

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

***Audizione preliminare all'esame
della manovra economica
per il triennio 2026-28***

Testimonianza del Vice Capo del Dipartimento
Economia e statistica della Banca d'Italia
Fabrizio Balassone

Roma, 6 novembre 2025

Signor Presidente, Onorevoli Senatori, Onorevoli Deputati,

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

In questa testimonianza, dopo aver descritto il quadro d'insieme della manovra, tratterò più nel dettaglio alcune misure che hanno impatto sul reddito delle famiglie, sulla spesa pensionistica, sulle imprese e sul settore degli intermediari finanziari e delle assicurazioni. Successivamente svolgerò alcune considerazioni in merito ad altri provvedimenti in materia fiscale e alla riprogrammazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

1. Il quadro d'insieme

Secondo le valutazioni ufficiali la manovra, come indicato a ottobre nel Documento programmatico di finanza pubblica (DPFP)¹, ha effetti trascurabili sull'indebitamento netto nel 2026, mentre amplia moderatamente il disavanzo rispetto alla legislazione vigente nel successivo biennio (per poco meno di 6 e circa 7 miliardi, rispettivamente, nel 2027 e nel 2028, pari in media a 0,3 punti percentuali del prodotto all'anno).

Con questi importi viene sfruttato pressoché tutto lo spazio consentito dalle nuove regole di bilancio europee, così come era accaduto lo scorso anno.

Gli obiettivi in termini di tasso annuo di crescita della spesa netta² sono stati fissati con il Piano Strutturale di Bilancio a Medio Termine dell'autunno 2024 nella misura dell'1,3 per cento nel 2025, dell'1,6 nel 2026, dell'1,9 nel 2027 e dell'1,7 nel 2028. Il Governo aveva rilevato come, rispetto al quadro a legislazione allora vigente, tali valori fossero coerenti con un indebitamento netto più alto di 0,4 punti percentuali del PIL nel 2025, 0,7 nel 2026 e di 1,1

¹ Cfr. Audizione preliminare all'esame del Documento programmatico di finanza pubblica 2025, Testimonianza del Capo del Dipartimento Economia e statistica della Banca d'Italia Andrea Brandolini, 5^a Commissione del Senato (Programmazione economica e bilancio) e V Commissione della Camera (Bilancio, tesoro e programmazione), Senato della Repubblica, Roma, 8 ottobre 2025.

² La spesa netta è costituita dalle uscite delle Amministrazioni pubbliche al netto delle seguenti voci: (a) la spesa per interessi; (b) le misure discrezionali dal lato delle entrate; (c) la spesa per i programmi dell'Unione interamente finanziata dai fondi europei; (d) la spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall'Unione Europea; (e) la componente ciclica delle uscite per le indennità di disoccupazione (che includono le erogazioni della Cassa integrazione guadagni); (f) le misure una tantum; (g) altre misure temporanee.

nel 2027. La manovra per il 2025 aveva poi sfruttato interamente il margine presente tra il quadro a legislazione vigente e i tetti di crescita fissati per la spesa netta.

Il DFP di ottobre ha rivisto le stime ufficiali della crescita della spesa netta: nei prossimi tre anni essa sarebbe pari all'1,7, all'1,3 e all'1,5 per cento, discostandosi lievemente dagli obiettivi (in eccesso nel 2026, in difetto nel 2027-28). La manovra la riporterebbe sostanzialmente in linea con i tetti (solo nel 2028 la dinamica della spesa netta resterebbe appena sotto all'obiettivo), correggendola lievemente al ribasso il prossimo anno e al rialzo nei due seguenti.

L'impatto sostanzialmente nullo della manovra sul disavanzo del prossimo anno in presenza di una lieve riduzione del tasso di crescita della spesa netta rispetto al tendenziale riflette verosimilmente alcune misure espansive una tantum, che non incidono sull'indicatore di spesa³.

L'effetto della manovra sul disavanzo è il risultato netto di misure espansive valutabili nell'ordine di 18 miliardi in ciascun anno nel triennio e coperture pari a circa 18, 13 e 11 miliardi rispettivamente nel 2026, 2027 e 2028. La riduzione delle coperture nel corso del triennio riflette soprattutto il profilo della riprogrammazione del PNRR. Molti interventi hanno natura transitoria.

Le misure espansive. – Nella media del triennio l'impatto delle misure espansive deriva per quasi 6 miliardi da modifiche al sistema di imposte e trasferimenti a sostegno del reddito disponibile delle persone fisiche (inclusendo le norme sulle pensioni); per 2,6 da un aumento delle risorse destinate alla sanità⁴ e per 3,7 da interventi sulla spesa in conto capitale (tra cui quelli relativi agli investimenti di Anas e Rete Ferroviaria Italiana).

Le risorse per la sanità riguardano quasi integralmente il rifinanziamento del Fondo sanitario nazionale. Più di un terzo dell'incremento sarebbe destinato ad assunzioni di personale e alla corresponsione di specifiche indennità. Il resto finanzierebbe, tra l'altro, un aumento del tetto per la spesa farmaceutica, alcune misure di prevenzione, l'acquisto di dispositivi medici e di prestazioni da privati accreditati, la spesa per specifiche prestazioni ospedaliere e di assistenza.

È inoltre prevista una nuova definizione agevolata dei carichi residui affidati all'agente della riscossione (la cosiddetta "rottamazione" delle cartelle), con una perdita di gettito di 1,5 miliardi nel 2026 e 0,5 miliardi in media nei due anni successivi.

³ Secondo il Governo sarebbe da considerare una tantum l'accantonamento – previsto per il solo 2026 – di 2,2 miliardi a uno specifico fondo per "fronteggiare gli effetti finanziari che potrebbero derivare dalle sentenze dei plessi giurisdizionali nazionali ed europei". In proposito la relazione tecnica del disegno di legge di bilancio stima che il prossimo anno possano emergere costi per circa 0,8 miliardi relativi a richieste di rimborso per versamenti IRAP che, alla luce di una sentenza dello scorso agosto della Corte di Giustizia della UE, risultano non dovuti.

⁴ Il valore è al lordo degli effetti riflessi su imposte e contributi, pari a 0,5 miliardi in media all'anno.

Un insieme numeroso di ulteriori misure, spesso con impatto individualmente modesto, implica minori entrate o maggiori oneri per 4,6 miliardi in media all'anno.

Tra queste, oltre all'iper-ammortamento di cui si discuterà successivamente, si segnalano: a) maggiori esborsi (0,9 miliardi in media all'anno) delle Amministrazioni locali; b) la proroga al 2026 di alcune agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie (nel complesso con un costo di 0,7 miliardi in media all'anno nel biennio 2027-28), con maggiorazione delle relative aliquote di detrazione dall'Irpef (dal 36 al 50 cento per lavori effettuati nell'abitazione principale e dal 30 al 36 per quelli effettuati in altri edifici), dell'agevolazione (con detrazione del 50 per cento) per l'acquisto di mobili e grandi elettrodomestici destinati all'abitazione oggetto di intervento di ristrutturazione e del Superbonus 110 per cento per alcuni interventi sugli immobili di Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo danneggiati dagli eventi sismici del 2016-17; c) l'anticipo di tre mesi del riconoscimento delle indennità di buonuscita, di premio di servizio e del trattamento di fine rapporto per i dipendenti pubblici che maturano il diritto al pensionamento dal 2027 (0,3 miliardi all'anno nel biennio 2027-28); d) minori entrate (0,4 miliardi nel 2026) dal differimento al 1° gennaio 2027 dell'entrata in vigore delle cosiddette sugar tax e plastic tax⁵.

Le coperture. – Le coperture quantitativamente più rilevanti derivano dall'inasprimento di diversi regimi di tassazione a carico degli intermediari finanziari e delle assicurazioni (4,1 miliardi nel 2026 e nel 2027, 1,8 nel 2028) e dalla riprogrammazione del PNRR (5,1 miliardi nel 2026, 0,7 nel 2027 e 0,4 nel 2028).

Tagli e posticipi di spesa a valere sul Fondo di sviluppo e coesione e a carico delle Amministrazioni centrali contribuiscono nel complesso per ulteriori 2,8 miliardi in media all'anno. Si tratta per lo più di interventi in conto capitale (oltre l'85 per cento in media nel biennio 2026-27 e circa il 60 nel 2028); la parte di questi relativa a missioni e programmi dei Ministeri (1,3 miliardi all'anno) verrà integralmente recuperata in anni successivi.

Per quanto riguarda i tagli in conto corrente alla dotazione finanziaria delle Amministrazioni centrali il contributo di gran lunga più significativo è quello del Ministero dell'Economia e delle finanze (oltre il 70 per cento). Per quanto riguarda le spese in conto capitale, circa il 25 per cento delle rimodulazioni si riferisce al Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, seguito dal Ministero dell'Economia e delle finanze (quasi il 20) e da quello dell'Ambiente e della sicurezza energetica (oltre il 15). Come già in passato, ferma restando la riduzione complessiva, i Ministeri possono deciderne la ripartizione all'interno dei propri bilanci.

⁵ L'applicazione di queste due imposte, introdotte dalla legge di bilancio per il 2020, è stata ripetutamente posticipata nel tempo, da ultimo con la manovra per il 2024, il decreto legge n. 39 del 2024 e il decreto legge n. 95 del 2025. Era programmata, rispettivamente, al 1° gennaio e al 1° luglio del prossimo anno.

Il disegno di legge potenzia il percorso intrapreso nel 2023 verso la creazione di un sistema di analisi e valutazione della spesa – anche in risposta agli impegni assunti nel PNRR e nel Piano strutturale di bilancio di medio termine – prevedendo l’obbligo per ciascun Ministero di realizzare entro il 30 giugno 2026 la valutazione di una politica di propria competenza.

L’inserimento a livello di norma primaria di tale obbligo, da realizzarsi nell’ambito di “Piani di analisi e valutazione della spesa”, – per quanto circoscritto nel tempo e nella dimensione – va nella direzione di sostenere la diffusione di una cultura della valutazione, nella prospettiva che tale attività diventi sistematica nella gestione della spesa pubblica. Il ricorso a specifiche analisi da realizzarsi nei suddetti Piani viene esplicitamente disposto anche in altre misure del disegno di legge di bilancio (ad esempio, in relazione all’esonero contributivo per lavoratori giovani e lavoratrici svantaggiate e a sostegno dell’occupazione nel Mezzogiorno, nell’ambito di alcune misure in materia di istruzione e università e nella definizione di alcune caratteristiche della cosiddetta “Carta Valore”).

Dal lato delle entrate vi sono alcuni interventi sulla tassazione dei redditi d’impresa che nel complesso comportano maggiore gettito per circa 1,7 miliardi in media all’anno.

Un maggiore gettito di circa un miliardo all’anno è atteso da alcune norme volte a contrastare l’evasione fiscale, sia limitando l’utilizzo delle compensazioni di imposta sia migliorando lo sfruttamento delle basi dati a disposizione dell’Amministrazione finanziaria.

Sono infine previsti: a) l’aumento delle accise sui tabacchi e la rimodulazione di quelle su benzina e gasolio per un impatto complessivo di circa 0,9 miliardi in media all’anno (al netto di alcuni maggiori trasferimenti ad esse correlati), b) l’incremento dell’aliquota della cedolare secca (dal 21 al 26 per cento) anche per il reddito derivante dal primo alloggio dato in locazione breve, laddove l’affitto sia stato intermediato da soggetti specializzati (il gettito atteso è trascurabile, meno di 0,1 miliardi in media all’anno), c) lo svuotamento di un fondo istituito con la legge di bilancio per l’anno in corso (1,4 miliardi nel 2026).

2. Gli interventi a sostegno del reddito delle famiglie e i loro effetti redistributivi

2.1 La riduzione della seconda aliquota dell’Irpef

La riduzione della seconda aliquota dell’Irpef dal 35 al 33 per cento comporta un minore gettito di 3 miliardi all’anno. Ne beneficerebbero i contribuenti con reddito complessivo superiore a 28 mila euro, in misura crescente fino a un massimo di 440 euro annui per redditi pari o superiori a 50 mila euro.

Per i redditi superiori a 200 mila euro il vantaggio si potrebbe ridurre, fino ad annullarsi: è previsto il taglio di una serie di detrazioni per oneri⁶, fino a concorrenza della riduzione di imposta dovuta alla minore aliquota.

L'intervento fa seguito ad altre misure di riduzione di imposte e contributi, prevalentemente a favore dei redditi più bassi, introdotte negli scorsi anni.

2.2 *L'assistenza sociale*

Ai fini dell'accesso ad alcuni importanti trasferimenti (assegno unico universale, assegno di inclusione, supporto per la formazione e il lavoro, bonus asilo nido e bonus nuovi nati), viene modificato il calcolo dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) elevando la soglia di esclusione della prima casa di proprietà (da 52.500 a 91.500 euro) e rivedendo alcuni parametri della scala di equivalenza con l'obiettivo di ridurre l'indice per le famiglie con almeno due figli⁷. Secondo le valutazioni ufficiali, la maggiore spesa sarebbe pari a poco meno di 0,5 miliardi all'anno nel triennio 2026-28.

Secondo il nostro modello di micro-simulazione, per le famiglie che in seguito alla modifica avrebbero un ISEE più basso e avrebbero diritto ai suddetti trasferimenti, l'indicatore si ridurrebbe in media di 2.350 euro. Si può valutare che per questa stessa platea di famiglie la quota delle prime case completamente escluse dal calcolo dell'ISEE più che raddoppierebbe, salendo quasi al quaranta per cento.

L'ISEE ha lo scopo di cogliere lo stato di bisogno delle famiglie tenendo conto non solo del reddito ma anche del patrimonio, in base all'ipotesi del tutto ragionevole che quest'ultimo costituisca una protezione importante su cui contare nelle situazioni avverse, oltre che più in generale una determinante delle condizioni di vita di un nucleo familiare. Aumentando la franchigia per la prima casa si dà meno peso al vantaggio che ha, a parità di reddito, chi possiede l'abitazione di residenza rispetto a chi è in affitto.

In generale le revisioni dell'ISEE andrebbero effettuate con parsimonia, senza snaturarne la funzione di misurazione; peraltro, risultati analoghi possono essere raggiunti modificando le soglie che definiscono l'accesso o l'ammontare dei singoli benefici.

⁶ Tra le detrazioni per oneri soggette a riduzione sono incluse: tutte quelle al 19 per cento, fatta eccezione per le spese sanitarie; quelle per le erogazioni liberali ai partiti politici detraibili al 26 per cento; quelle per i premi assicurativi per il rischio di eventi calamitosi detraibili al 90 per cento.

⁷ La maggiorazione di 2.500 euro della franchigia sulla prima casa si applicherebbe a partire dal secondo figlio anziché dal terzo, come previsto a legislazione vigente. Per quanto riguarda la scala di equivalenza, viene introdotta una nuova maggiorazione, pari a 0,1, per i nuclei familiari con due figli. Inoltre, vengono aumentate le maggiorazioni già esistenti per le famiglie più numerose: con tre figli la maggiorazione passerebbe da 0,20 a 0,25, con quattro figli da 0,35 a 0,40, con cinque e più figli da 0,50 a 0,55.

Oltre che sull'ISEE, il disegno di legge interviene sul sistema di *welfare* con una serie di misure temporanee di limitata entità in materia di conciliazione vita-lavoro e di contrasto alla povertà, che rendono maggiormente frammentato il quadro esistente.

2.3 Gli effetti distributivi

Si può stimare che complessivamente le misure fin qui descritte non comportino variazioni significative della disuguaglianza nella distribuzione del reddito disponibile equivalente tra le famiglie. La riduzione dell'aliquota dell'Irpef per il secondo scaglione di reddito favorisce i nuclei dei due quinti più alti della distribuzione, ma con una variazione percentualmente modesta del reddito disponibile. Gli effetti dei principali interventi in materia di assistenza sociale si concentrano invece sui primi due quinti delle famiglie e sono anch'essi modesti⁸.

Va considerato che le modifiche al calcolo dell'ISEE, se applicate anche nel caso di prestazioni (in denaro o in natura) soggette a razionamento, come ad esempio la frequenza di asili nido e mense scolastiche, modificherebbero l'ordinamento delle famiglie potenzialmente interessate a fruire di tali servizi, favorendo quelle più numerose e quelle proprietarie dell'abitazione. Secondo le nostre stime, tra le famiglie potenzialmente sfavorite rientrerebbero quelle più giovani e quelle di cittadinanza straniera⁹.

Al di là di questa manovra di bilancio, si può stimare che gli interventi disposti nel periodo 2022-25 abbiano più che compensato, nel complesso, l'impatto negativo esercitato sui redditi delle famiglie dal drenaggio fiscale e dall'erosione dei trasferimenti¹⁰. La differenza tra l'effetto delle misure di sostegno (rivolte principalmente ai redditi medio-bassi) e quelli del drenaggio fiscale e dell'erosione

⁸ In questa analisi alla modifica del calcolo dell'ISEE si affiancano il potenziamento del bonus mamme e la proroga della carta "Dedicata a te".

⁹ Considerato che le prestazioni soggette a razionamento sono per lo più fornite a livello locale, la quantificazione puntuale degli effetti richiederebbe di conoscere la distribuzione locale dell'ISEE per la popolazione dei potenziali beneficiari e l'offerta locale di tali prestazioni. Non avendo a disposizione dati con questo dettaglio, è possibile solo stimare quali categorie subirebbero con maggiore probabilità una variazione negativa della propria posizione nell'ordinamento nazionale dell'ISEE rispetto alla legislazione vigente, limitandosi a considerare le famiglie che ricadono nella metà più bassa della distribuzione dove è più probabile si collochi la soglia di accesso al servizio soggetto a razionamento.

¹⁰ N. Curci, A. Tomasi, "*Fiscal drag and benefit erosion after an inflationary shock: the case of Italy in 2022-25*", di prossima pubblicazione nelle collane della Banca d'Italia. Anche un'analisi condotta da economisti dell'Eurosistema per gli anni 2019-2023, sebbene non estesa anche all'effetto dell'erosione dei trasferimenti, conclude che per l'Italia gli interventi di bilancio hanno più che controbilanciato il drenaggio fiscale; cfr. E. Garcia-Miralles et al. (2025), "*Fiscal drag in theory and in practice: a European perspective*", ECB Working Paper Series, n. 3136.

dei trasferimenti (che hanno inciso in modo più uniforme) è maggiore per i primi quattro quinti della distribuzione del reddito.

Nell’accezione utilizzata per effettuare la stima, il drenaggio fiscale si registra solo quando si è in presenza di una crescita dei redditi dovuta all’adeguamento all’inflazione ma i parametri che determinano la progressività dell’imposta rimangono invariati. L’erosione dei benefici è definita analogamente come l’esclusione da un trasferimento soggetto alla prova dei mezzi, o la riduzione del suo importo, quando si verifica l’adeguamento del reddito all’inflazione. La definizione di fiscal drag/benefit erosion qui adottata ha un nesso diretto con l’andamento osservato del gettito, visto che un trasferimento aggiuntivo di risorse dai cittadini allo Stato rispetto all’anno precedente si verifica solo se c’è un adeguamento dei redditi nominali¹¹.

Nell’effettuare la stima si è tenuto conto della gran parte delle modifiche al sistema tax-benefit che hanno avuto effetti sul reddito disponibile delle famiglie a partire dal 2022. Sul fronte della tassazione, si tratta: dei diversi moduli della riforma dell’Irpef, della decontribuzione degli anni 2022-24 e della sua trasformazione in bonus e ulteriore detrazione Irpef dal 2025; dell’aumento della platea potenziale dei contribuenti che possono aderire al regime forfetario. Sul fronte dei trasferimenti sociali sono stati considerati: l’Assegno Unico e Universale e i suoi successivi potenziamenti; le indennità una tantum del 2022 contro la crisi inflazionistica; il rafforzamento dei bonus sociali per il pagamento delle utenze domestiche; le revisioni delle misure di contrasto alla povertà (Reddito di Cittadinanza, Assegno di Inclusione, carta “Dedicata a te”); le modifiche al bonus per gli asili nido; il bonus Natale del 2024; il nuovo bonus per le mamme con due figli; il contributo straordinario sui bonus utenze per le famiglie a basso ISEE del 2025.

2.4 La detassazione di alcune componenti salariali

La manovra prevede un’aliquota ridotta al 5 per cento per il solo 2026 sugli incrementi retributivi erogati, in attuazione di contratti sottoscritti nel biennio 2025-26, a chi ha un reddito da lavoro dipendente non superiore a 28.000 euro. La misura comporta minori entrate per 0,4 miliardi nel 2026. L’obiettivo è sostenere il potere d’acquisto e, in coerenza con la legge delega n. 144 del 2025 sulla contrattazione, incentivare rinnovi più tempestivi.

Tra la fine del 2019 e il secondo trimestre del 2023 le retribuzioni reali orarie nel settore privato non agricolo si sono ridotte di oltre 10 punti percentuali, per poi risalire di circa tre punti fino al secondo trimestre del 2025.

È improprio assegnare al bilancio pubblico il compito di recuperare il potere d’acquisto perduto dai lavoratori, soprattutto quando la redditività delle imprese

¹¹ Per stimare l’adeguamento dei redditi all’inflazione sono stati utilizzati: l’andamento dell’indice delle retribuzioni contrattuali orarie per i redditi da lavoro dipendente; il meccanismo di perequazione automatica in vigore per le pensioni; alcuni indicatori di contabilità nazionale per gli altri redditi.

può consentire che questo avvenga attraverso la contrattazione. In prospettiva, la crescita dei salari reali non può che essere sostenuta da un sistema di relazioni industriali ben funzionante e da un rilancio della produttività del lavoro (che si è ridotta di oltre un punto percentuale dalla fine del 2019).

La capacità delle nuove norme di accelerare i rinnovi appare limitata: circa il quaranta per cento dei dipendenti privati è coperto da accordi firmati prima del 2025 con scadenza successiva al 31 dicembre 2026 (inclusi quelli del commercio e turismo, settori che hanno sperimentato un’erosione del potere d’acquisto particolarmente marcata¹²). I principali contratti collettivi nazionali che potranno beneficiare della misura riguardano soprattutto settori in cui le trattative per il rinnovo sono già avviate o che storicamente rinnovano con ritardi modesti.

Emergono inoltre incertezze circa le modalità di effettiva attuazione della misura in relazione alla definizione di incremento retributivo soggetto ad aliquota ridotta, al perimetro della platea dei beneficiari e alle modalità di effettivo accesso.

Il testo fa un generico riferimento a “incrementi retributivi [...] in attuazione di rinnovi contrattuali” a fronte di una pluralità di voci che compongono la struttura retributiva disegnata dai contratti collettivi nazionali. La platea di beneficiari è circoscritta ai titolari di reddito di lavoro dipendente di importo non superiore a euro 28.000, ma non viene specificato a quale anno fiscale si faccia riferimento. Infine, gli incrementi previsti dai contratti collettivi sono differenziati per lavoratori di diverso inquadramento; il sostituto d’imposta non include necessariamente al momento tale informazione nel CUD.

Altre misure a sostegno dei redditi dei lavoratori comportano un costo di 0,4 miliardi in media all’anno.

3. Le pensioni

Complessivamente, le misure in materia di pensioni comportano maggiori esborsi per 0,5 miliardi nel 2026, 1,8 nel 2027 e 1,0 nel 2028.

Il disegno di legge interviene soprattutto sull’adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento alla speranza di vita previsto nel 2027 che – a seguito dell’aumento della longevità registrato nell’ultimo biennio – a legislazione vigente sarebbe pari a 3 mesi¹³. La manovra lo limita a un mese nel 2027 e rinvia all’anno

¹² Nei due comparti le retribuzioni minime stabilite dai contratti collettivi rimangono, in termini reali, inferiori di oltre dieci punti percentuali rispetto alla fine del 2019. Negli stessi settori le retribuzioni orarie di fatto sono scese, sempre in termini reali, di quasi nove punti percentuali tra il 2019 e il 2024.

¹³ Altri interventi riguardano la proroga di un anno dell’Ape sociale, mantenendo il requisito anagrafico a 63 anni e 5 mesi, e l’aumento di 20 euro lordi al mese (260 euro annui) delle maggiorazioni riconosciute alle pensioni e agli assegni sociali.

successivo l'incremento degli altri due. Inoltre, per lavoratori dipendenti addetti a professioni gravose o usuranti l'adeguamento è integralmente sospeso fino al 2029.

L'indicizzazione automatica all'aumento della speranza di vita¹⁴ fu introdotta nel 2010 (legge n. 122 del 30 luglio; riforma "Sacconi") ed estesa l'anno successivo al requisito di anzianità contributiva per il pensionamento anticipato (decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011; riforma "Fornero")¹⁵.

L'aggiornamento dovrebbe avvenire di norma ogni due anni per tutti; tuttavia, ci sono state diverse eccezioni. La legge n. 232 del 2016 lo ha sospeso nel caso dei requisiti di accesso al pensionamento anticipato dei lavoratori delle professioni cosiddette "usuranti" fino al 2027; la legge n. 205 del 2017 nel caso dei lavoratori soggetti a mansioni "gravose" per il solo 2019; il decreto legge n. 4 del 2019 nel caso del requisito di anzianità contributiva del trattamento anticipato dei lavoratori soggetti al regime misto e dei lavoratori "precoci" per il periodo 2019-2026 (la legge di bilancio per il 2024 ha limitato il periodo di quest'ultima disapplicazione alla fine del 2024).

Vi sono stati aggiornamenti negli anni 2013, 2016 e 2019, che hanno inasprito i requisiti, rispettivamente di tre, quattro e cinque mesi. I tre aggiornamenti successivi, relativi agli anni 2021, 2023 e 2025, non hanno inciso sui requisiti a causa del mancato aumento della speranza di vita, anche per gli effetti della pandemia.

Secondo l'attuale normativa, dal primo gennaio 2026 i canali ordinari di accesso al pensionamento di vecchiaia e anticipato prevedono i seguenti requisiti: (i) 67 anni di età e 20 anni di contributi per l'accesso alla pensione di vecchiaia, sia per i lavoratori del regime misto, sia per quelli del regime contributivo puro¹⁶; (ii) 41 anni e 10 mesi di contributi per le donne e 42 anni e 10 mesi per gli uomini per l'accesso al pensionamento anticipato dei lavoratori del regime misto; (iii) 64 anni di età, 20 anni di contributi e una pensione pari a 3 volte l'assegno sociale, per l'accesso al pensionamento anticipato dei lavoratori del regime contributivo.

La normativa vigente fissa a 3 mesi il periodo tra la maturazione dei requisiti per il pensionamento anticipato e la prima decorrenza dei trattamenti previdenziali (la cosiddetta "finestra mobile"), sia per i lavoratori del regime misto, sia per quelli del regime contributivo. Non è previsto nessuno slittamento del primo assegno per chi va in pensione con lo strumento dell'Ape Sociale.

¹⁴ Si tratta della variazione della speranza di vita a 65 anni nella media del biennio di riferimento rispetto a quella del biennio precedente.

¹⁵ Attualmente l'indicizzazione non richiede una norma di legge e si realizza con un decreto direttoriale del Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, da emanare almeno dodici mesi prima della data di decorrenza di ogni aggiornamento.

¹⁶ A questi requisiti si aggiunge quello di una pensione superiore all'assegno sociale per i lavoratori che rientrano interamente nel regime contributivo.

In Italia l'età media effettiva di pensionamento è aumentata di oltre 5 anni tra il 2001 e il 2024, a 64,6 anni¹⁷; il tasso di partecipazione al mercato del lavoro nella fascia di età 55-64 anni è più che raddoppiato, dal 28,2 al 61,3 per cento. Tuttavia la spesa pensionistica in rapporto al PIL risulta ancora la più alta a livello europeo, collocandosi al 15,6 per cento nel 2022 contro una media dell'11,4.

Il meccanismo di indicizzazione dell'età di pensionamento alla longevità fu introdotto per riequilibrare tra le generazioni il rapporto tra il tempo della vita trascorso al lavoro e quello trascorso in pensione; contribuirà nei prossimi anni a limitare la crescita della spesa pensionistica determinata dall'invecchiamento della popolazione. In base alle previsioni della Commissione europea la normativa in vigore consentirebbe di fermare la crescita dell'incidenza della spesa sul PIL nel 2036, quando raggiungerebbe un picco del 17,3 per cento, per poi ridursi e stabilizzarsi intorno al 13,7 nel 2070, ultimo anno per cui sono disponibili stime.

I Paesi della UE che hanno adottato un meccanismo di adeguamento automatico dei parametri pensionistici all'incremento della longevità simile a quello italiano (Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Paesi Bassi, Portogallo, Slovacchia, Svezia) sono per lo più quelli per i quali le previsioni di andamento del rapporto tra spesa pensionistica e PIL nel periodo 2022-2070 sono più favorevoli.

4. Le imprese

Gli incentivi agli investimenti. – La manovra prevede misure di incentivo agli investimenti delle imprese per 2,3 miliardi all'anno in media nel triennio. Si tratta in gran parte di interventi che sostituiscono o prorogano misure analoghe in scadenza.

Il disegno di legge introduce un iper-ammortamento per gli investimenti in beni materiali e immateriali che finora hanno beneficiato di crediti di imposta ai sensi delle misure Transizione 4.0 e 5.0, in scadenza a fine anno. Le relative minori entrate sono stimate nella misura di 0,5 e 1,0 miliardi rispettivamente nel 2027 e nel 2028.

Il disegno di legge non prevede un controllo del costo della misura simile a quello dei crediti di imposta di “Transizione 5.0”, ZES unica e “Transizione 4.0” (dopo le modifiche introdotte con la manovra per il 2025), che sono invece soggetti a un limite di spesa.

Gli incentivi si applicano alle spese effettuate nel 2026 oppure fino al 30 giugno 2027, a condizione che l'ordine risulti accettato e l'acconto pagato nella misura di almeno il 20 per cento entro la fine del prossimo anno. Le percentuali di

¹⁷ Ragioneria generale dello Stato (2025), *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, Rapporto n. 26.

maggiorazione dell'ammortamento decrescono all'aumentare dell'investimento e sono più elevate per i beni da cui ci si attende una riduzione dei consumi energetici al di sopra di una determinata soglia, in analogia con l'impianto di Transizione 5.0.

Per le imprese con capienza fiscale, a parità di valore dell'investimento, la nuova misura dovrebbe garantire nella maggior parte dei casi risparmi superiori rispetto a quelli ottenibili con gli schemi di incentivo in scadenza. Tuttavia i benefici sarebbero più incerti per le imprese in perdita o con utili non sufficientemente ampi, come quelle giovani o in forte crescita. In generale, l'efficacia delle misure di incentivo risente dell'incertezza che deriva dalla frequenza delle modifiche al quadro normativo.

L'onerosità delle procedure per il riconoscimento del risparmio energetico necessario per accedere ai crediti d'imposta "Transizione 5.0" potrebbe essere stata una concausa dell'utilizzo contenuto di questo programma rispetto alle risorse inizialmente stanziato¹⁸, insieme al ritardo nell'emanazione dei decreti attuativi. Sulla base di questo tipo di considerazioni, nel 2025 sono state semplificate le procedure. Il disegno di legge di bilancio propone procedure similmente semplificate per accedere alle aliquote di iper-ammortamento più elevate.

Il disegno di legge prevede inoltre l'estensione fino al 2028 del credito d'imposta per investimenti in beni strumentali effettuati nella ZES unica¹⁹ introdotto dalla legge di bilancio 2024, con un limite di spesa di 2,3 miliardi per il 2026 e di 1,0 e 0,8 miliardi all'anno rispettivamente nel 2027 e nel 2028.

Il credito d'imposta ZES sarà cumulabile con altri incentivi alle imprese (tra cui l'iper-ammortamento); per alcuni progetti di investimento questo si potrebbe tradurre in un incentivo piuttosto generoso. La definizione di un quadro di medio periodo per gli incentivi fiscali nella ZES unica, assente nella precedente legge di bilancio, favorisce la pianificazione degli investimenti da parte delle imprese. Tuttavia, resta un elemento di incertezza sull'ammontare effettivo del beneficio individuale: per garantire il rispetto del limite complessivo di spesa, come avviene già oggi, il beneficio individuale sarà proporzionato al rapporto tra la dotazione finanziaria della misura e l'ammontare complessivo dei crediti di imposta richiesti.

Il disegno di legge proroga al 2028 anche il credito d'imposta per investimenti effettuati nelle zone logistiche semplificate, con una dotazione di 0,1 miliardi in ciascun

¹⁸ Secondo i dati del monitoraggio disponibili sul sito del GSE al 1° novembre 2025 risultavano risorse impegnate per un totale di quasi 2,5 miliardi, contro circa 6,2 miliardi originariamente disponibili.

¹⁹ Attualmente la ZES comprende i territori delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna. L'estensione a Marche e Umbria proposta dal Governo il 4 agosto è attualmente all'esame delle incaricate commissioni parlamentari.

anno del triennio 2026-28, e rfinansia le agevolazioni per investimenti in beni strumentali da parte di piccole e medie imprese previste dalla “Nuova Sabatini” con 0,2 e 0,5 miliardi a valere sul 2026 e 2027, rispettivamente.

Modifiche alla tassazione del reddito d’impresa. – Come già rilevato, dalle disposizioni in materia tributaria deriva un aumento del carico fiscale sulle imprese, stimato in 1,7 miliardi in media nel triennio 2026-28. L’intervento quantitativamente più rilevante (poco meno di un miliardo in media all’anno) riguarda la revisione della tassazione dei dividendi, con limiti più stringenti all’esclusione di tali proventi dalle basi imponibili.

I dividendi derivanti da partecipazioni inferiori al 10 per cento del capitale delle società, detenute direttamente o indirettamente attraverso società controllate, non potranno più beneficiare del regime di esclusione dei dividendi dalla base imponibile dell’imposta sui redditi²⁰.

È inoltre prevista la rimodulazione con accorciamento dei tempi di tassazione di alcune plusvalenze. Vengono riproposte l’assegnazione agevolata ai soci di alcune tipologie di beni di impresa e l’estromissione di immobili strumentali dal patrimonio delle imprese individuali, nonché l’affrancamento delle riserve in sospensione d’imposta a fronte del pagamento di imposte sostitutive.

5. La tassazione degli intermediari finanziari e delle assicurazioni

Il disegno di legge contiene diverse misure relative agli intermediari finanziari e alle imprese di assicurazione. Nella media del triennio, esse ridurranno l’indebitamento netto per poco più di 3 miliardi all’anno.

Gli interventi possono essere distinti tra quelli che determinano una mera rimodulazione temporale, di fatto solo anticipando il gettito, e quelli che comportano effettivi aumenti di risorse per lo Stato, seppur temporanei, senza ridurre gli incassi futuri.

Tra i primi rientrano il differimento della deduzione dei componenti negativi connessi con le attività per imposte anticipate (*deferred tax assets*, DTA) e

²⁰ Attualmente la normativa fiscale accorda l’esclusione del 95 per cento dei dividendi per i soggetti Ires (50 per cento per gli enti non commerciali, tra i quali le fondazioni bancarie, che svolgano attività di interesse generale) e del 41,86 per cento per i titolari di reddito d’impresa soggetti a Irpef. La direttiva UE cosiddetta “*Parent-Subsidiary*”, introdotta nel 2011 ed emendata nel 2015, prevede che i dividendi di una sussidiaria ricevuti da un’impresa che ne detenga direttamente o indirettamente quote di partecipazione almeno pari al 10 per cento (“*parent*”) non debbano essere tassati, al fine di evitare la doppia tassazione degli utili distribuiti. Una soglia partecipativa è prevista nella maggior parte degli altri paesi dell’UE.

l'introduzione di un limite alla deduzione per le svalutazioni su crediti alla clientela degli intermediari.

Come già avvenuto più volte in passato e da ultimo con la legge di bilancio 2025, si stabilisce il differimento della deduzione ai fini Ires e IRAP di alcune componenti negative di reddito rilevate in bilancio in anni passati ma la cui deduzione è stata ripartita in quote annuali, secondo piani di ammortamento non ancora esauriti. Si tratta, in particolare, delle svalutazioni dei crediti alla clientela, degli ammortamenti dell'avviamento e di altri beni immateriali e delle rettifiche emerse in sede di prima adozione dell'IFRS 9. La deduzione prevista per il 2027 viene ora differita in quote costanti al 2028 e al 2029. Il disegno di legge prevede inoltre un limite alla compensabilità – con perdite fiscali ed eccedenze ACE pregresse – del maggiore imponibile derivante dalla mancata deduzione di queste componenti nel 2026 (già disposta dalla legge di bilancio 2025) e nel 2027. Il maggiore gettito stimato è di 1,2 miliardi nel 2026 e 2,1 nel 2027, che si tradurrà in minori entrate negli anni successivi.

Inoltre, per gli anni dal 2026 al 2029, la deducibilità ai fini Ires delle svalutazioni per perdite attese sui crediti del primo e secondo stadio di rischio sarà suddivisa in cinque quote annuali. Attualmente queste rettifiche sono deducibili interamente nell'anno in cui sono rilevate. In base alla relazione tecnica la misura comporterebbe maggiori entrate per 0,3 miliardi complessivi dal 2026 al 2029 e pari effetti, di segno contrario, negli anni 2030-34²¹. Viene inoltre previsto che le DTA che verranno a generarsi per effetto di questa disposizione non rientrino tra quelle trasformabili in credito d'imposta di cui al decreto legge n. 225 del 2010. Esse, pertanto, subiranno l'ordinario trattamento prudenziale previsto per le DTA da differenze temporanee che dipendono da redditività futura²².

Il susseguirsi negli anni di interventi di differimento²³ sta determinando un accumulo di DTA per le banche negli esercizi 2028 e 2029; sulla base dei dati

²¹ Le rettifiche del valore dei crediti, secondo quanto previsto dall'*International financial reporting standard* (IFRS 9), si basano sulla classificazione delle esposizioni in stadi a seconda del loro grado di deterioramento. Il primo stadio comprende posizioni che rispetto al momento dell'erogazione o acquisto da terzi ("origination") non presentano un significativo aumento del rischio di credito e per le quali è richiesta la rilevazione delle perdite attese su un orizzonte temporale di dodici mesi. Nel primo stadio, pertanto, sono generalmente classificati tutti i crediti al momento dell'iscrizione in bilancio. Il secondo stadio include le esposizioni per le quali è stato osservato un significativo incremento del rischio di credito, ma che non sono ancora deteriorate. Il terzo stadio comprende le esposizioni deteriorate. Per i crediti al secondo e terzo stadio è richiesta la rilevazione in bilancio delle perdite attese stimate sulla base dell'intera vita residua dello strumento.

²² Su un piano prudenziale, le DTA da differenze temporanee che dipendono dalla redditività futura vengono dedotte dai fondi propri, per la parte eccedente le soglie determinate dalla normativa prudenziale. La restante parte è invece ponderata al 250 per cento nell'attivo ponderato per il rischio.

²³ Il differimento delle deduzioni delle svalutazioni dei crediti alla clientela e degli ammortamenti dell'avviamento e di altri beni immateriali è stato previsto dalla legge n. 145 del 2018, dalla legge n. 160 del 2019 e dalla legge n. 207 del 2024; interventi solo sulle svalutazioni dei crediti alla clientela sono inoltre stati attuati con il decreto legge n. 17 del 2022 e con la legge n. 213 del 2023.

disponibili si valuta che queste ammonteranno a 8,8 miliardi, di cui 2,6 dovuti alla manovra in esame. Le relative deduzioni, oltre ad abbattere l'imponibile, potranno generare, in presenza di perdite fiscali, crediti d'imposta derivanti dalla trasformazione delle corrispondenti DTA, immediatamente compensabili con altri tributi (compensazione orizzontale).

Tra le misure che comportano effettivi aumenti di gettito nel breve termine senza generare minori incassi futuri rientrano la revisione del contributo straordinario sugli intermediari finanziari (1,7 miliardi nel 2026)²⁴, l'incremento delle aliquote IRAP per questi ultimi e per le compagnie assicurative (1,3 miliardi in media all'anno nel triennio 2026-28)²⁵, l'introduzione di un limite alla deducibilità degli interessi passivi degli stessi intermediari finanziari (0,3 miliardi in media all'anno tra il 2027 e il 2030)²⁶.

Le ripercussioni degli interventi sulla posizione patrimoniale del complesso degli intermediari appaiono contenute. Il sistema bancario italiano è nell'insieme solido, ben patrimonializzato e oggi tra i più redditizi d'Europa. I rischi di credito restano limitati, grazie anche alle buone condizioni finanziarie delle imprese²⁷. In generale, sarebbe opportuno evitare il ripetersi frequente di inattese modifiche della tassazione.

6. Altre misure in materia fiscale

La “rottamazione” delle cartelle. – Secondo la relazione tecnica la nuova definizione agevolata dei carichi residui comporterà minori entrate per 1,5 miliardi nel 2026 e 0,5 in media nei due anni successivi e maggiori entrate per 0,2 miliardi in media all'anno dal 2029 al 2036. A fronte del maggiore gettito atteso dall'adesione alla rottamazione (9 miliardi entro il 2036) vi sarà infatti

²⁴ La revisione del contributo straordinario sugli intermediari finanziari introduce un affrancamento della riserva costituita in alternativa al versamento dell'imposta straordinaria per l'anno 2023, come previsto in sede di conversione del decreto legge n. 104 del 2023. Le attuali norme prevedono che in caso di distribuzione di tale riserva l'intermediario sia tenuto a versare l'imposta straordinaria (di ammontare pari al 40 per cento della riserva, maggiorata di interessi). L'affrancamento introdotto dal disegno di legge si realizza attraverso il pagamento di un'imposta sostitutiva sul valore della riserva, pari al 27,5 per cento se effettuato nel 2026 oppure al 33 se effettuato nel 2027.

²⁵ L'incremento delle aliquote IRAP per gli intermediari finanziari e le compagnie assicurative è pari a 2 punti percentuali per il triennio 2026-28.

²⁶ L'introduzione di un limite alla deducibilità degli interessi passivi, oggi deducibili senza vincoli dagli intermediari finanziari, interessa gli anni 2026-29 e ha carattere via via meno stringente: si va dal 96 per cento nel 2026 al 99 nel 2029. Rimane per le imprese di assicurazione, le SIM e le SGR il limite del 96 per cento alla deducibilità degli interessi passivi.

²⁷ Cfr. F. Panetta, [Intervento del Governatore della Banca d'Italia alla Giornata Mondiale del Risparmio del 2025](#), Roma, 28 ottobre 2025.

una riduzione di importo maggiore della riscossione ordinaria (9,8 miliardi nello stesso periodo).

Nella gestione dei crediti fiscali dell'Amministrazione pubblica le "rottamazioni" hanno assunto un carattere ricorrente. Dal 2016 si contano cinque edizioni (sei dal 2014 se si tiene conto della sanatoria introdotta con la legge di stabilità per quell'anno, che tuttavia non prevedeva la possibilità di rateizzazioni), sempre relative a carichi iscritti a partire dal 2000 e caratterizzate da un accidentato percorso normativo con frequenti riaperture dei termini, estensioni successive, riammissione di adesioni già decadute per mancati versamenti, modifiche di condizioni di adesione e dilazione²⁸.

In passato si sono anche ripetuti provvedimenti che hanno previsto la cancellazione d'ufficio di ruoli iscritti di importo modesto (con un primo intervento nel 2012). Con la legge di bilancio 2019, inoltre, è stato introdotto il cosiddetto "saldo e stralcio" che consentiva il pagamento in misura ridotta del capitale e degli interessi di ritardata iscrizione a ruolo per alcune tipologie di carichi affidati dal 2000 al 2017 e a favore di persone fisiche in una grave e comprovata situazione di difficoltà economica.

Secondo i dati forniti dall'Agenzia delle entrate, al marzo di quest'anno i pagamenti effettuati sono nell'ordine della metà di quanto sarebbe stato dovuto per le varie edizioni delle definizioni agevolate²⁹. Problemi di riscossione analoghi potrebbero manifestarsi anche con la procedura prevista dalla nuova definizione agevolata.

La definizione, infatti, si considera perfezionata anche in caso di mancato o insufficiente versamento di una delle rate diverse dall'ultima. Vi possono pertanto essere casi in cui il debitore, pur non provvedendo al versamento di una parte del dovuto, fruirebbe, di fatto, dei benefici della definizione, fra cui l'impossibilità per l'agente della riscossione a svolgere azioni di recupero coattivo.

Le misure di definizione agevolata dei carichi residui interessano una parte trascurabile dell'ammontare complessivo dei crediti fiscali affidati all'agente della riscossione.

²⁸ Per una rassegna dei vari provvedimenti normativi si rimanda all'accurata descrizione contenuta nella *Relazione sul rendiconto generale dello stato 2024* della Corte dei Conti (Volume I, Tomo I, p. 155-156).

²⁹ "Indagine conoscitiva sulla gestione del magazzino fiscale in carico all'Agenzia delle entrate-Riscossione" e "Esame del disegno di legge A.S. 1375 - Disposizioni concernenti la rateizzazione di carichi fiscali", audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, Avv. Vincenzo Carbone presso la VI Commissione Finanze e Tesoro, Senato della Repubblica, 27 marzo 2025.

Secondo le valutazioni ufficiali, sulla base di un tasso di adesione (3,33 per cento) stimato a partire da quanto riscontrato per le precedenti edizioni della rottamazione e tenendo conto delle poste potenzialmente interessate (poco meno di 400 miliardi), l'adesione dovrebbe riguardare debiti fiscali per circa 13 miliardi, un centesimo del carico contabile residuo dei ruoli affidati dai diversi enti creditori all'Agenzia delle entrate-Riscossione, nel periodo 1° gennaio 2000 – 31 dicembre 2024, circa il doppio se si escludono quelli per i quali secondo l'agente della riscossione non sussistono aspettative di recupero.

Il contrasto all'evasione. – La manovra di bilancio prevede alcuni interventi per il contrasto all'evasione fiscale da cui è atteso un gettito pari a 0,9 miliardi nel 2026 e 1,1 all'anno nel 2027 e nel 2028. Gran parte di queste entrate deriva da due interventi volti a migliorare lo sfruttamento delle basi dati a disposizione dell'Amministrazione finanziaria (0,8 miliardi in media l'anno).

Una prima norma riguarda la possibilità per l'Agenzia delle entrate, in assenza della dichiarazione annuale IVA da parte del contribuente, di determinare e comunicare l'importo dovuto per la liquidazione mediante procedure automatizzate che sfruttino i dati delle fatture elettroniche emesse e ricevute, dei corrispettivi telematici trasmessi e degli elementi desumibili dalle comunicazioni dei dati delle liquidazioni periodiche. Se il contribuente provvede a versare quanto dovuto entro 60 giorni dalla comunicazione ricevuta dall'Agenzia, l'importo delle sanzioni è ridotto a un terzo.

Una seconda norma riguarda le modalità operative dell'Agenzia delle entrate-Riscossione che potrà avvalersi dei dati delle fatture emesse dai debitori iscritti a ruolo per le attività di analisi mirate all'avvio di procedure esecutive presso terzi.

Questi interventi vanno ad aggiungersi a una serie di importanti innovazioni tecnologiche (fra cui la dichiarazione precompilata, la fatturazione elettronica e la trasmissione telematica dei corrispettivi), proseguendo l'azione di riforma volta ad accelerare la costruzione di procedure tecnologicamente più avanzate e moderne che, mediante verifiche automatizzate, rendono più efficiente lo svolgimento dei controlli e consentono un'azione amministrativa più incisiva nella fase del contraddittorio³⁰.

³⁰ Per un'ampia discussione sull'utilizzo del sistema informativo della fiscalità, cfr. *Indagine conoscitiva su Misure di contrasto all'evasione fiscale, sicurezza delle banche dati dell'anagrafe tributaria e tutela della riservatezza dei dati dei contribuenti*, testimonianza del Capo del Servizio Assistenza e Consulenza Fiscale della Banca d'Italia Giacomo Ricotti presso la Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, 24 settembre 2025.

Altre misure sono volte a limitare l'utilizzo di crediti d'imposta inesistenti (viene esclusa per tutti i contribuenti la possibilità di compensare crediti diversi da quelli risultanti dalla liquidazione delle imposte con debiti per contributi previdenziali o relativi ai premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali)³¹ e a limitare la possibilità di operare compensazioni (salvo per i crediti derivanti da contributi previdenziali e assistenziali e da premi assicurativi INAIL) in presenza di una posizione debitoria per ruoli e accertamenti esecutivi, scaduti e non sospesi³². Nel complesso queste due misure determinano maggiori entrate per 0,3 miliardi in media all'anno.

7. La riprogrammazione del PNRR

La riprogrammazione del PNRR è al momento all'esame della Commissione europea. L'Italia ha finora ricevuto dalla UE oltre 140 miliardi³³ dei 194,4 concordati nell'ambito del Dispositivo di ripresa e resilienza (DRR; la componente principale di *NextGenerationEU* e del PNRR), anche a seguito dei traguardi e degli obiettivi che la Commissione ha giudicato soddisfacentemente raggiunti.

Lo scorso 30 giugno l'Italia ha presentato la richiesta dell'ottava rata (12,8 miliardi relativi a traguardi e obiettivi del primo semestre dell'anno in corso) delle dieci previste. Come recentemente ricordato dalla Commissione europea³⁴, tutti i traguardi e gli obiettivi devono essere completati entro l'agosto 2026; le richieste di pagamento, compresa la documentazione necessaria per la loro valutazione, devono essere presentate entro il mese successivo; i pagamenti devono essere effettuati entro il dicembre 2026.

I soggetti attuatori hanno effettivamente speso solo una parte di queste risorse: secondo il DPFP alla fine dell'anno tale spesa dovrebbe raggiungere un valore prossimo a 100 miliardi (circa il 50 per cento della dotazione del Piano).

Nei documenti programmatici di finanza pubblica presentati dai Governi che si sono succeduti dal 2020 in poi la percentuale della dotazione complessiva del DRR che si prevedeva di spendere entro il 2024 è gradualmente diminuita, dal 70 per cento del 2020 a circa il 55 del 2022. Anche le stime della spesa per

³¹ Rientrano in questa esclusione anche i crediti di imposta per l'edilizia trasferiti dal 2020 mediante cessione o sconto in fattura (questa limitazione è già prevista per gli intermediari finanziari, società appartenenti a un gruppo bancario e imprese di assicurazione) nonché quelli relativi agli incentivi per beni strumentali.

³² La disposizione pone un limite alla possibilità di utilizzare l'istituto della compensazione orizzontale a fronte di una acclarata posizione debitoria per ruoli e accertamenti esecutivi superiore a 50 mila euro (contro i 100 mila nella legislazione vigente). La possibilità di procedere alla compensazione dei crediti è ristabilita con il pagamento dei debiti.

³³ Di questi, 51 miliardi sono stati erogati sotto forma di sovvenzioni e, la rimanente parte, di prestiti.

³⁴ Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *NextGenerationEU* - La strada verso il 2026, COM(2025) 310 finale.

l'anno in corso e per il prossimo contenute nel DPFP del mese scorso sono più basse di oltre 1,5 punti percentuali di PIL rispetto a quelle prospettate nel DFP di aprile.

Ad aprile si stimava che le spese finanziate con i fondi del DRR ammontassero complessivamente a oltre 5 punti percentuali di PIL nel biennio 2025-26 (di cui 3,7 relativi a quelle a valere sui prestiti); nelle stime di ottobre tali spese erano invece pari a poco meno di 3,5 punti percentuali del prodotto (2,3 quelle riferite ai prestiti).

Come noto, i governi possono modificare i propri Piani in corso d'opera se questi ultimi non possono più essere realizzati, in tutto o in parte, a causa di circostanze oggettive. Escludendo la riprogrammazione in corso, finora l'Italia ha sfruttato cinque volte tale possibilità³⁵. Rivedere i Piani è una prassi diffusa fra i paesi che hanno beneficiato del programma *NextGenerationEU*: la Francia lo ha modificato una volta³⁶, la Germania quattro, la Spagna sei. In considerazione dell'approssimarsi della scadenza del programma, è importante che quest'ultima revisione si accompagni a una significativa accelerazione della spesa.

* * *

Il disegno di legge di bilancio dà attuazione ai piani del DPFP dello scorso ottobre. Non prevede quindi una crescita del disavanzo rispetto al tendenziale per il prossimo anno e ne indica una limitata per il biennio successivo. Gli obiettivi di contenere la crescita media annua della spesa netta, ricondurre e mantenere l'indebitamento netto sotto il 3 per cento del PIL e ridurre il rapporto tra il debito e il prodotto a partire dal 2027 restringono fortemente gli spazi per misure espansive non coperte.

Va rilevato che le stime di aumento della spesa per la difesa, presentate come realistiche nel DPFP, non compaiono nella manovra. I programmi sono ancora in fase di definizione, ma gli impegni sono stati assunti, anche formalmente, in sede internazionale.

Anche a saldi invariati una ricomposizione delle poste del bilancio pubblico può sostenere il potenziale di crescita dell'economia, un obiettivo più pressante del sostegno di breve periodo alla domanda.

³⁵ Lo scorso giugno la Commissione ha esortato gli Stati membri a intraprendere tali revisioni quanto prima e, in ogni caso, entro la fine dell'anno in corso.

³⁶ Lo scorso 28 ottobre la Francia ha presentato alla Commissione europea una seconda proposta di revisione.

La manovra destina importi relativamente contenuti agli incentivi per gli investimenti delle imprese, che in gran parte sostituiscono o prorogano misure analoghe. In generale modifiche frequenti della normativa possono accrescere l'incertezza e rendere più onerosi gli adempimenti necessari a fruire delle misure, frenandone l'efficacia.

La riprogrammazione di una quota del PNNR è l'occasione per riconsiderare in termini più realistici i tempi di realizzazione di alcuni interventi. La spesa per investimenti pubblici dovrebbe mantenersi comunque su livelli storicamente elevati su tutto l'orizzonte di riferimento.

In continuità con scelte già adottate negli ultimi anni, la manovra include interventi di sostegno al reddito delle famiglie. Si tratta di misure che, anche quando sono di natura temporanea, possono essere utili per sostenere il potere d'acquisto, che negli ultimi anni è stato colpito pesantemente dall'inflazione. Gli interventi del periodo 2022-25 hanno, in effetti, più che compensato l'impatto negativo del drenaggio fiscale e dell'erosione dei trasferimenti. Il recupero dei redditi familiari, tuttavia, non può essere perseguito solo con interventi fiscali; deve fondarsi su un efficace sistema di contrattazione e, in ultima analisi, sull'aumento della produttività.

L'evasione fiscale, come noto, danneggia la crescita e produce iniquità, sfavorendo le imprese e i cittadini onesti. La manovra apre a una nuova "rottamazione": uno strumento che in passato non ha accresciuto l'efficacia nel recupero di gettito. Allo stesso tempo include misure che si pongono in continuità con quelle che hanno consentito, anche attraverso il crescente utilizzo di tecnologie avanzate, la riduzione dell'evasione negli anni scorsi³⁷.

³⁷ Cfr. *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, anno 2025*.

TAVOLE E FIGURE

**Effetti sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche delle misure incluse
nella manovra di bilancio per il 2026 (1)**
(milioni di euro)

	2026	2027	2028
USO DELLE RISORSE (C=A-B)	18.557	18.625	17.590
Maggiori spese (A)	11.832	12.463	11.861
Spese correnti	9.143	8.224	7.558
Incremento del Fondo sanitario nazionale e altre spese per la sanità (effetto netto)	2.415	2.666	2.666
Istituzione di un fondo per far fronte a effetti derivanti da contenziosi nazionali ed europei	2.200	0	0
Spese per gli enti locali	738	951	1.114
Proroga del "bonus mamme"	630	0	0
Fondi per acquisto di beni alimentari (carta "Dedicata a te")	500	500	0
Modifiche all'ISEE	466	470	485
Misure in materia di pensioni (effetto netto)	453	1.811	982
Definanziamenti, rifinanziamenti e riprogrammazioni (sezione II – effetto netto) (2)	375	-29	185
Modifiche all'Assegno di Inclusione (effetto netto)	59	-44	-29
Liquidazione anticipata del TRF per dipendenti pubblici	0	321	330
Altre spese correnti	1.308	1.578	1.825
Spese in conto capitale	2.690	4.239	4.302
Credito d'imposta ZES unica, "Nuova Sabatini" e altri incentivi	2.632	1.755	915
Definanziamenti, rifinanziamenti e riprogrammazioni (sezione II – effetto netto) (3)	-563	2.180	3.083
Altre spese in conto capitale	620	304	304
Minori entrate (B)	-6.725	-6.163	-5.730
Riduzione della seconda aliquota Irpef (effetto netto)	-2.901	-2.976	-2.985
Rottamazione cartelle	-1.478	-614	-452
Detassazione dei rinnovi contrattuali, dei premi di produttività e di altre indennità nel settore privato (effetto netto)	-1.247	-455	2
Posticipo <i>plastic tax</i> e <i>sugar tax</i> (effetto netto)	-385	35	-27
Detassazione del trattamento accessorio per dipendenti pubblici (effetto netto)	-359	-60	5
Iper ammortamento sull'acquisto di beni strumentali	0	-541	-1.004
Proroga agevolazioni edilizie (effetto netto)	15	-687	-780
Altre minori entrate (effetto netto)	-371	-865	-489
REPERIMENTO RISORSE (D= E-F)	12.539	11.962	10.111
Maggiori entrate (E)	8.370	8.916	6.892
Imposte sugli intermediari finanziari e sulle assicurazioni	4.118	4.113	1.796
<i>imposta straordinaria sulle banche</i>	1.650	0	0
<i>misure sulle deduzioni</i>	1.315	2.774	460
<i>maggiorazione dell'aliquota IRAP degli intermediari finanziari e delle assicurazioni (effetto netto)</i>	1.153	1.339	1.336
Imposte sostitutive sul reddito d'impresa e tassazione dei dividendi (effetto netto)	1.753	1.729	1.693
Misure di contrasto all'evasione	898	1.083	1.147
Rimodulazione delle accise sui carburanti (effetto netto)	694	633	598
Effetti riflessi delle misure	451	623	674
Aumento accisa sui tabacchi	213	466	797
Incremento cedolare secca per affitti brevi attraverso intermediari	-48	138	102
Altre maggiori entrate (effetto netto)	292	131	86
Minori spese (F)	-4.168	-3.047	-3.218
Spese correnti	-1.838	-365	-1.221
Riduzione della spesa delle Amm.ni Centrali	-405	-334	-1.190
Altre minori spese correnti	-1.433	-31	-31
Spese in conto capitale	-2.331	-2.681	-1.997
Riduzione del Fondo Sviluppo e Coesione 2021-2027	-1.200	-1.100	-100
Posticipo della spesa delle Amm.ni Centrali	-948	-1.349	-1.643
Altre minori spese in conto capitale	-182	-232	-254
Variazione netta entrate (G=B+E)	1.646	2.753	1.163
Variazione netta spese (H=A+F)	7.664	9.416	8.642
<i>correnti</i>	7.305	7.858	6.337
<i>in conto capitale</i>	359	1.558	2.306
Riduzione dell'indebitamento netto atteso dalla riprogrammazione del PNRR (I)	-5.070	-718	-440
Variazione dell'indebitamento netto (L=H-G+I)	948	5.945	7.040
in percentuale del PIL (4)	0,0	0,2	0,3

(1) Elaborazioni sulle valutazioni ufficiali contenute negli atti parlamentari del disegno di legge di bilancio 2026. – (2) Comprende l'effetto netto di definanziamenti, rifinanziamenti e riprogrammazioni della Sezione II per la parte di spesa corrente. – (3) Comprende l'effetto netto di definanziamenti, rifinanziamenti e riprogrammazioni della Sezione II per la parte di spesa in conto capitale. – (4) Viene considerato il PIL nominale programmatico riportato nel Documento programmatico di finanza pubblica 2025.

Quadro di finanza pubblica nei più recenti documenti ufficiali
(in percentuale del PIL, se non altrimenti specificato)

VOCI	DFP 2025 (1) quadro tendenziale				DPFP 2025 quadro tendenziale					DPFP 2025 quadro programmatico				
	2024	2025	2026	2027	2024	2025	2026	2027	2028	2024	2025	2026	2027	2028
Indebitamento netto	3,4	3,3	2,8	2,6	3,4	3,0	2,7	2,4	2,1	3,4	3,0	2,8	2,6	2,3
Avanzo primario	0,4	0,7	1,2	1,5	0,5	0,9	1,2	1,8	2,2	0,5	0,9	1,2	1,5	1,9
Spesa per interessi	3,9	3,9	4,0	4,2	3,9	3,9	3,9	4,1	4,3	3,9	3,9	3,9	4,1	4,3
Debito	135,3	136,6	137,6	137,4	134,9	136,2	n.d.	137,0	n.d.	134,9	136,2	137,4	137,3	136,4
<i>Crescita della spesa netta</i>	-2,1	1,3	1,6	1,8	-2,0	1,3	1,7	1,3	1,5	-2,0	1,3	1,6	1,9	1,6
<i>P.m.: crescita del PIL reale</i>	0,7	0,6	0,8	0,8	0,7	0,5	0,7	0,7	0,8	0,7	0,5	0,7	0,8	0,9

(1) Il documento non include un quadro programmatico.

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

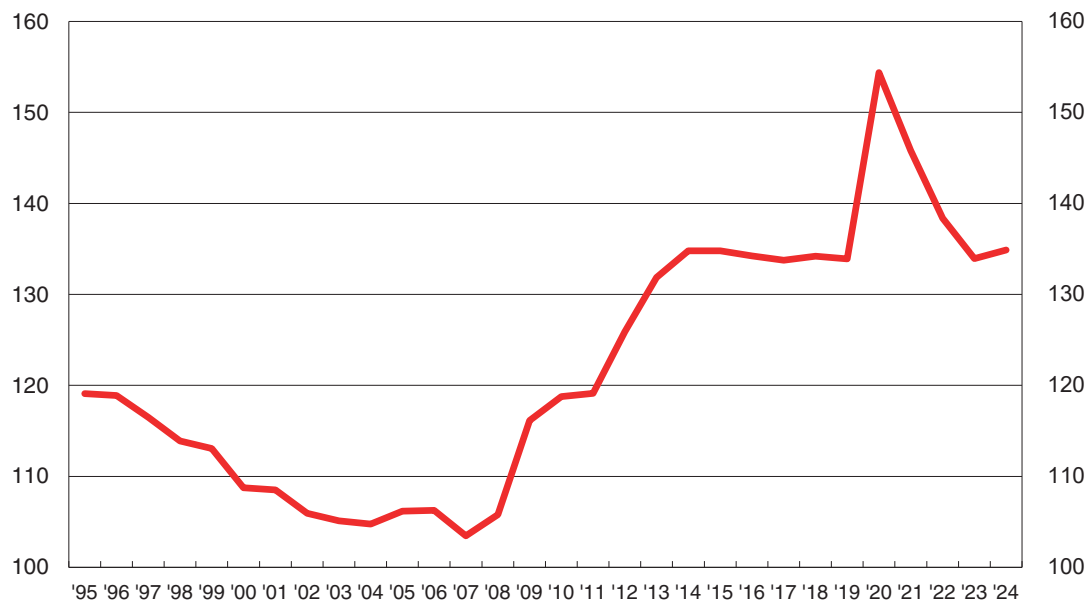
VOCI	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Imposte dirette	14,3	15,0	14,6	14,5	15,0	15,6
Imposte indirette	14,5	13,8	14,2	14,0	13,6	14,1
Imposte in c/capitale	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Pressione tributaria	28,9	28,9	28,9	28,6	28,7	29,8
Contributi sociali	13,4	13,8	13,4	13,0	12,5	12,7
Pressione fiscale	42,3	42,7	42,3	41,7	41,2	42,5
Produzione vendibile e per uso proprio	2,5	2,3	2,4	2,3	2,3	2,3
Altre entrate correnti	2,0	2,1	2,0	2,0	1,9	2,0
Altre entrate in c/capitale	0,2	0,3	0,5	0,8	1,1	0,2
Totale entrate	47,0	47,4	47,2	46,8	46,5	47,1
Redditi da lavoro dipendente	9,6	10,5	9,9	9,2	8,8	9,0
Consumi intermedi	5,6	6,1	6,0	6,0	5,6	5,8
Prestazioni sociali in natura	2,5	2,8	2,6	2,5	2,5	2,3
Prestazioni sociali in denaro	20,0	23,9	21,6	20,4	19,8	20,3
Interessi	3,3	3,4	3,4	4,1	3,6	3,9
Altre spese correnti	3,9	4,7	4,6	4,6	4,2	3,8
Totale spese correnti	45,0	51,4	48,1	46,8	44,5	45,1
di cui: <i>spese correnti al netto degli interessi</i>	<i>41,7</i>	<i>48,0</i>	<i>44,7</i>	<i>42,7</i>	<i>40,9</i>	<i>41,2</i>
Investimenti fissi lordi	2,3	2,6	2,8	2,6	3,1	3,6
Altre spese in conto capitale	1,1	2,8	5,1	5,5	6,0	1,8
Totale spese in conto capitale	3,4	5,4	7,9	8,1	9,1	5,3
Totale spese	48,4	56,8	56,0	54,9	53,6	50,4
di cui: <i>spese al netto degli interessi</i>	<i>45,1</i>	<i>53,4</i>	<i>52,6</i>	<i>50,8</i>	<i>50,0</i>	<i>46,5</i>
Avanzo primario (2)	1,9	-6,0	-5,5	-4,0	-3,5	0,5
Indebitamento netto	1,5	9,4	8,9	8,1	7,2	3,4

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

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

Figura 1

Debito delle Amministrazioni pubbliche (in percentuale del PIL)



Fonte: per il PIL, Istat.

Figura 2

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

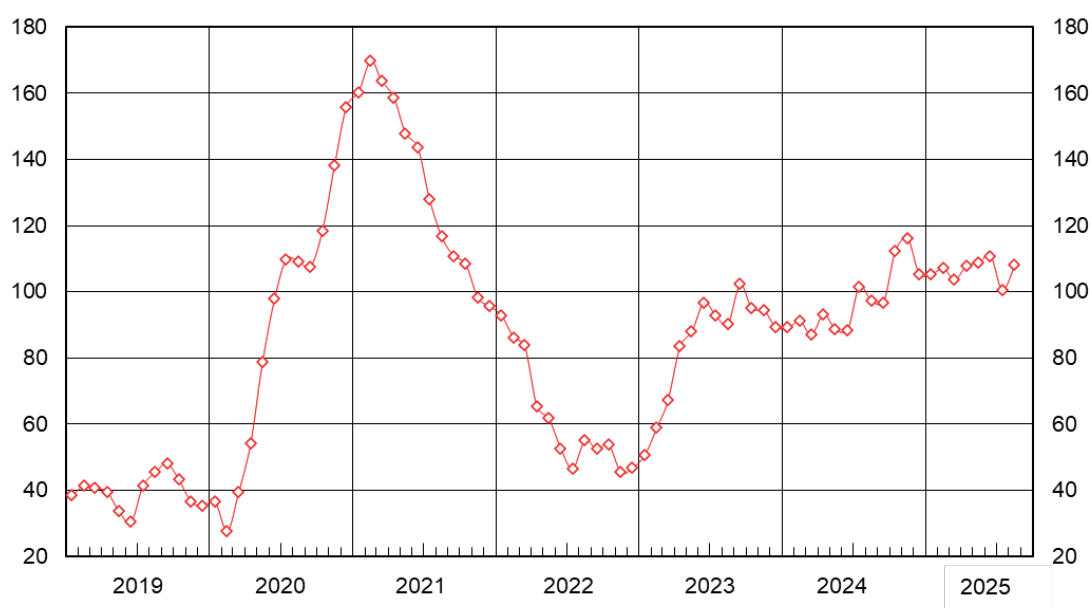
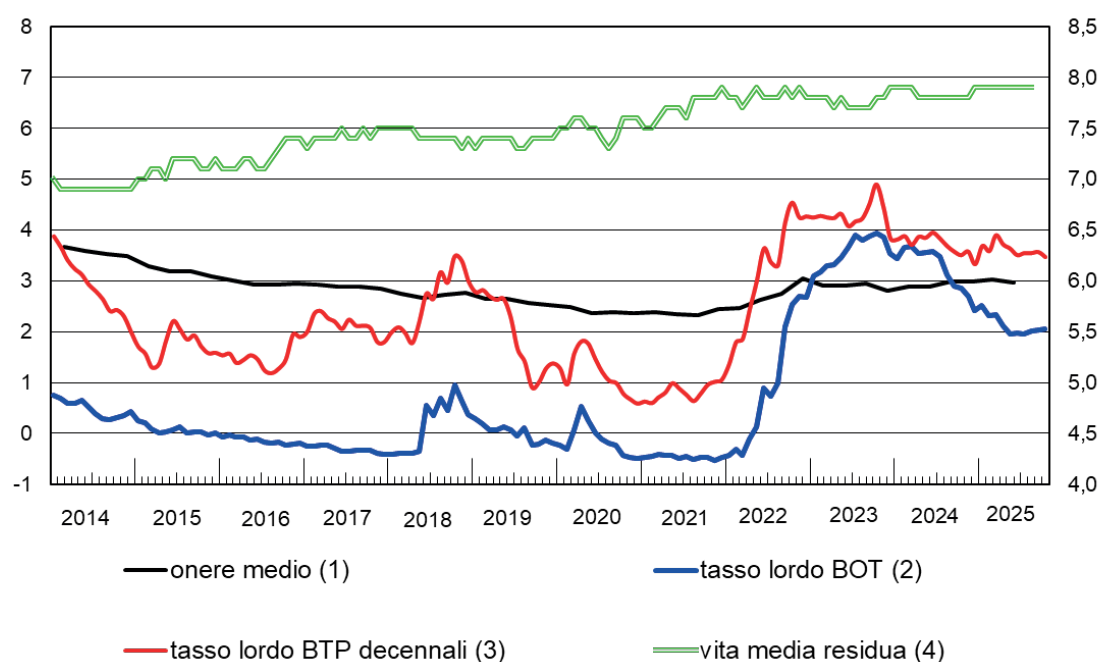


Figura 3

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



Fonte: per la spesa per interessi, Istat.

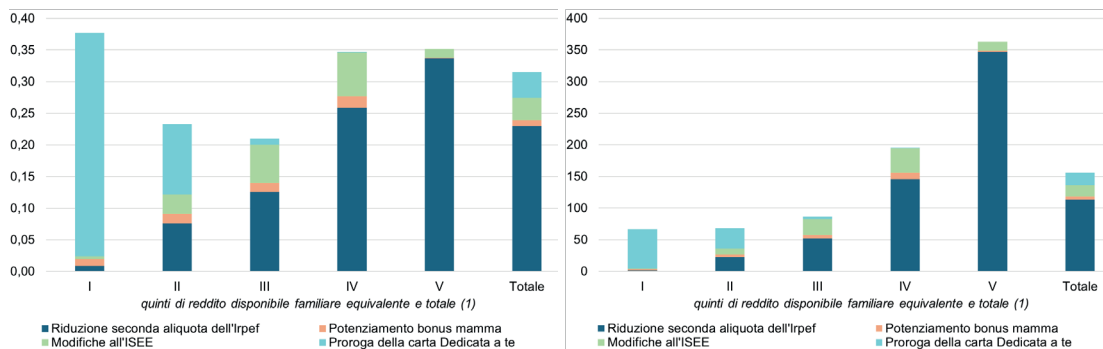
(1) Rapporto tra la spesa per interessi nei 4 trimestri precedenti e la consistenza del debito alla fine del corrispondente trimestre dell'anno precedente. – (2) Rendimento all'emissione calcolato come media ponderata, sulla base delle quantità assegnate, dei tassi composti di aggiudicazione alle aste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

Figura 4

Effetti distributivi delle principali misure sul sistema di imposte e trasferimenti

a) *incidenza media sul reddito disponibile (%)*

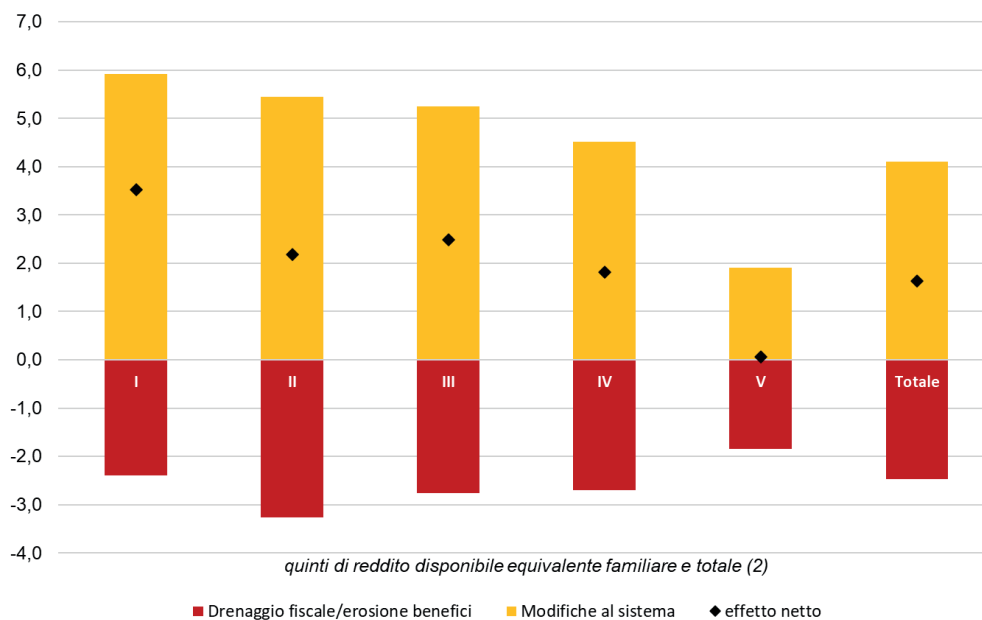
b) *variazione media reddito disponibile (€/anno)*



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

(1) Per il calcolo del reddito equivalente si utilizza la scala OCSE modificata, che attribuisce peso 1 al 1° componente del nucleo familiare, 0,5 a ogni ulteriore componente di 14 anni o più e 0,3 a ogni componente fino a 13 anni.

**Drenaggio fiscale/erosione dei benefici
e modifiche al sistema di imposte e trasferimenti:
contributo alla variazione del reddito disponibile tra il 2021 e il 2025 (1)
(punti percentuali)**



Fonte: elaborazioni basate sul modello di micro-simulazione della Banca d'Italia, BIMic. Per definizione e metodologia, cfr. N. Curci, A. Tomasi, *"Fiscal drag and benefit erosion after an inflationary shock: the case of Italy in 2022-25"*, di prossima pubblicazione nelle collane della Banca.

(1) Le stime relative al 2025 sono provvisorie e basate sulle ultime informazioni disponibili. – (2) Per il calcolo del reddito equivalente si utilizza la scala OCSE modificata, che attribuisce peso 1 al 1° componente del nucleo familiare, 0,5 a ogni ulteriore componente di 14 anni o più e 0,3 a ogni componente fino a 13 anni.

Questa pubblicazione è stata stampata
su carta certificata Ecolabel UE
(numero di registrazione: FR/011/003)

Inoltre l'impatto ambientale connesso con il ciclo di vita della carta utilizzata
è stato compensato con l'acquisto di crediti di carbonio e piantando alberi in aree del territorio italiano.

Grafica e stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia