, da parte del personale medico, di almeno tre anni di servizio, anche non continuativo, con contratti a tempo determinato, di collaborazione coordinata e continuativa o altre forme di lavoro flessibile, quale requisito di partecipazione ai concorsi.⁵³

1.5. Incarichi convenzionali durante la formazione specifica in medicina generale

Si segnala che il decreto Milleproroghe 2025 è intervenuto anche sulla disciplina che consente agli iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale e abilitati all'esercizio professionale, di partecipare all'assegnazione degli incarichi convenzionali, rimessi all'accordo collettivo nazionale nell'ambito della disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale (art. 4, comma 9 del d.l. 202/2024, c.d. Milleproroghe in commento, che modifica il comma 1 dell'art. 9 del d.l. n. 135/2018). In particolare, con la modifica:

- rende permanente questa facoltà, espungendo il riferimento alla durata della deroga normativa fissata "fino al 31 dicembre 2024" dal d.l. n. 215/2023;
- garantisce il mantenimento degli incarichi già assegnati in virtù della deroga prevista dall'originaria formulazione;
- assicura la partecipazione all'assegnazione degli incarichi convenzionali, inclusi quelli provvisori e di sostituzione.

Si ricorda che l'assegnazione dei medici abilitati, anche durante la loro iscrizione ai corsi di formazione specialistica, è in ogni caso subordinata rispetto a quella dei medici in possesso del relativo diploma e agli altri medici aventi, a qualsiasi titolo, diritto all'inserimento nella graduatoria regionale, in forza di altra disposizione (cfr. art. 9, comma 1, del d.l. n. 135/2018 e ss. mm.).

Resta fermo, per l'assegnazione degli incarichi per l'emergenza sanitaria territoriale, il requisito del possesso dell'attestato d'idoneità all'esercizio dell'emergenza sanitaria territoriale.

Il mancato conseguimento del diploma di formazione specifica in medicina generale entro il termine previsto dal corso di rispettiva frequenza, fatti salvi i periodi di sospensione previsti dall'art. 24, commi 5 e 6 del D.Lgs. 368/1999, comporta la cancellazione dalla graduatoria regionale e la decadenza dall'eventuale incarico assegnato.

2. Personale del Servizio Sanitario Nazionale

2.1. Valorizzazione economica dei dipendenti del SSN

La Legge di Bilancio 2025 in commento mette a disposizione i fondi per una serie di misure economiche per la valorizzazione del personale del SSN, di cui è opportuno tener conto in sede di gestione del personale universitario in convenzione con il SSN:

- specifica indennità accessoria per i dipendenti degli enti ed aziende del Servizio

⁵³Il periodo dei tre anni può essere maturato sia con contratti a tempo determinato, con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, con contratti di convenzione o altre forme di lavoro flessibile, oppure anche con un documentato numero di ore di attività, equivalente ad almeno tre anni di servizio del personale medico del SSN a tempo pieno, anche non continuative, presso i predetti servizi di emergenza-urgenza.

- sanitario nazionale operanti nei servizi di **pronto soccorso** (comma 323);
- incremento dei vigenti valori dell'**indennità di specificità medico-veterinaria** (comma 350, l. 207/2024 in commento; vedi art. 65 del CCNL dell'Area Sanità 2019-2021).
 - nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale dell'Area Sanità, incremento del vigente valore dell'**indennità di specificità sanitaria** (comma 351; vedi art. 66 del CCNL Area Sanità 2019-2021);
 - incremento degli importi dell'**indennità di specificità infermieristica** (comma 352; vedi art. 104 del CCNL comparto sanità 2019-2021);
 - incremento delle indennità di tutela del malato e promozione della salute per i dipendenti delle **professioni sanitarie** della riabilitazione, della prevenzione, tecnico-sanitarie e di **ostetrica**, alla professione di **assistente sociale** nonché agli **operatori socio-sanitari** nelle attività direttamente finalizzate alla tutela del malato e alla promozione della salute (comma 353; vedi art. 105 del CCNL Comparto sanità 2019-2021);
 - aliquota agevolata (c.d. flat tax) al 5% dell'imposta sostitutiva sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali per il **lavoro straordinario degli infermieri** per i compensi erogati nel 2025, fatto salvo quanto previsto dall'art. 51, comma 1, secondo periodo, TUIR⁵⁴ (commi 354 e 355).

2.2. Modelli Organizzativi per le cure del malato

I commi 360-364, allo scopo di migliorare l'efficienza e garantire la sostenibilità del sistema sanitario, prevedono che gli enti afferenti al SSN sono tenuti ad adottare modelli organizzativi, protocolli, assetti gestionali e procedure amministrative finalizzati ad erogare i servizi sanitari in modo integrato e funzionale ai bisogni di cura del malato e delle sue esigenze terapeutiche complessive (comma 360).

Viene rimesso ad un regolamento del Ministero della salute, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, la fissazione dei criteri e delle linee guida ai quali devono ispirarsi i modelli organizzativi delle strutture ospedaliere (comma 362).

All'esito della fase biennale di sperimentazione, il Ministero della Salute stabilisce le norme necessarie per la applicazione generalizzata dei modelli organizzativi di cui al presente art. (comma 363).

3. Edilizia sanitaria

La Legge di Bilancio 2025 ha disposto un **incremento del finanziamento** del programma pluriennale straordinario di edilizia sanitaria e di ammodernamento tecnologico pari a **126,6 milioni di euro annui** per ciascuno degli anni **dal 2027 al 2036**, fermo restando il limite annualmente definito in base alle effettive disponibilità del bilancio dello Stato per la sottoscrizione di accordi di programma con le regioni e per il trasferimento delle risorse.

Le risorse del programma straordinario di edilizia sanitaria e ammodernamento tecnologico risultano pertanto incrementate da 33,787 a 35,053 miliardi di euro (commi

⁵⁴Si ricorda che l'art. 51, comma 1, T.U.I.R. (D.P.R. n. 917/1986), nello stabilire che il reddito di lavoro dipendente è costituito da tutte le somme e i valori in genere, a qualunque titolo percepiti nel periodo d'imposta, anche sotto forma di erogazioni liberali, in relazione al rapporto di lavoro, precisa altresì al secondo periodo che si considerano percepiti nel periodo d'imposta anche le somme e i valori in genere, corrisposti dai datori di lavoro entro il giorno 12 del mese di gennaio del periodo d'imposta successivo a quello cui si riferiscono.

877-878)⁵⁵.

⁵⁵Attualmente il finanziamento del programma pluriennale straordinario di edilizia sanitaria e di ammodernamento tecnologico è finanziato per un importo pari a 33,787 miliardi di euro, unificato in una sola autorizzazione contenuta nella legge finanziaria per il 1988 (art. 20 L. n. 67 dell'11 marzo 1988), per un ammontare definito in base a successivi rifinanziamenti delle autorizzazioni di spesa.