



XI CONSILIATURA 2023 - 2028

**Memoria del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
concernente il disegno di legge recante bilancio di previsione
dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale
per il triennio 2026-2028**

**Prof. Renato Brunetta
Presidente del CNEL**

**Commissioni bilancio congiunte
del Senato della Repubblica
e della Camera dei deputati**

6 novembre 2025



**Memoria del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro concernente
il disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno
finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028**

(ai sensi della legge 30 dicembre 1986, n. 936, articolo 10, lettere a), d) e f)

Prof. Renato Brunetta

Presidente del CNEL

**Commissioni bilancio congiunte
del Senato della Repubblica
e della Camera dei deputati**

6 novembre 2025

INDICE

Premessa	7
Abstract.....	8
PARTE I	10
 Quadro macroeconomico	11
 La politica economica europea e il quadro generale della legge di bilancio	19
 Le osservazioni e proposte del CNEL su lavoro, imprese e sanità.....	37
PARTE II.....	43
 Sintesi delle posizioni espresse dalle Parti sociali.....	44
 Conclusioni.....	61

Premessa

A seguito della riforma del quadro di governance economica europea entrata in vigore nel 2024, il 2 ottobre il Governo ha approvato e trasmesso al Parlamento il Documento programmatico di finanza pubblica (DPFP), che descrive il perimetro entro cui viene delineata la manovra per il triennio 2026-2028.

Il 15 ottobre il Governo ha trasmesso al Parlamento, alla Commissione europea e all'Eurogruppo il Documento programmatico di bilancio (DPB), che illustra in forma sintetica e standardizzata il progetto di bilancio per il 2026.

Il 17 ottobre 2025 il Governo ha approvato in Consiglio di ministri il disegno di legge di bilancio, presentato secondo la struttura e i contenuti previsti dalla vigente legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196). Sul disegno di legge in novembre si esprimerà la Commissione europea, accertandone la coerenza rispetto alle regole di governance e alle raccomandazioni specifiche per Paese formulate in estate dal Consiglio dell'Unione Europea.

Il disegno di legge aggiorna l'elenco dei provvedimenti collegati alla manovra di bilancio e viene approvato dal Parlamento entro il 31 dicembre.

La presente memoria è predisposta in base alla previsione contenuta all'articolo 10, lettere a), d) e f) della legge 30 dicembre 1986, n. 936, sul disegno di legge recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e il bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028 presentato al Senato il 23 ottobre 2025 (A.S. 1689).

Il documento all'esame definisce la manovra finanziaria di fine anno, costruita all'interno degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio, alla luce delle nuove regole, incentrate sul rafforzamento della programmazione di medio-lungo termine nell'ambito Piano strutturale di bilancio (PSBMT), con un orizzonte tendenzialmente corrispondente alla durata della legislatura nazionale, nel quale viene programmato un sentiero di spesa netta. La spesa primaria netta è l'indicatore utilizzato ai fini della sorveglianza di bilancio.

Il CNEL ha fornito le proprie osservazioni sul Piano strutturale di bilancio a medio termine in sede di audizione parlamentare in data 7 ottobre 2024 e sul DPFP 2025 in data 7 ottobre 2025.

Con la presente memoria il CNEL offre al Parlamento una riflessione sulle condizioni macroeconomiche del Paese nel contesto internazionale e sul quadro della legge di bilancio, delineando osservazioni e proposte per sostenere la domanda interna, rafforzare la crescita potenziale e la produttività, migliorare la qualità del lavoro.

Abstract

La presente memoria si articola in due parti.

La prima parte analizza il quadro macroeconomico nel quale si colloca la manovra di finanza pubblica per il 2026. Un contesto internazionale complesso segnato da vincoli europei stringenti, tensioni geopolitiche persistenti e elevata incertezza economica che condiziona le prospettive di crescita dell'area euro. In un contesto caratterizzato da prudenza dei consumi, aumento del risparmio precauzionale e difficoltà strutturali nel promuovere e diffondere innovazione, l'Unione europea si trova di fronte alla necessità di ridefinire il proprio modello di sviluppo. Dopo due decenni di crescita trainata dalle esportazioni e da una politica di contenimento dei costi del lavoro, le trasformazioni dell'economia globale impongono un cambio di paradigma.

Anche l'Italia è chiamata a orientare la propria strategia di crescita verso un equilibrio più solido tra domanda interna e competitività esterna, puntando su investimenti mirati, rafforzamento dei redditi da lavoro, innovazione tecnologica e crescita della produttività. Tale approccio richiede una gestione prudente delle finanze pubbliche e una visione di medio-lungo periodo capace di coniugare stabilità macroeconomica e crescita del potenziale produttivo. La sostenibilità del debito, infatti, non può prescindere da un incremento stabile del PIL reale e della produttività complessiva del sistema economico.

Il disegno di legge di bilancio per il 2026 si propone di favorire un rientro anticipato dell'Italia dalla procedura europea per disavanzo eccessivo, riaffermando la solidità delle finanze pubbliche come condizione essenziale di credibilità internazionale. Il rispetto degli impegni europei e la coerenza con il nuovo quadro di *governance* economica dell'Unione sono considerati elementi cruciali per consolidare la fiducia dei mercati e migliorare le condizioni di finanziamento del Paese.

Il sostegno agli investimenti sarà garantito dal completamento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e dall'attuale revisione dei fondi strutturali europei della programmazione 2021-2027 mirati alla riduzione delle disuguaglianze territoriali. La rimodulazione del PNRR mira non solo ad assicurare il pieno raggiungimento dei nuovi obiettivi e *target*, ma anche a liberare risorse nazionali da reimpiegare nella manovra. Tale revisione, in complementarietà con la politica di coesione, dovrebbe assicurare la continuità della spesa per investimenti, evitando una contrazione improvvisa al termine del Piano (*fiscal cliff*). In questo quadro, la manovra per il 2026 persegue un duplice obiettivo: da un lato, consolidare la stabilità macro-finanziaria; dall'altro, promuovere la competitività del Paese, in coerenza con le priorità europee in materia di innovazione tecnologica, transizione energetica, sicurezza e difesa. La solidità dei conti pubblici è condizione abilitante per una crescita sostenibile e per l'attrazione di investimenti privati. Come illustrato nella presente memoria, la transizione verso un modello di crescita più orientato alla domanda interna - basato sull'aumento dei redditi da lavoro e sulla qualità dell'occupazione e finalizzato al rilancio della produttività nazionale - richiede l'attivazione coordinata di cinque principali

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

leve di politica economica: la riqualificazione della composizione del capitale con investimenti in beni immateriali ad alto contenuto innovativo; la crescita del capitale umano e la promozione delle competenze; le politiche di rafforzamento delle filiere, attraverso il sostegno alla transizione digitale e tecnologica per favorire la crescita dimensionale delle PMI; l'incremento della partecipazione femminile e giovanile per contrastare gli effetti la glaciazione demografica.

Le osservazioni del CNEL evidenziano l'importanza di rafforzare il capitale umano e di valorizzare il lavoro come motore di sviluppo, sottolineando che l'aumento della produttività richiede una più stretta integrazione tra istruzione, formazione, ricerca e impresa. Sul piano delle politiche del lavoro si formulano alcune proposte volte a sostenere il potere d'acquisto dei lavoratori e a promuovere la contrattazione di primo livello, limitando l'attuale misura ai contratti sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative, al fine di contrastare diffusi fenomeni di *dumping* contrattuale. Particolare attenzione va rivolta alla partecipazione dei lavoratori alla gestione d'impresa, intesa come elemento strategico per la modernizzazione del sistema produttivo e per la diffusione di una nuova cultura industriale.

Nella parte II sono sintetizzate le posizioni espresse dalle Parti sociali sui contenuti del disegno di legge presentato dal Governo, a partire dalla riorganizzazione della struttura del bilancio in termini di rafforzamento della capacità programmatica dello Stato.

I contributi delle singole Parti sociali sono letti in relazione alle priorità espresse dalle stesse nelle varie fasi del processo di programmazione economica e finanziaria previsto dalle nuove regole della *governance* europea.

Fra queste priorità si pone anzitutto l'esigenza di promuovere la domanda interna, rafforzare il mercato comune e sostenere la competitività, in un contesto che rende necessario un cambio di rotta a livello europeo, anche attraverso l'attivazione di strumenti di debito comune per finanziare infrastrutture e promuovere innovazione tecnologica, con specifico riferimento alla fase conclusiva del PNRR.

Il fulcro della manovra è costituito dalla fiscalità, con misure di alleggerimento del prelievo sul ceto medio, che appaiono comunque insufficienti in termini di impatto sulla domanda aggregata e che rendono auspicabile una riforma strutturale del sistema imperniata sull'aggiornamento degli scaglioni rispetto all'inflazione e su una maggiore progressività effettiva. Tema centrale del Paese rimane il lavoro, in particolare la difficoltà di superamento del *mismatch* fra domanda e offerta, la cui causa di fondo è la riconfigurazione dell'offerta determinata dalle transizioni in corso - demografica, digitale e ambientale - e il permanere dei noti segmenti di debolezza relativi all'occupazione femminile e giovanile.

La questione salariale mantiene la propria centralità e, per questo, appare positivo ai rinnovi contrattuali determinato dalle misure contenute in manovra, che potrebbero facilitare lo sblocco di contratti strategici e chiudere la lunga fase di ritardi che ha gravemente compromesso il potere d'acquisto dei lavoratori. La misura non può, tuttavia, beneficiare prodotti di contrattazione in *dumping* o strumenti negoziali privi di effettivo radicamento nel sistema di relazioni industriali.

PARTE I

Quadro macroeconomico

Le previsioni del Governo in linea con quelle degli organismi internazionali

Lo scenario economico presentato nel Documento Programmatico di Finanza Pubblica (DPFP) in settembre ha adottato ipotesi prudenti sulle prospettive dell'economia italiana, tenendo conto degli elementi di incertezza che gravano sul quadro economico internazionale. Tale prudenza è giustificata anche dall'andamento più recente dei principali indicatori economici per l'economia europea e italiana.

Nel complesso, le previsioni di crescita del DPFP, che indicano nel quadro programmatico un incremento del PIL dello 0,5 per cento quest'anno e dello 0,7 per cento il prossimo¹, hanno riscontro nelle valutazioni più recenti dei principali previsori, nazionali e internazionali.

La Banca d'Italia ha ad esempio² recentemente rivisto le proprie stime, indicando un incremento del PIL dello 0,6 per cento in entrambi gli anni, così come il Fondo monetario internazionale nei giorni scorsi ha pubblicato il tradizionale *World Economic Outlook* autunnale, presentando una stima di crescita per l'Italia pari allo 0,5 per cento nel 2025, ed allo 0,8 nel 2026. Dello stesso ordine di grandezza le previsioni formulate dall'OCSE a settembre, con una previsione di crescita dello 0,6 per cento tanto nel 2025 quanto nel 2026.

In generale, quindi, l'ipotesi prevalente è che non vi siano ancora le condizioni per un rafforzamento della crescita economica italiana. Tale indicazione è condivisa anche considerando le previsioni di crescita per le altre maggiori economie europee. Fa eccezione il caso della Germania, che vedrebbe un recupero dal prossimo anno dopo una crescita negativa nel 2024 e pressoché nulla nel 2025. Il miglioramento delle tendenze dell'economia tedesca nel 2026 è legato anche alla politica di bilancio di segno espansivo programmata dal Governo.

¹ Nel 2025 e nel 2026 le stime del quadro programmatico coincidono con quelle del quadro tendenziale.

² Banca d'Italia, Proiezioni economiche per l'economia italiana, 17 ottobre 2025

**Le previsioni di crescita del Pil per il 2025 e il 2026:
nelle principali economie dell'area euro**

	2024	2025			
		Governo	Ocse	Fmi	Banca centrale
Germania	-0.5	0.0	0.3	0.2	-
Francia	1.1	-	0.6	0.7	0.7
Italia	0.7	0.5	0.6	0.5	0.6
Spagna	2.7	-	2.6	2.9	2.6

	2026	2026			
		Governo	Ocse	Fmi	Banca centrale
Germania		1.0	1.1	0.9	-
Francia		-	0.9	0.9	0.9
Italia		0.7	0.6	0.8	0.6
Spagna		-	2.0	2.0	1.8

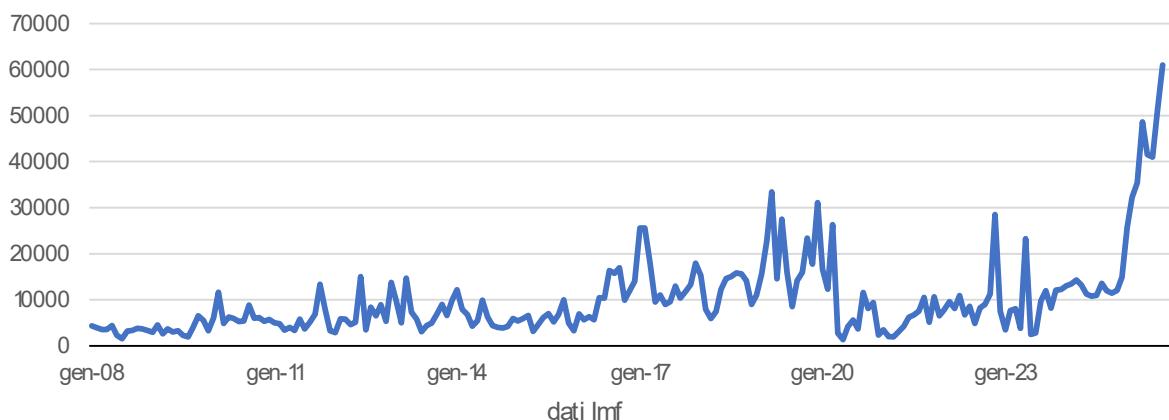
Le stime Ocse sono riportate nell'Interim Report di settembre; quelle Fmi sono pubblicate nell'Economic Outlook di ottobre; quelle dei Governi sono pubblicate nei Dpb di ottobre, non ancora presentato da Francia e Spagna. Quelle delle banche centrali nazionali sono prodotte autonomamente ad ottobre, diversamente da quelle di giugno e dicembre che sono parte di un esercizio congiunto dell'Eurosistema.

Andamenti congiunturali ancora incerti

Tra i fattori che concorrono a protrarre la fase di debolezza della congiuntura europea vi è innanzitutto il cambiamento nelle politiche commerciali internazionali. Come noto, nel corso di agosto si è arrivati alla definizione di un accordo fra l'Unione Europea e gli Stati Uniti sui dazi. Tuttavia, diversi ambiti restano ancora non precisati, come evidenziato dalle tensioni emerse anche recentemente con riferimento alla possibilità di un inasprimento ulteriore dei dazi verso la Cina (sebbene si sia rivelata, come prevedibile, una posizione negoziale) oppure, su un tema che interessa direttamente i produttori italiani, riguardo ai dazi specifici sulla pasta.

Il tema che resta quindi al centro del quadro macroeconomico è quello dell'**incertezza sulle politiche**, e dei suoi possibili effetti sulle decisioni di investimento delle imprese. L'indicatore di incertezza, si mantiene su livelli estremamente elevati in una prospettiva storica.

World Policy Uncertainty Index

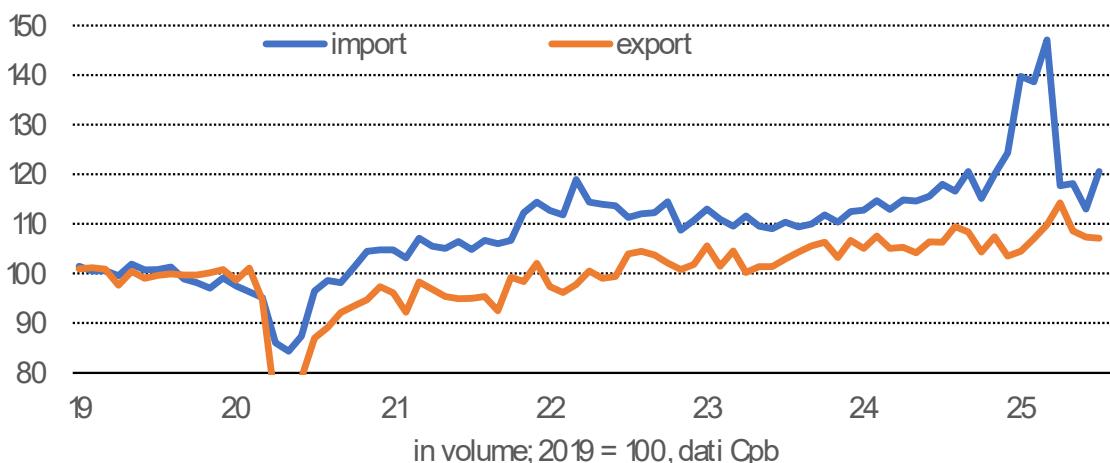


Le politiche tariffarie annunciate dagli Stati Uniti hanno modificato il quadro congiunturale già nel corso di quest'anno, alterando i comportamenti degli operatori economici, soprattutto delle imprese manifatturiere.

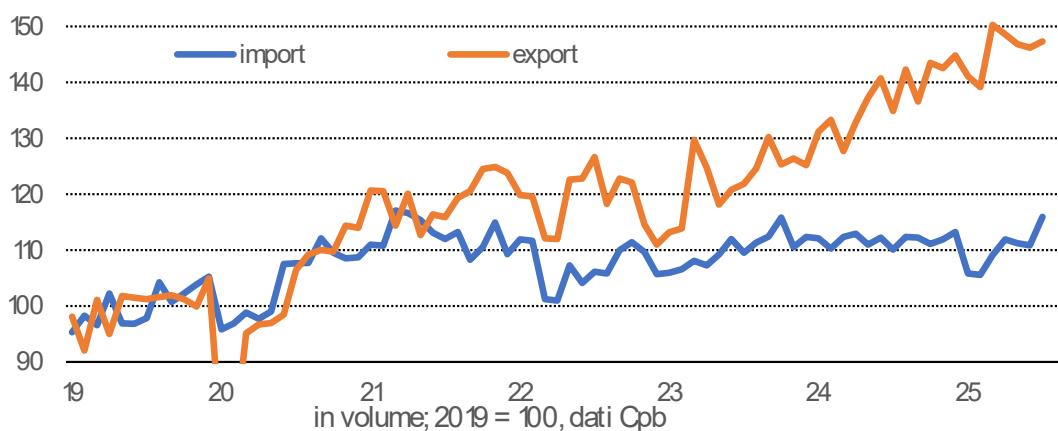
Un primo aspetto è, quello del cosiddetto *frontloading*: gli importatori americani hanno accelerato gli acquisti dall'estero nei primi mesi dell'anno allo scopo di anticipare l'introduzione dei dazi, generando in tal modo un impulso positivo al commercio mondiale, sia pure di carattere transitorio. Il *frontloading* avrebbe dovuto interrompersi bruscamente ad inizio aprile dopo l'annuncio dei dazi da parte di Trump. Tuttavia, una serie di rinvii nell'introduzione delle nuove tariffe, oltre che un'applicazione non rigorosa delle nuove norme in una fase in cui ancora queste erano soggette ad alcune difficoltà interpretative, hanno spinto gli importatori americani a mantenere un livello relativamente elevato degli acquisti e delle scorte anche nel periodo estivo.

L'effetto dei dazi sulla domanda mondiale nella prima parte del 2025 è stato quindi positivo. E di ciò hanno beneficiato i principali Paesi esportatori, soprattutto l'economia cinese. Uno dei risultati in parte sorprendenti è quindi che il saldo commerciale americano è ulteriormente peggiorato, e quello cinese ha continuato ad aumentare. Tuttavia, nei flussi di *export* cinese si vede già chiaramente una diversione verso Paesi differenti dagli USA.

Usa: scambi con l'estero, merci



Cina: scambi con l'estero, merci



Tuttavia, il *frontloading* ha comportato anche un accumulo di scorte da parte dell'industria USA. Si ritiene che le scorte possano essere decumulate dagli importatori quando i dazi avranno piena efficacia, e i prezzi di questi prodotti sul mercato USA li avranno incorporati. Per questo, la parte finale del 2025 potrebbe essere segnata da un rallentamento della domanda internazionale, che compenserebbe la crescita della prima parte dell'anno. Diverse variabili confermano la possibilità di una frenata del commercio mondiale nell'ultima parte di quest'anno: i prezzi dei trasporti marittimi, le quotazioni del petrolio, gli indicatori del clima di fiducia delle imprese industriali di diversi Paesi.

I tratti del quadro internazionale appena delineato hanno riscontro anche negli andamenti dell'industria europea. In particolare, nella prima parte dell'anno l'attività industriale europea sembra avere beneficiato del tono positivo della domanda mondiale. A ciò si sono

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

aggiunti gli effetti della discesa dei tassi d'interesse e dei prezzi delle commodities energetiche. Infatti, nella prima parte dell'anno la produzione industriale si è stabilizzata, interrompendo un lungo periodo di difficoltà. Anche in Italia e in Germania, dove la produzione veniva da una lunga fase di contrazione, è emerso un andamento più stabile.

Tuttavia, a questa fase di stabilizzazione non sono seguiti rafforzamenti. I dati di agosto hanno evidenziato contrazioni piuttosto marcate della produzione in Italia e Germania. Tali correzioni potrebbero rappresentare in parte un'anomalia statistica, e venire recuperate nel dato di settembre. In ogni caso, interrompono il percorso di consolidamento della ripresa. In questa direzione vanno i dati delle inchieste congiunturali presso le imprese manifatturiere, che negli ultimi mesi non hanno evidenziato un ulteriore miglioramento. Un aspetto significativo è che la battuta d'arresto della produzione nei mesi estivi si è accostata a una contrazione anche delle esportazioni, il che conferma il ruolo della domanda internazionale nell'orientare le tendenze della produzione nel corso dell'anno.

Più credito, ma non per tutti

Dopo un lungo periodo a livelli molto bassi, dal 2022 i tassi d'interesse europei hanno registrato una risalita seguendo gli aumenti dell'inflazione indotti dalla crisi energetica.

L'aumento dei tassi ufficiali si è riflesso immediatamente sui tassi applicati dalle banche ai nuovi prestiti, ma più gradualmente sui rendimenti offerti sui depositi e questo ha quindi determinato un ampliamento del margine d'interesse.

Successivamente, seguendo il rientro dell'inflazione, la Bce ha avviato un ciclo di allentamento a giugno 2024, procedendo con diversi tagli. Ciò ha determinato una riduzione dei tassi sugli impieghi, più accentuata di quella del tasso sui depositi, anche perché questi non erano aumentati nel corso della fase dei rialzi dei tassi ufficiali. Lo *spread* tra i tassi sugli impieghi e sulla raccolta ha iniziato a ridimensionarsi.

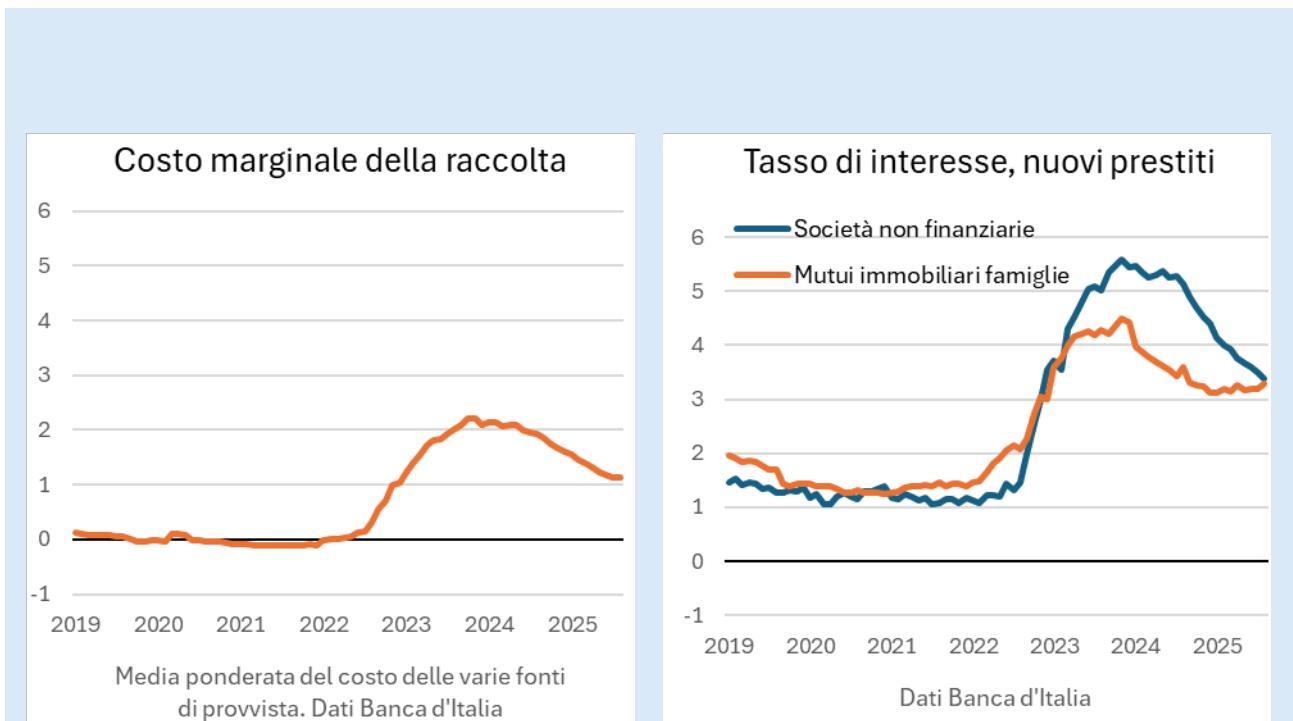
In generale, nel corso dell'ultimo ciclo della politica monetaria i profitti delle banche sono rimasti comunque molto elevati, anche perché le sofferenze bancarie si sono mantenute bassissime, un risultato in parte sorprendente alla luce della pandemia e della crisi energetica.

Tale andamento rispecchia, oltre alla forte selezione dei prenditori avvenuta nelle due precedenti crisi (finanziaria e dei debiti sovrani), anche le politiche di bilancio fortemente espansive degli anni scorsi che hanno sostenuto la domanda in generale, e le condizioni economiche dei soggetti più deboli in particolare. In alcuni casi, le politiche di bilancio hanno operato esplicitamente attraverso l'offerta di garanzie pubbliche dei prestiti bancari al settore privato.

In effetti è possibile evidenziare come la solidità del sistema bancario e gli elevati livelli della redditività delle banche negli ultimi anni siano stati in buona parte l'esito delle politiche dei Governi. In tutti i Paesi europei si è quindi acceso il dibattito che ha posto la questione di fare sostenere una parte del costo del rientro dei deficit pubblici al sistema bancario.

Non a caso, alcuni Paesi hanno introdotto misure a svantaggio delle banche. Gli interventi sono stati di diversa natura a seconda dei casi (ad esempio, le "tasse posizioni di rendita" delle banche, le imposte sul reddito da interessi netti, sulle passività bancarie, sul fatturato o sui depositi)³.

³ Morgan Maneely, and Lev Ratnovski. "Bank Profits and Bank Taxes in the EU", *IMF Working Papers* 2024, 143 (2024), accessed October 17, 2025, <https://doi.org/10.5089/979840 0281198.001>



Il contributo delle banche alla finanza pubblica trova un ruolo anche nella legge di bilancio 2026 sotto forma di un contributo straordinario.

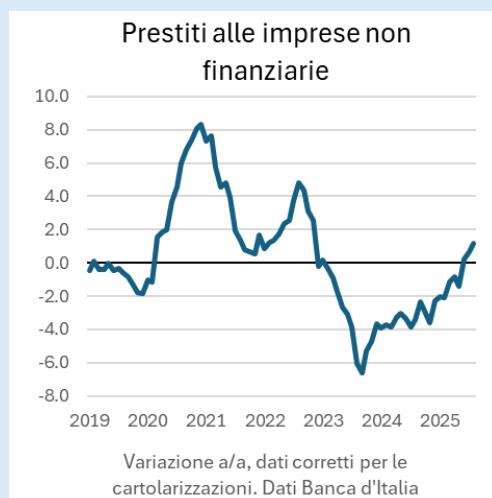
Naturalmente, questa operazione pone al centro dell'attenzione il tema dell'andamento del credito, che negli ultimi anni ha risentito profondamente delle decisioni di politica monetaria sul livello dei tassi di interesse.

Mantenere condizioni creditizie distese è difatti importante per garantire che le imprese non vadano incontro a problemi di liquidità in una fase segnata da profondi elementi di incertezza. Soprattutto è importante mantenere aperto il canale dei presiti alle PMI così da favorirne gli investimenti necessari a adeguarsi ai cambiamenti legati alle transizioni verde e digitale. I dati degli ultimi mesi mostrano che la fase di riduzione dei tassi d'interesse da parte della BCE ha iniziato a manifestare effetti positivi sulla dinamica del credito alle imprese, tornata recentemente in terreno positivo dopo due anni e mezzo di contrazione. La crescita, tuttavia, appare ancora di entità molto contenuta: ad agosto lo *stock* di crediti concessi dagli istituti di credito italiani alle imprese non finanziarie è risultato superiore dell'1,2 per cento rispetto ad agosto 2024. Interessante la differente dinamica del credito tra diversi tipi di imprese, distinte non per la dimensione bensì per l'affidabilità creditizia: il Governatore della Banca d'Italia ha ben illustrato questi aspetti nel suo discorso alla Giornata del risparmio.

La ripresa dei prestiti è confermata anche dagli istituti di credito intervistati a cadenza trimestrale nella *Bank Lending Survey*, dalla quale emerge un graduale rafforzamento nel

corso dei passati trimestri della domanda di prestiti da parte delle imprese. Gli stessi istituti creditizi, inoltre, segnalano il progressivo allentamento delle condizioni di accesso al credito sul versante dell'offerta. Dalle indagini congiunturali condotte dall'ISTAT presso le imprese manifatturiere, d'altra parte, emerge come, dopo un periodo nella prima fase della pandemia in cui i tassi d'interesse ai minimi avevano determinato condizioni creditizie di segno espansivo, negli ultimi due anni la situazione si è normalizzata.

Tuttavia, la ripresa del credito sta avvenendo in maniera selettiva, concentrandosi come anticipato sulle imprese meno rischiose; fra quelle più rischiose sono soprattutto le microimprese a registrare ancora una contrazione del credito⁴.



⁴ F. Panetta (2025), "Risparmio: tutela, inclusione, sviluppo". Intervento alla Giornata Mondiale del Risparmio 2025, 28 ottobre

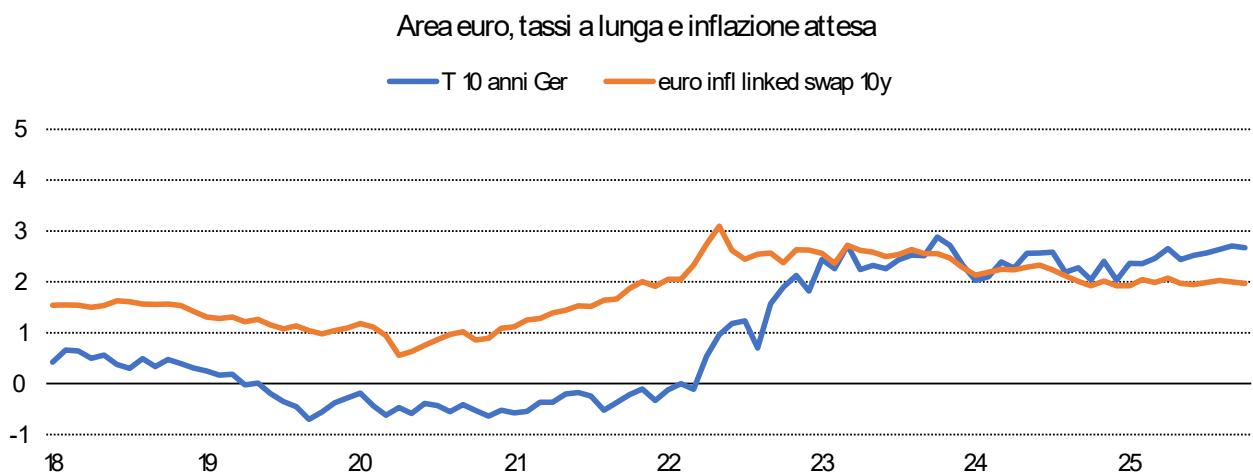
La politica economica europea e il quadro generale della legge di bilancio

Cambiano le politiche europee: la politica monetaria

Dinanzi alle difficoltà della congiuntura, i *policy maker* si sono domandati come rispondere al nuovo scenario economico.

Un primo segnale di adattamento al nuovo quadro è rappresentato dalla riduzione dei tassi d'interesse. La BCE ha tagliato i tassi più volte portandoli dal 4% al 2%. Il rientro è avvenuto sì in linea con la discesa dell'inflazione ma il tasso reale è comunque diminuito di 1,7 punti percentuali ed è ora negativo, sebbene ci siano marcate differenze tra Paesi con maggior crescita e inflazione (come la Spagna) che sperimentano tassi reali assai più bassi di quelli con minor crescita e bassa inflazione (come l'Italia). Anche le aspettative d'inflazione di lungo termine si sono stabilizzate su livelli in linea con gli obiettivi della Bce e ciò garantisce il mantenimento dei tassi al livello attuale, o più bassi.

I tassi d'interesse si sono assestati in termini reali su livelli superiori a quelli prevalenti prima della pandemia: i tassi a lungo termine si sono portati su valori di segno positivo, dopo essere rimasti in territorio negativo per diversi anni. Ciò è coerente con il venir meno delle pressioni deflazionistiche e con il subentro del *quantitative tightening* al *quantitative easing*.



Cambiano le politiche europee: le politiche di bilancio

La stabilizzazione dei tassi d'interesse reali su livelli più elevati rispetto a quanto era accaduto dopo la grande crisi finanziaria e fino all'aumento dell'inflazione è un tratto che accomuna diverse economie, e potrebbe riflettere anche l'eredità del più elevato debito pubblico da finanziare a livello mondiale, oltre che della normalizzazione dell'inflazione

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

dopo una lunga fase segnata dai timori di deflazione. Le condizioni monetarie dell'Eurozona, misurate dall'andamento dei tassi d'interesse reali, sono migliorate solo parzialmente ma non poteva essere diversamente dato il mutamento di contesto. A questo si aggiunge poi l'effetto del rafforzamento del tasso di cambio dell'euro sul dollaro e sulle numerose altre valute che non si sono apprezzate verso il dollaro, fra le quali le principali valute asiatiche, apprezzamento che esercita un effetto restrittivo, contrastando i benefici dell'allentamento monetario.

Infine, vanno ricordate le tensioni che sono emerse sul mercato del debito pubblico francese. In generale, le difficoltà francesi rappresentano nella fase attuale un caso isolato nel panorama europeo. Non va comunque trascurato il rischio di un contagio che potrebbe colpire altre economie a debito pubblico elevato, rischio che è un ulteriore invito alla prudente gestione dei conti pubblici.

La risposta della politica monetaria al cambiamento del contesto internazionale è comunque insufficiente a fronteggiare le difficoltà del quadro economico internazionale attuale. Sin dai primi mesi dell'anno è risultata evidente la necessità di fornire uno stimolo alla domanda interna europea adottando politiche di bilancio meno restrittive rispetto a quanto programmato l'autunno scorso.

Di fatto, la struttura delle regole di bilancio europee, riformata solo nella primavera del 2024, e per la prima volta applicate al momento della costruzione degli obiettivi di finanza pubblica dei Piani di Bilancio strutturali di medio termine (PSBMT) a settembre 2024, è entrata già in crisi a neanche un anno dalla adozione del nuovo schema di regole.

È diventato quindi evidente il limite delle nuove regole di bilancio, ovvero che, dato il vincolo rappresentato dalla traiettoria della "spesa netta" quantificata per ciascuna Paese, non vi è la possibilità di affrontare una fase di frenata dell'economia con politiche discrezionali. Ci si deve quindi limitare a lasciare operare gli stabilizzatori automatici del ciclo, accettando il deterioramento spontaneo dei saldi che può essere determinato da variazioni di natura ciclica delle entrate e delle voci della spesa legate al sostegno ai redditi dei disoccupati, o intervenire sulla composizione della spesa.

Naturalmente questo è un passo avanti rispetto alle situazioni che più volte si erano riproposte lo scorso decennio, quando la frenata dell'economia aveva portato addirittura ad adottare manovre di segno restrittivo per contrastare il deterioramento spontaneo dei saldi dovuto al ciclo. Tuttavia, evitare misure di restrizione non basta in una condizione come quella attuale in cui diversi Paesi avrebbero la necessità di un allentamento dei vincoli al bilancio pubblico.

D'altra parte, le pressioni sulle politiche di bilancio dei Paesi europei sono state alimentate non solo dalle esigenze di fornire uno stimolo alla congiuntura. Vi ha contribuito anche la

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

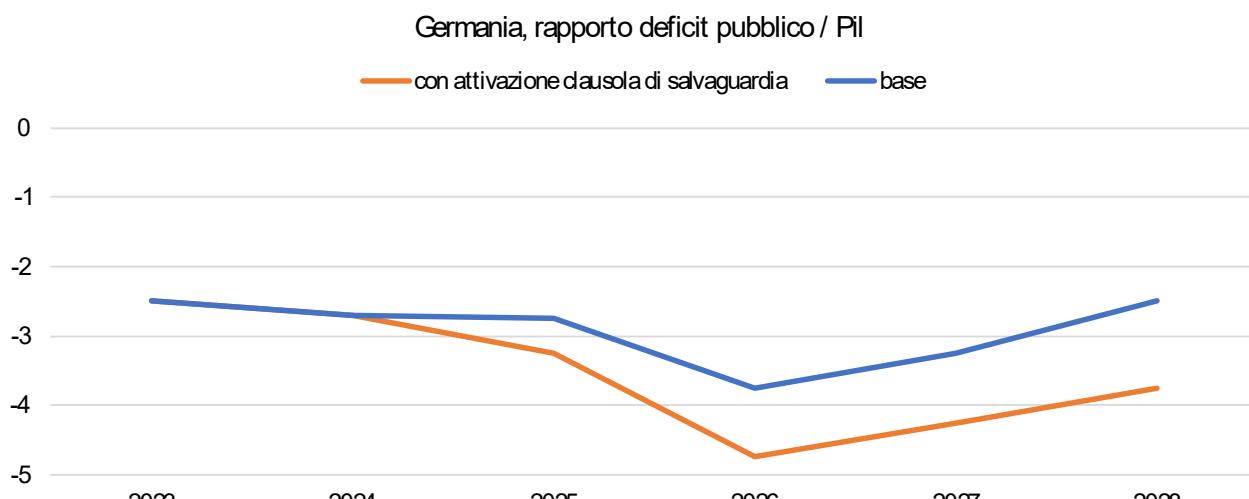
necessità di modificare, in coerenza con le crescenti difficoltà del quadro geopolitico internazionale, la struttura della spesa pubblica, aumentando le risorse destinate alle uscite per la difesa e la sicurezza nazionale.

La Commissione è quindi intervenuta per fronteggiare la necessità di finanziare l'aumento delle spese per questa voce, creando in tale modo la possibilità di deviazione dai target dei PSB.

In particolare, è possibile attivare la *national escape clause* (NEC o clausola di salvaguardia nazionale), che consente una deviazione temporanea dagli obiettivi di bilancio in risposta a circostanze eccezionali, garantendo al contempo la sostenibilità del debito. Per aumentare la spesa per la difesa è stata concessa una maggiore flessibilità (nell'ordine di 1,5 punti di PIL all'anno per un orizzonte di quattro anni) rispetto agli obiettivi fissati nei Piani strutturali di bilancio. Tale possibilità è permessa anche quando l'attivazione della clausola comporta l'aumento del deficit al di sopra del 3% del PIL. La possibilità di attivare maggiori spese per la difesa è stata richiesta da diversi Paesi, per importi differenti o ancora da definire. La condizione per ricorrere alla NEC, comunque, è di non compromettere la sostenibilità del bilancio pubblico nel medio periodo. Ispirata da questa condizione, per attivare la NEC l'Italia ha preferito attendere l'uscita dalla procedura per deficit eccessivo, che dovrebbe avvenire con i dati di quest'anno che saranno disponibili nel marzo 2026, in modo da mantenere sempre il deficit sotto il 3% del PIL anche con la maggiore spesa per la difesa (una condizione che non è richiesta dalla Commissione nel caso di attivazione della NEC).

Un altro aspetto che modifica in maniera sostanziale le politiche di bilancio europee è rappresentato dal cambiamento intervenuto in Germania, con la riforma delle regole di bilancio nazionali. Queste limitavano molto l'azione dei governi tedeschi, essendo più restrittive di quelle europee. Il Documento Programmatico di Bilancio (DPB) presentato dalla Germania le scorse settimane ha evidenziato una politica di segno espansivo che utilizza tutti gli spazi fiscali disponibili. Ricorrendo anche alla *national escape clause* il deficit pubblico tedesco risulterebbe nel 2026 pari al 4,8 per cento del PIL e al 4,3 nel 2027. Ne deriva che la politica di bilancio in Germania si disallinea decisamente dal percorso seguito lo scorso decennio ed è coerente con l'orientamento a fare della domanda interna il motore della crescita.

Se realizzata secondo i programmi, la politica di rilancio della domanda interna tedesca potrebbero costituire un elemento di traino importante per il ciclo dell'intera Ue nei prossimi due anni.



Fonte: Draft Budgetary Plan 2026

Una nuova filosofia per le politiche europee

Il cambiamento nella politica tedesca è un importante elemento di novità nello scenario delle politiche economiche europee. Peraltro, modifica in maniera sostanziale l'approccio adottato dal Paese che più di altri ha spinto storicamente per adottare l'impostazione di politica fiscale prudente e legata a regole uniformi per i diversi Paesi, poco adattabili in funzione delle diverse condizioni interne di ciascuno.

Tale cambiamento suggerisce di sottolineare almeno tre aspetti delle prospettive economiche europee.

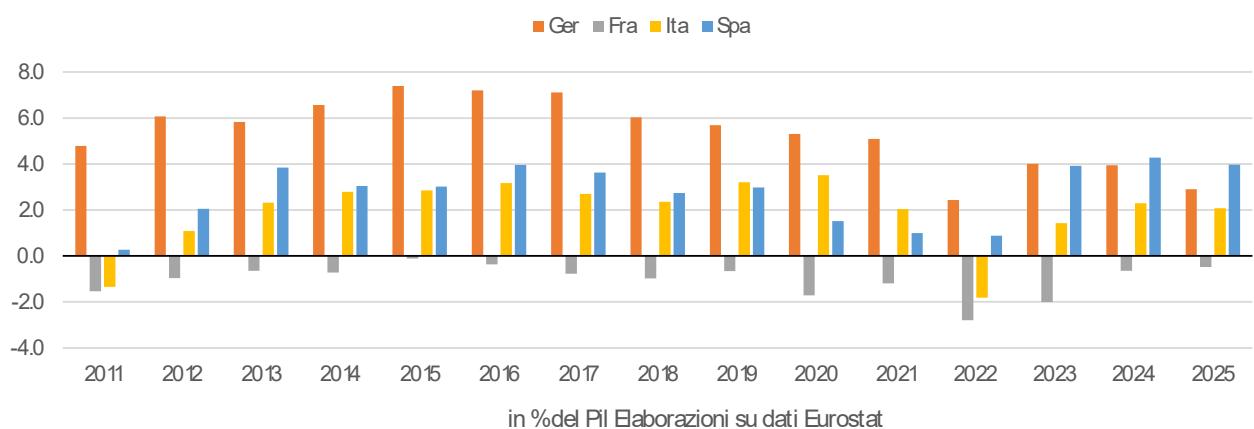
Il modello *export-led* è insufficiente. Innanzitutto, il principale Paese esportatore, la Germania, caratterizzato da surplus commerciali elevatissimi, riconosce i limiti di un modello di crescita basato solo sul traino dell'*export* che fa leva sulla competitività esterna.

Il modello di sviluppo *export-led* non può funzionare in un sistema internazionale di scambi dove la competitività di prezzo è contrastata dagli altri Paesi attraverso politiche protezionistiche esplicite, come nel caso degli Stati Uniti, o da un tasso di cambio sottovalutato, come nel caso della Cina. Queste misure protezionistiche sono l'ulteriore stadio del processo di affermazione delle politiche di difesa degli interessi nazionali e di abbandono del multilateralismo da parte di molte economie, processo che già aveva avuto nella Brexit un passaggio fondamentale. Gli eventi che hanno segnato gli scenari della geopolitica puntano d'altra parte ad aumentare l'indipendenza strategica europea, limitando le importazioni di prodotti essenziali da Paesi terzi considerati non alleati (aggettivo difficile concretamente da utilizzare nel contesto magmatico attuale) in molti ambiti di rilievo come l'energia, l'agricoltura, le componenti per l'industria farmaceutica, i semiconduttori.

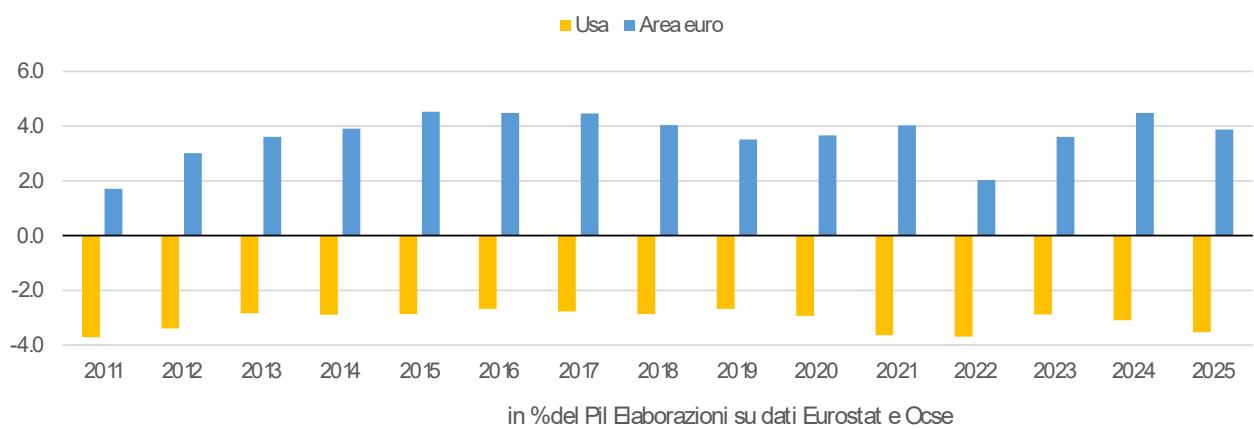
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Si va quindi verso sistemi produttivi meno interdipendenti a livello globale. Un processo che inverte la tendenza all'apertura dei sistemi economici del periodo della forte spinta alla globalizzazione e della creazione di catene globali del valore, e che ha già avuto riscontro nella caduta dell'elasticità del commercio mondiale al PIL fin dalla grande crisi finanziaria.

Saldi commerciali: beni e servizi



Saldi commerciali: beni e servizi



Più spazio agli aumenti salariali. Il tema del superamento del modello *export-led* è importante anche per i suoi effetti redistributivi, che in quel modello erano a sfavore del lavoro, per la compressione salariale che esso ha comportato. Le politiche di moderazione salariale spinte hanno caratterizzato a fasi alterne le diverse economie dell'area e hanno operato in direzione della compressione della domanda interna, e in particolare i consumi

delle famiglie. Simmetricamente, la necessità di affidare al traino della domanda interna la crescita dell'economia impone di lasciare briglie più sciolte alla dinamica delle retribuzioni.

È un tema questo di rilievo nella fase più recente soprattutto per l'Italia, che nel corso degli ultimi due decenni ha difeso la propria posizione competitiva più con la compressione dei salari che attraverso l'innovazione e la crescita della produttività. D'altra parte, la stessa moderazione salariale ha costituito un incentivo a non effettuare investimenti e a un maggior impiego del fattore lavoro, comprimendo la crescita della produttività, la cui bassa dinamica ha costituito la validazione a posteriori della moderazione salariale stessa, in una sorta di circolo vizioso anti-innovazione.

Per l'Italia più domanda e più offerta. Lo spostamento dell'asse delle politiche verso un modello di crescita maggiormente orientato ai consumi interni richiede importanti sforzi per rafforzare la struttura produttiva. Il lato dell'offerta è fondamentale per innescare un rilancio della produttività del sistema. Il cambiamento passa attraverso cinque punti: la riqualificazione della composizione del capitale fisico, orientando gli investimenti verso le infrastrutture, un processo di cui vi è oramai piena consapevolezza, e che ha guidato negli anni scorsi la strategia del PNRR; il rafforzamento degli investimenti in beni immateriali; la crescita del capitale umano; le politiche di rafforzamento delle filiere, attraverso la diffusione dell'innovazione e il sostegno alla transizione tecnologica delle PMI; l'allargamento della base occupazionale, aumentando la partecipazione femminile e giovanile, per contrastare la glaciazione demografica.

La politica di bilancio in Italia

Alla luce di questo quadro complessivo, è possibile tratteggiare le linee che hanno ispirato la struttura della politica economica in Italia, e il modo in cui queste sono state recepite all'interno del disegno di legge di bilancio (DLB). In particolare, sulla base della struttura della manovra è possibile mettere in luce tre aspetti di maggiore rilievo.

Una linea di *policy prudente*. La politica del Governo è improntata a estrema prudenza. Una impostazione necessaria anche tenendo conto delle tensioni emerse recentemente sul mercato del debito pubblico francese, e dei rischi di contagio che potrebbero risultare in un contesto appena differente dall'attuale. Dato l'elevato ammontare di debito pubblico, l'Italia deve prevenire eventuali fasi di tensione sui propri tassi d'interesse che si potrebbero rivelare costose. Effetti positivi di questa impostazione sono stati il miglioramento delle valutazioni delle agenzie di *rating* sui titoli del debito pubblico italiano e la diminuzione dello *spread* con i titoli tedeschi e l'azzeramento con quelli francesi.

Margini di manovra limitati. D'altra parte, come già evidenziato, le regole europee, strutturate sulla base del vincolo rappresentato dal tasso di crescita della spesa netta, limitano molto i margini di manovra e non consentono di adottare misure di carattere discrezionale in risposta a fasi di rallentamento dell'economia.

Inoltre, si sta affermando un altro vincolo esterno all'azione della politica di bilancio rappresentato dall'aumento della spesa per la difesa e la sicurezza che, ancorché possa essere finanziato con un aumento del deficit in deroga ai limiti della "spesa netta", rappresenta comunque un onere che influenza il livello del debito pubblico, oltre che una determinante della composizione della spesa.

Ancora, va anche considerato che in questa fase la composizione del bilancio pubblico è condizionata dalla dimensione degli impegni del PNRR, che spostano la struttura della spesa sulle uscite in conto capitale, e necessariamente riducono gli spazi a disposizione delle spese correnti. Il che è senz'altro positivo per sostenere la crescita della domanda interna, dato il più elevato moltiplicatore degli investimenti pubblici rispetto alle uscite correnti, e la competitività non di costo.

Questa linea di politica economica del DLB, che punta a rafforzare la componente del bilancio pubblico a sostegno della crescita di medio termine, è in continuità con le politiche dei Governi precedenti. Tuttavia, in questa fase gli impegni del PNRR condizionano in misura maggiore la struttura del bilancio pubblico sia perché le spese del PNRR sono entrate solo dall'anno scorso nella fase più intensa, sia perché sino al 2023 il Patto di stabilità era sospeso, e questo allentava ad esempio i limiti all'azione del Governo Draghi nell'erogare ristori e sostegni, mentre adesso valgono i vincoli europei.

Ne deriva quindi che l'aumento degli spazi del bilancio pubblico impegnati nelle spese in conto capitale tende a loro volta a condizionare le altre voci del bilancio, spingendo nella direzione di un aumento delle entrate e di un contenimento delle spese correnti⁵.

⁵ Vale al proposito la distinzione fra quanto del PNRR è finanziato con trasferimenti e quanto con prestiti: mentre la prima componente non condiziona l'azione del Governo, dato che a fronte delle maggiori spese il bilancio beneficia delle maggiori entrate per trasferimenti, la seconda incrementa direttamente il livello del saldo da finanziare. Inoltre, rileva una seconda differenza, fra le spese per investimenti PNRR di carattere aggiuntivo, e quindi che aumentano il volume della spesa effettuata, e quelle di carattere sostitutivo, che utilizzano i prestiti NGEU per finanziare opere che sarebbero state comunque realizzate. Naturalmente, la quantificazione della componente aggiuntiva delle spese del PNRR non è agevole considerando che la revisione dei profili delle spese no-PNRR non è ricondotta esplicitamente alla presenza del PNRR. Le stime che si basano sugli interventi inclusi negli andamenti tendenziali antecedenti al PNRR quantificano comunque la parte sostitutiva di tali spese in circa 70 miliardi. Allo stesso modo, a poco meno di 70 miliardi

Evitato un crollo degli investimenti pubblici nel 2027. Un aspetto significativo delle politiche economiche programmate è che le spese in conto capitale si posizionerebbero in prossimità degli alti valori del 2025 anche negli anni successivi, prima di un parziale rientro nel 2028.

Per il complesso delle spese in conto capitale il 2025 dovrebbe vedere un livello poco sopra i 120 miliardi, pari al 5,5% del PIL, quasi 2 punti di PIL al di sopra dei livelli degli anni precedenti la pandemia.

Una delle strategie adottate è la costituzione di veicoli finanziari, prevista dal PNRR, destinati alla gestione e all'attuazione di specifici progetti o programmi. È stata adottata una strategia di flessibilità nella rendicontazione dei progetti; ciò implica la possibilità di considerare formalmente conclusi alcuni progetti anche se la loro attuazione materiale è ancora in corso, purché siano stati raggiunti gli obiettivi e le *milestones* previste.

Grazie al posticipo di una parte delle spese del PNRR, e programmando un flusso di investimenti no-PNRR elevato, si è evitato che dopo la scadenza del 2026 avvenisse una brusca contrazione degli investimenti pubblici, con effetti negativi dal lato della domanda, ma anche in termini di rallentamento nella prosecuzione di opere pubbliche importanti.

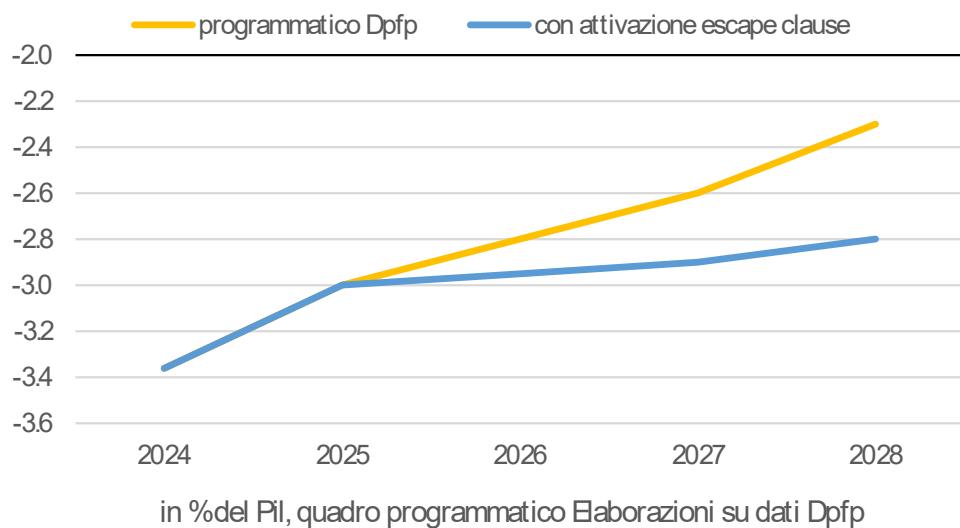
Allentare la restrizione fiscale. Vi è, infine, un quarto punto, rappresentato dal fatto che viene anticipata la possibilità di allentare il grado di restrizione fiscale programmato per i prossimi anni.

In particolare, la *stance* fiscale dei prossimi anni è di segno restrittivo: in base al quadro programmatico illustrato nel DPFP il deficit pubblico dovrebbe ridursi, scendendo dal 3,4% del PIL del 2024 al 2,3% nel 2028; il miglioramento nel saldo primario è anche più pronunciato, dallo 0,5% all'1,9%. Il saldo primario strutturale aumenterebbe nello stesso periodo in misura ancora più evidente, dal -0,2% al +1,7% del PIL, con una correzione quindi pari a quasi mezzo punto di PIL all'anno.

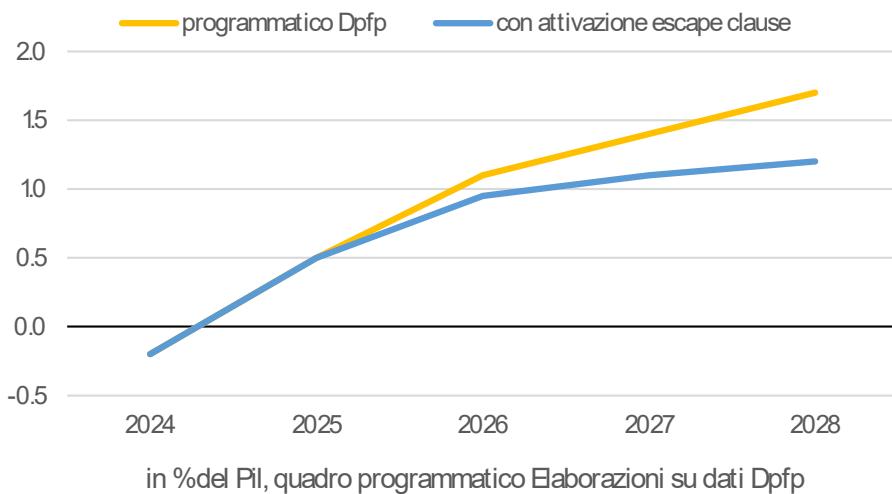
ammonterebbe la parte delle spese finanziate attraverso trasferimenti. Pertanto, la parte residua, circa 55 miliardi, rappresenterebbe l'effetto netto sul deficit del PNRR.

Servizio studi Senato della Repubblica, Servizio Bilancio dello Stato Camera dei Deputati, *I profili finanziari del PNRR*, Documentazione di finanza pubblica n. 4.

Indebitamento netto



Saldo primario strutturale



Un'impostazione di questo tipo comporta effetti negativi sulla domanda. Tuttavia, va anche considerato che la traiettoria dei saldi sopra descritta potrebbe venire rivista, a favore di una evoluzione più graduale alla luce del possibile ricorso da parte dell'Italia alla *national escape clause* relativa alle spese per la difesa.

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

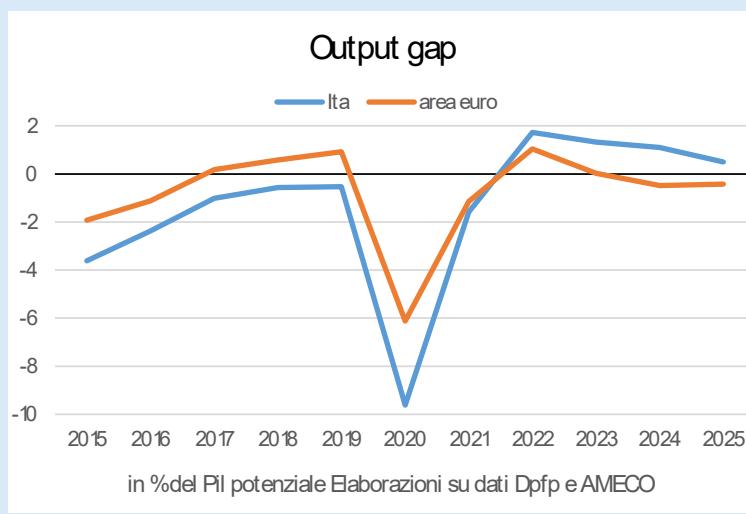
Lo stesso DPFP ha presentato una proiezione di tale spesa aggiuntiva per il prossimo triennio. La spesa addizionale sarebbe di 0,15 punti di PIL nel 2026 e nel 2027 e di 0,2 punti percentuali di PIL nel 2028, arrivando così ad una maggior spesa, nel 2028, pari allo 0,5 per cento del PIL.

Per quanto queste spese non siano incluse nella manovra, il Governo ha ribadito successivamente nel DPB l'impegno a sostenere quell'aumento di spesa, affermando che sarebbe compatibile con il mantenimento del deficit al di sotto della soglia del 3 per cento.

Questo tipo di spese è abbastanza articolato in termini di composizione. Se la domanda da parte dei Paesi europei venisse concentrata su beni di produzione interna, si determinerebbe una attivazione di domanda a vantaggio di alcuni settori che potrebbero riconvertire le proprie produzioni, sfruttando il traino della spesa pubblica. Si tratta di alcuni comparti, appartenenti soprattutto all'indotto della metalmeccanica, nei quali anche l'Italia può vantare una buona specializzazione.

Ma l'Italia ha bisogno di una politica di bilancio più espansiva?

Le stime del DPFP segnalano che nel 2025 il livello di attività in Italia eccederebbe il livello potenziale dello 0,5% e dello 0,3% nel 2026. Tale andamento è in controtendenza rispetto all'area dell'euro dove, secondo le stime della Commissione europea riportate nelle previsioni di primavera il prodotto effettivo si collocherebbe al di sotto del livello potenziale; peraltro, considerando l'evoluzione recente del quadro congiunturale, le stime dell'*output gap* europeo vedranno un ulteriore allargamento nella prossima tornata di previsioni di novembre. In altre parole, per quanto in misura minore rispetto al 2024 (+1,1 per cento), l'economia italiana si collocherebbe oggi e presumibilmente anche nel 2026 in un punto di massimo ciclico, sfasata rispetto alle altre economie europee, e non bisognosa di ulteriori stimoli alla domanda.



D'altra parte, uno degli aspetti che contraddistinguono il quadro economico degli ultimi anni è rappresentato dalla divaricazione degli andamenti settoriali. Si possono scorgere nell'andamento dell'economia tutti i segnali di saturazione della capacità produttiva se si guarda all'evoluzione della filiera dell'edilizia. Ciò è dipeso dalle scelte di bilancio pubblico: in una prima fase queste hanno operato sostenendo la domanda attraverso gli incentivi fiscali dei *bonus* edilizi; nella fase più recente hanno agito attraverso l'accelerazione delle opere pubbliche legate al PNRR.

La scomposizione della crescita secondo le voci della domanda mette ben in evidenza la concentrazione della spesa negli investimenti in costruzioni. Altrettanto evidente è l'effetto di divaricazione delle *performance* settoriali, con gli incrementi del valore aggiunto registrati innanzitutto nel settore delle costruzioni e in altri, come i servizi professionali (dove si osserva l'effetto dell'attività dei servizi legati alla progettazione e asseverazione delle costruzioni).

Al contempo i segnali più recenti sono meno positivi se si considerano altre componenti della domanda, come i consumi delle famiglie o le esportazioni, e le tendenze di altri settori, in particolare il comparto manifatturiero. I settori in maggiore difficoltà richiederebbero naturalmente un supporto diretto alla domanda interna guidato dalla politica di bilancio, anche se il tema delle differenze settoriali è un aspetto che andrebbe affrontato tendenzialmente a parità di saldi.

In effetti, per un Paese che si trova a registrare uno sforzo economico significativo dal lato della spesa pubblica, come quello relativo agli investimenti del PNRR, sarebbe stato importante consentire l'adozione di un percorso di miglioramento dei saldi più graduale, proprio per evitare che la concentrazione di risorse su alcuni settori si traducesse in uno spiazzamento della domanda a svantaggio del resto dell'economia.

Queste osservazioni naturalmente non sono in contrasto con l'esigenza di rafforzare l'agenda della politica economica italiana sui temi dell'offerta, indirizzandola verso obiettivi capaci di spostare permanentemente più in alto il tasso di crescita potenziale. Si tratta in molti casi di obiettivi che non necessariamente transitano per il bilancio pubblico. Si prenda come esempio il tema delle semplificazioni burocratiche: ne sono previste circa 600 secondo gli obiettivi del PNRR. Allo stesso modo, si consideri la questione dell'ambiente normativo in cui nascono e operano le *startup* innovative e, più in generale, l'insieme delle condizioni che definiscono l'ambiente imprenditoriale nel Paese. Su questi fronti, l'Italia non ha ancora fatto tutto ciò che sarebbe necessario per colmare il divario di competitività rispetto agli altri Paesi dell'area euro, divario che si è significativamente ridotto nell'ultimo quinquennio, ma non abbastanza per ottenere i ritmi di crescita del potenziale del resto dell'area dell'euro.

Il disegno di legge di bilancio

La prudenza alla base della manovra 2026

La manovra definita in dettaglio dal disegno di legge di bilancio ha, come filosofia di ispirazione, la prudenza nella gestione dei conti pubblici. La dimensione complessiva risulta così contenuta, in confronto alle manovre di bilancio che l'hanno preceduta, e lo è soprattutto in termini netti, ovvero di impatto sul disavanzo, dato che la maggior parte degli impegni risulta finanziato da misure di copertura.

D'altronde, lo spazio a disposizione è quello, modesto, delineato nei documenti di programmazione presentati a inizio ottobre 2025, ovvero il DPFP e il DPB.

Il DPFP, presentando l'aggiornamento dello scenario a legislazione vigente, ha evidenziato sia il disallineamento nel 2026 nella crescita della spesa netta rispetto alla traiettoria fissata nel Piano Strutturale di Bilancio di Medio Termine (PSBMT), con la conseguente necessità di un aggiustamento, che l'evoluzione più favorevole per il biennio successivo, 2027-2028. Inoltre, il confronto tra il saldo di indebitamento netto risultante nello scenario a legislazione vigente con quello dello scenario programmatico (derivante dal PSBMT), fa emergere un lieve margine, interamente destinato alla manovra.

Lo spazio fiscale così individuato è esiguo, considerata la necessità di riallineamento della traiettoria della spesa netta nel 2026: secondo il DPFP si tratta dello 0,04 per cento del PIL nel 2026, e poco più dello 0,25 per cento nel 2027 e 0,29 2028.

Successivamente, il Documento Programmatico di Bilancio (DPB) ha chiarito le priorità di intervento nonché la struttura della manovra. La quantificazione di massima fornita dal DPB indica l'entità contenuta degli impegni (manovra linda), mediamente al di sotto degli 0,8 punti di PIL all'anno.

Le quantificazioni

Il disegno di legge di bilancio ha fornito una quantificazione lievemente superiore della manovra linda che, stando alla sezione I riguardante i nuovi interventi introdotti con l'articolato, ammonta a circa 19 miliardi di euro medi annui, con un andamento decrescente nel triennio in esame.

Le coperture individuate dalla sezione I ammontano a 14 miliardi di euro in media all'anno, consentendo così di contenere l'esigenza di aumento del disavanzo entro i 5 miliardi in media all'anno.

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Alla sezione I, inoltre, si associa come consueto la sezione II, che propone l'opportuna revisione delle previsioni di spese ed entrate rispetto alla legislazione vigente. In particolare, la riprogrammazione, il rifinanziamento ed il definanziamento di misure già esistenti portano a un contributo migliorativo al saldo, ovvero una copertura ulteriore, per il 2026, mentre per il biennio successivo il complesso degli interventi si traduce in un maggior disavanzo nell'ordine dei 2,2 miliardi di euro nel 2027 e dei 3,3 miliardi nel 2028. Va anche detto che sommando tutti gli impegni elencati nella sezione II la manovra linda è più grande di quanto non risulti dalla sezione I: 21,6 miliardi di impegni nella media annua 2026-28, contro 19; una parte di questa differenza, 580 milioni, si spiega con gli effetti riflessi come IRPEF e contributi su maggiore spesa per dipendenti). Queste cifre emergono dal lavoro di analisi effettuato dal Servizio studi del Senato.

Un ruolo molto rilevante nell'assicurare la copertura di buona parte della manovra, garantendo così la possibilità di deterioramento molto contenuto del saldo (perlomeno nel 2026) è svolto dalla rimodulazione del PNRR. Si tratta della proposta trasmessa alle autorità europee a fine settembre 2025 e in attesa di approvazione. L'obiettivo principale è garantire il rispetto della scadenza finale di giugno 2026 ed evitare la perdita di fondi europei; la rimodulazione libererebbe risorse nazionali per ricavare una copertura alla manovra, pari a oltre 5 miliardi di euro nel 2026, 718 milioni nel 2027 e 440 nel 2028.

Le quantificazioni di massima, quindi, confermano l'approccio prudente.

I principali interventi

La distribuzione tra le varie aree di intervento dei 19 miliardi di impegni annui (in media nel triennio) non è omogenea, ma risponde come sempre ai criteri di priorità individuati dal Governo per la politica economica.

Considerando il valore assoluto delle misure di riduzione delle entrate così come di quelle di aumento delle spese si osserva come anche la manovra 2026 scelga di destinare un ammontare non trascurabile di risorse (circa un quinto del totale) alla **riduzione della pressione fiscale**, e in particolare alla revisione della disciplina dell'IRPEF (mediante la riduzione di due punti percentuali dell'aliquota applicata al secondo scaglione, che scende dal 35 al 33 per cento), che assorbe da sola quasi 3 miliardi di euro all'anno. Ulteriori misure che concorrono alla riduzione della pressione fiscale sono la detassazione dei rinnovi contrattuali, dei premi di produttività e del trattamento accessorio per i lavoratori dipendenti privati (e pubblici, per quanto riguarda il trattamento accessorio), agevolazioni per le quali sono stati stanziati 1,6 miliardi di euro nel 2026 e 500 milioni nel 2027. Altri interventi di importo minore sono rappresentati dalla proroga al 2026 delle aliquote degli incentivi fiscali per le ristrutturazioni edilizie, così come l'aumento dell'importo detassato dei buoni pasto.

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Le maggiori spese costituiscono la gran parte degli impegni della manovra (mediamente, oltre il 60 per cento nel triennio). Tra queste tre sono gli ambiti di intervento principali: la sanità, le imprese e le famiglie. Alla **sanità** vanno mediamente 2,5 miliardi di euro all'anno, destinati a rifinanziare il Fondo sanitario nazionale (risorse che si aggiungono a quelle già stanziate con la scorsa manovra). Una parte di questi (756 milioni nel 2026, circa 1,1 miliardi di euro nel 2027 e nel 2028) è destinata al personale.

Alle **imprese** vanno 2,6 miliardi di euro nel 2026 (1,5 nel 2027 e 850 milioni nel 2028) per contributi agli investimenti; a queste maggiori spese, si aggiungono ulteriori interventi in termini di riduzione delle imposte, per effetto della reintroduzione dell'iper-ammortamento per gli investimenti in beni strumentali effettuati nel 2026, quantificate in 540 milioni di euro nel 2027 e 1 miliardo nel 2028. Si tratta pertanto di importi rilevanti, 2,2 miliardi in media all'anno nel complesso, con un ordine di grandezza simile a quanto destinato alla sanità.

In particolare, la manovra prevede il rifinanziamento del contributo sotto forma di crediti di imposta per gli investimenti nella ZES unica, il rifinanziamento della c.d. Nuova Sabatini (contributi che coprono gli interessi sui finanziamenti accesi per gli investimenti delle PMI), e la reintroduzione dell'incentivo fiscale mediante maggiorazione del costo di acquisto del bene nella determinazione della quota di ammortamento e dei canoni di locazione finanziaria (il c.d. iper ammortamento) per i beni di investimento, con alcune maggiorazioni previste per gli investimenti finalizzati alla realizzazione di obiettivi di transizione ecologica.

Al sostegno della natalità e più in generale delle **famiglie** vanno risorse pari a 1,2 miliardi di euro nel 2026 (e poco più di 800 milioni nel 2027 e nel 2028), che si suddividono in diversi interventi, il cui importo resta però contenuto. La misura principale è costituita dal rinnovo per il 2026 dell'integrazione del reddito delle lavoratrici madri con almeno due figli, con il quale si riconosce una somma per ogni mese di lavoro pari a 60 euro mensili (in aumento rispetto a quanto stabilito per il 2025); per tale intervento sono stati stanziati 630 milioni di euro per il 2026. Altre misure riguardano le modifiche alla franchigia della prima casa ai fini del calcolo dell'indicatore ISEE (che viene innalzata) e alla scala di equivalenza, che comporta maggiori oneri per diverse prestazioni sociali, dati dall'aumento degli aventi diritto. Si tratta di maggiori spese quantificate, complessivamente, attorno ai 470 milioni di euro in media all'anno. Per il biennio 2027-2028 sono inoltre stanziati 207 milioni all'anno per il neocostituito Fondo per le iniziative legislative a sostegno del ruolo di cura e di assistenza del *caregiver* familiare.

Gli impegni della manovra non si esauriscono naturalmente in questi ambiti. Altri capitoli di spesa di entità inferiore, ma non per questo meno rilevanti, sono costituiti dall'ambito della **spesa sociale**, al quale vanno mediamente poco meno di 1 miliardo di euro all'anno, per finanziare l'incremento delle pensioni sociali di 20 euro mensili (295 milioni di euro di

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

maggiori spese annue), la proroga al 2026 delle condizioni di accesso all'APE sociale (con una maggiore spesa media annua di circa 270 milioni di euro), nonché la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) nelle materie Assistenza e Istruzione, alle quali sono connessi oneri legati alle necessità di rafforzamento delle équipe integrate multidisciplinari, nonché di incremento del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio, con lo stanziamento di 200 milioni di euro all'anno dal 2027 per la materia Assistenza e di 250 milioni di euro all'anno a decorrere dal 2026 per la materia Istruzione.

Altri capitoli di impegno sono rappresentati dalle misure in materia di calamità naturali ed emergenze, alle quali sono destinati 811 milioni di euro nel 2026 e mediamente 340 milioni di euro all'anno nel biennio seguente.

Gli interventi sulle **pensioni**, che limitano ad un solo mese (in luogo di tre) l'adeguamento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico per il solo 2027 ed esonerano dall'aumento dei requisiti di accesso al pensionamento le categorie lavorative usuranti o gravose, comportano una maggiore spesa di 1,2 miliardi di euro nel 2027, che si riducono a 432 milioni nel 2028.

Adeguamento dell'età pensionistica alla speranza di vita

Dopo la riforma Fornero il primo adeguamento dell'età di pensionamento all'aspettativa di vita c'è stato nel 2013 (3 mesi); il secondo nel 2016 (4 mesi); il terzo nel 2019 (5 mesi).

Successivamente è stata prevista una cadenza biennale degli adeguamenti, tuttavia il quarto (2021), il quinto (2023) e il sesto (2025) sono stati nulli.

Il successivo (3 mesi), previsto dal 2027, è quello su cui interviene la legge di bilancio 2026.

Si ritiene importante preservare il meccanismo di adeguamento automatico, per ragioni di equità sostanziale e in considerazione della numerosità delle "coorti" che si avviano al pensionamento nei prossimi anni.

Alcune norme riguardano le **Amministrazioni locali**, e complessivamente la manovra 2026 dispone un'attenuazione dei contributi finora richiesti al consolidamento della finanza pubblica, consentendo così di avere maggiori margini da destinare alla spesa mediamente pari a 550 milioni di euro all'anno, grazie soprattutto alla riduzione per il 2026 di 100 milioni di euro del contributo delle Regioni a statuto ordinario alla finanza pubblica, alla contabilizzazione del Fondo anticipazione di liquidità (FAL) per gli enti in dissesto e alla revisione delle regole di utilizzo degli avanzi vincolati per gli enti in avanzo (che vale 105 milioni di euro all'anno di maggiore spesa), alla modifica delle modalità di calcolo del Fondo

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

crediti di dubbia esigibilità (FCDE), che amplia la capacità di spesa degli enti di 690 milioni di euro complessivamente nel triennio.

Per il 2026 vi è inoltre l'accantonamento di 2,2 miliardi di euro su un fondo destinato a far fronte agli effetti finanziari derivanti da contenziosi nazionali ed europei. Si tratta di una misura una tantum (che quindi non rientra nella definizione dell'aggregato della spesa primaria netta) e serve per coprire eventuali conseguenze determinate da sentenze in sede europea, in particolare riguardanti la tassazione delle banche.

Per quanto, come è stato ricordato in precedenza, la maggior parte degli impegni sia costituito da misure di maggior spesa (escludendo l'intervento principale, ovvero la revisione dell'Irpef), vi sono anche misure che prevedono alcuni tagli di entrate. Tra queste c'è la c.d. rottamazione-quinquies, ovvero la definizione agevolata dei carichi affidati all'agente della riscossione fino al 2023.

La possibilità di definire carichi agevolati (che include anche l'eventuale dilazione dei pagamenti) interesserà le somme dichiarate ma non versate: sono escluse pertanto le somme richieste a seguito di accertamento. L'onere per la finanza pubblica è dovuto all'impatto della norma sulla riscossione ordinaria. Secondo le quantificazioni la misura dovrebbe comportare una riduzione di quasi 1,5 miliardi di euro del gettito nel 2026, e di circa 1,1 miliardi di euro cumulati nel biennio 2027-2028.

La decontribuzione per i datori di lavoro che nel 2026 assumono personale a tempo indeterminato (o trasformano contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato) a favore di giovani, lavoratrici svantaggiate e nella ZES unica del Mezzogiorno comporta una riduzione di entrate pari a 154 milioni di euro nel 2026, 340 nel 2027 e 139 nel 2028.

Gli impegni definiti dal Disegno di legge non si esauriscono in queste categorie, ma gli importi assorbiti dalle altre misure risultano modesti, data anche la dimensione complessivamente contenuta della manovra linda.

Le misure di copertura

Il disegno di legge dettaglia le misure a copertura degli impegni.

Come è stato sottolineato, la principale copertura, almeno per il 2026, deriva dalla liberazione di alcune risorse nazionali per effetto della rimodulazione del PNRR in attesa di approvazione da parte delle autorità europee della proposta di revisione del Piano. Nel 2026 questa consentirebbe di recuperare oltre 5 miliardi di euro da utilizzare per finanziare parte della manovra.

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Sempre per il 2026 ulteriori coperture deriverebbero dal definanziamento di spese di parte capitale (prevalentemente investimenti) già presenti nella legislazione vigente; negli anni successivi, però, ciò verrebbe compensato dal rifinanziamento di alcune spese pluriennali (in particolare i contratti di programma con ANAS e RFI).

Il rischio insito in questa misura di copertura è che si tolgono uscite con un alto moltiplicatore a favore di altre (o di minori entrate) con moltiplicatore più basso, con effetti negativi sulla crescita. Si tratta, tuttavia, di un rinvio, e non di un taglio di spese in investimenti.

Tra gli interventi introdotti dal disegno di legge di bilancio è importante il contributo al finanziamento della manovra dall'insieme delle misure sulle **banche**, che complessivamente apporterebbe 4 miliardi di euro nel 2026 e 2027 e 1,7 miliardi nel 2028, con carattere però prevalentemente straordinario o temporaneo. Nel 2026, la misura principale, come ordine di grandezza, è costituita dalla prescrizione di un contributo straordinario (e temporaneo) a carico delle banche, come già era stato introdotto nel 2023. Tale contributo straordinario era calcolato applicando un'aliquota del 40 per cento sugli extra-profitti, ovvero sull'eccedenza del margine d'interesse netto rispetto al margine d'interesse netto registrato nell'esercizio precedente. In sede di conversione in legge era stata introdotta la possibilità per le banche di destinare un ammontare pari a 2,5 volte l'imposta dovuta a una riserva non distribuibile. Con la disposizione inserita nel disegno di legge si introduce un regime di affrancamento della riserva straordinaria. Su questa si applica un'imposta sostitutiva, con aliquota pari al 27,5 per cento per l'affrancamento delle riserve esistenti al termine del 2025 e del 33 per cento per le riserve esistenti alla fine dell'esercizio successivo. Da tale disposizione è quantificato che arrivino 1,65 miliardi di euro nel 2026. Altre misure riguardano invece l'incremento dell'aliquota IRAP per gli enti creditizi e le imprese di assicurazione (limitatamente al periodo 2026-2028), che viene aumentata di 2 punti percentuali, salendo al 6,65 per cento per le banche e società finanziarie e al 7,9 per cento per le imprese di assicurazione. Infine, viene nuovamente rinnovata la sospensione, parziale, della quota deducibile dello *stock* di svalutazioni e perdite sui crediti (scaglionate secondo un piano di ammortamento) per il 2027, recuperata poi nel 2029-2030. Ciò comporta una sostanziale anticipazione al 2027 di gettito (compensata da riduzioni nel periodo successivo). Inoltre, si rinnova anche la limitazione all'utilizzo delle perdite fiscali e delle eccedenze ACE (Aiuto alla Crescita Economica) per il 2026 e per il 2027 (con limite, rispettivamente, del 45 e del 54 per cento del maggior reddito imponibile).

Altre misure di copertura sono rappresentate da interventi sulla **tassazione delle imprese** (come le modifiche alla disciplina dei dividendi, l'affrancamento straordinario delle riserve in sospensione di imposta, e la razionalizzazione della disciplina in materia di rateizzazione

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

per la tassazione delle plusvalenze sui beni strumentali), che complessivamente comportano un maggior gettito di 1,8 miliardi di euro in media all'anno nel triennio.

Un ruolo molto rilevante è svolto dal consueto efficientamento della spesa pubblica. Le misure di efficientamento della spesa, costituite dalle norme di revisione e razionalizzazione della spesa e dai piani di analisi e valutazione della spesa, dovrebbero consentire risparmi nell'ordine dei 4 miliardi di euro nel 2026 e attorno ai 3 miliardi all'anno nel biennio successivo. Si tratta ovviamente di misure importanti, che ricadono nel più generale ambito della *spending review*, che rappresenta d'altronde uno degli strumenti operativi fondamentali per il rispetto delle regole fiscali europee in termini di crescita della spesa netta primaria. La razionalizzazione della spesa pubblica e il taglio delle spese inefficienti permettono di liberare risorse e di rimodulare le voci di spesa secondo gli obiettivi e le priorità politiche, operando scelte di riallocazione.

Ciò risulta meno evidente dalla ricomposizione della spesa a legislazione vigente (operata nella sezione II), nella quale non emergono con chiarezza obiettivi e priorità perseguiti.

Altre misure inferiori di copertura sono costituite da aumenti delle accise sui carburanti (con gettito di 860 milioni di euro in media all'anno nel triennio) e sui tabacchi lavorati e dell'imposta di consumo sui succedanei dei prodotti da fumo (con gettito crescente, dai 213 milioni di euro stimati per il 2026 ai 797 nel 2028).

Si osserva così uno spostamento, per quanto parziale, dell'imposizione dai redditi da lavoro dipendente, in particolare per il ceto medio, alle imposte indirette. Anche per quanto riguarda le spese, si osserva una certa ricomposizione, a favore della sanità, dell'innovazione delle imprese e, in misura inferiore, delle famiglie.

Le osservazioni e proposte del CNEL su lavoro, imprese e sanità

La manovra di finanza pubblica è delineata perseguiendo il complesso equilibrio tra il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, l'impegno a favorire l'uscita anticipata dalla procedura per disavanzo eccessivo e l'esigenza di ridurre la pressione fiscale su alcune fasce di reddito.

In tale contesto di stringenti vincoli macrofinanziari, il Governo ha individuato ambiti prioritari di intervento – tutela del potere d'acquisto dei ceti medi, rafforzamento del sistema sanitario, sostegno alle imprese e alle famiglie – orientando le decisioni di spesa entro margini di manovra particolarmente limitati.

Politiche del lavoro

Il disegno di legge di bilancio nell'ambito delle politiche del lavoro interviene con una rinnovata e apprezzabile attenzione ai temi della produttività, della contrattazione collettiva e della qualità del lavoro. In tale prospettiva, pur nella consapevolezza dei ristretti margini di azione a disposizione del Governo e del Parlamento, si formulano alcune proposte di modifica e integrazione al testo normativo, finalizzate a rafforzarne ulteriormente la coerenza e l'efficacia complessiva.

Rifinanziamento del Fondo per la partecipazione dei lavoratori

Il Fondo per la partecipazione dei lavoratori, istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 457, della legge 30 dicembre 2024, n. 207, costituisce un intervento di rilievo nell'ambito delle politiche in materia di relazioni industriali promosse dall'attuale Governo.

La stessa legge prevede: «Ai fini dell'attuazione di disposizioni, anche di carattere fiscale, in materia di partecipazione dei lavoratori al capitale, alla gestione e ai risultati di impresa, è istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un fondo con una dotazione di 70 milioni di euro per l'anno 2025 e di 2 milioni di euro per l'anno 2026.»

Tuttavia, nel disegno di legge trasmesso dal Governo al Senato è assente il rifinanziamento del Fondo per il 2026, al quale sono collegati gli incentivi previsti dagli articoli 5 e 6 della legge 15 maggio 2025 n. 76, da aggiornare di conseguenza.

Nel ribadire la centralità del tema della partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa quale elemento qualificante di una nuova cultura del lavoro e fattore di modernizzazione del sistema di relazioni industriali, si propone di garantire il rifinanziamento annuale del Fondo e, in prospettiva, di assicurarne la stabilizzazione mediante una programmazione triennale delle risorse.

Si sottolinea che la mancata previsione di copertura finanziaria può essere agevolmente superata in sede di esame parlamentare, con un impatto limitato sulla finanza pubblica,

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

prevedendo un monitoraggio costante della spesa al fine di mantenere invariata la dotazione annuale pari a 70 milioni di euro.

Trattamento fiscale dei rinnovi contrattuali

La misura recante la detassazione degli incrementi retributivi derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro si colloca nella corretta direzione della promozione della contrattazione collettiva di primo livello, riconoscendole il ruolo di strumento fondamentale per la tutela e la difesa del potere di acquisto dei lavoratori.

La ratio dell'intervento è condivisibile, tuttavia è opportuno evidenziare alcune criticità di natura tecnica, affinché possano essere corrette nel corso dell'*iter* parlamentare, o quantomeno trovare adeguata risposta nell'ambito delle misure dei prossimi anni.

La principale delle modifiche proposte è relativa alla circoscrizione, come da prassi degli ultimi trent'anni, della misura di incentivazione ai contratti nazionali collettivi sottoscritti dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative. Questo per evitare che beneficino della misura i contratti in *dumping* che offrono trattamenti retributivi peggiorativi ai lavoratori con anche un evidente danno alla finanza pubblica in ragione della minor quota di contribuzione versata che, come noto, è calcolata sul trattamento retributivo corrisposto al lavoratore.

Si rileva inoltre la natura parziale della misura, che non risulta applicabile ai settori nei quali i rinnovi contrattuali sono già intervenuti negli anni precedenti. Si ritiene pertanto opportuno procedere a una valutazione degli effetti dell'intervento sui rinnovi contrattuali relativi agli anni 2025 e 2026, anche al fine di verificare la praticabilità di un eventuale aggiornamento della misura nell'ambito della prossima manovra di bilancio.

Incentivi alla produttività

L'intervento prevede la riduzione dell'aliquota sostitutiva applicata ai premi di produttività, che passa dal 5% all'1%, con innalzamento del tetto massimo di detassazione a 5.000 euro. Tale misura si affianca a un'aliquota del 15% sui compensi derivanti da turni festivi, notturni e straordinari, entro il limite annuo di 1.500 euro per i redditi fino a 40.000 euro.

Nonostante tali misure rappresentino un segnale di attenzione alla valorizzazione della produttività e del lavoro, la loro efficacia risulta tuttavia limitata dal mantenimento del vincolo, introdotto nel 2012, degli indicatori variabili e incrementalni, che restringe l'applicabilità concreta degli incentivi e ne riduce il potenziale impatto economico e occupazionale.

Si evidenzia l'esigenza di un intervento normativo volto a rivedere l'attuale meccanismo, orientandolo in modo da favorire una più stretta correlazione tra merito, produttività e

retribuzione. Solo attraverso strumenti semplici, chiari e coerenti con le dinamiche contrattuali, accompagnati da sistemi efficaci di monitoraggio e verifica degli accordi di produttività, sarà possibile promuovere crescita, innovazione e sviluppo delle competenze, in linea con l'obiettivo di un'economia del lavoro basata sulla qualità, sull'efficienza e sulla partecipazione.

Misure per le imprese

La legge di bilancio 2026 segna il ritorno a strumenti classici di sostegno degli investimenti produttivi. Dopo la parentesi selettiva e complessa del piano *Transizione 5.0*, complessità e selettività che hanno determinato la scarsa adesione da parte delle imprese, il Governo ripropone alcune misure di immediato impatto e di facile applicazione: l'iper-ammortamento, il rifinanziamento della Nuova Sabatini e il prolungamento su base triennale del credito d'imposta per gli investimenti nell'area ZES. L'obiettivo è stimolare la ripresa del ciclo degli investimenti privati, rallentati nell'ultimo biennio per effetto della stretta creditizia e dell'incertezza geopolitica.

Il provvedimento prevede la reintroduzione della maggiorazione fiscale del costo di acquisto dei beni strumentali nuovi. La maggiorazione potrà arrivare al 180%, con una estensione al 220% legata al raggiungimento di finalità ambientali o di efficientamento energetico per gli investimenti inferiori ai 2,5 milioni. La maggiorazione si riduce in modo sostanziale al crescere del valore degli investimenti realizzati fino a scendere al 50% per gli investimenti compresi tra 10 e 20 milioni. Si tratta di una misura di tipo automatico, basata sulla deduzione contabile e non su procedure di autorizzazione o certificazione preventiva, come avveniva invece per i crediti d'imposta di *Transizione 5.0*. L'iper-ammortamento è uno strumento di applicazione generalizzata, accessibile a tutte le imprese indipendentemente dalla dimensione e concepito per stimolare l'acquisto di beni strumentali che, incorporando le ultime innovazioni tecnologiche, innalzano la produttività.

Accanto all'iper-ammortamento, la manovra conferma il rifinanziamento della "Nuova Sabatini" con una dotazione stimata in 1,7 miliardi di euro cumulativamente tra il 2025 e il 2029, e in circa 200 milioni nel solo 2026. Lo schema rimane quello consolidato: contributo in conto interessi, erogato tramite intermediari bancari, con una maggiorazione per gli investimenti 4.0 e *green*. La Sabatini, strumento molto apprezzato e diffuso tra le PMI, consente di ridurre il costo del credito e accelerare i tempi di attivazione degli investimenti. In una fase di tassi ancora elevati, rappresenta un incentivo con effetto leva significativo.

Gli aspetti positivi e le criticità

La combinazione delle due misure presenta indubbi vantaggi nel breve periodo. Anzitutto, entrambe sono semplici da utilizzare anche perché conosciute e sperimentate: riducono gli oneri burocratici, sono basate su regole note e garantiscono alle imprese certezza del

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

beneficio. In secondo luogo, agiscono in chiave anticiclica, fornendo liquidità e stimolando la domanda di beni strumentali. Infine, offrono un immediato sostegno alle PMI manifatturiere, che rappresentano il cuore del tessuto produttivo italiano e che più hanno risentito della stretta creditizia del 2024.

Accanto ai punti di forza, non mancano tuttavia difetti strutturali. Il rischio principale è che si riproponga un modello di incentivo orizzontale e poco selettivo, in grado di sostenere la sostituzione di macchinari, ma non di stimolare reali processi di innovazione tecnologica.

Da questo punto di vista appare incoerente, tenuto conto della rapidità del cambiamento tecnologico che caratterizza l'epoca attuale investita dalle rivoluzioni digitale e verde, avere mantenuto la lista dei macchinari agevolabili definita dagli allegati A e B della legge di bilancio del 2016, che naturalmente non tiene conto delle innovazioni intervenute nel corso dell'ultimo decennio.

Gli studi degli ultimi anni mostrano come la politica industriale italiana abbia privilegiato gli investimenti in beni tangibili – macchinari e impianti – trascurando il rafforzamento del capitale immateriale, che rappresenta invece la leva principale della produttività nelle economie avanzate.

La Banca d'Italia, nella Relazione annuale 2024, segnala che dopo il picco del triennio 2020-2023, gli investimenti in macchinari hanno subito una marcata frenata, mentre la componente immateriale (*software*, dati, ricerca e formazione) rimane sotto la media europea. Secondo ISTAT, solo l'8,2 per cento delle imprese italiane utilizza oggi sistemi di intelligenza artificiale, a fronte di una media UE del 13,5 per cento. A conclusioni analoghe è giunto il Rapporto sulla produttività del CNEL. Questi dati rivelano una tendenza consolidata: gli incentivi italiani, pur efficaci nel rinnovare il parco macchine, non hanno modificato in profondità la struttura tecnologica del Paese. Hanno reso le imprese più moderne, ma non necessariamente più innovative.

Necessario un riequilibrio pro-innovazione e filiere strategiche

Per rendere la politica degli incentivi coerente con gli obiettivi di competitività e autonomia strategica europei, occorre riequilibrare il mix verso tecnologie, capitale umano e ricerca, estendendo ad esempio l'iper-ammortamento agli intangibili (*software* avanzato, piattaforme dati, intelligenza artificiale, *cybersecurity*, brevetti e formazione digitale certificata) e facendo evolvere la Sabatini verso un modello più innovativo, prevedendo un contributo maggiorato se una parte dell'investimento riguarda componenti digitali o immateriali.

Sarebbe anche necessario prevedere, in linea con i più recenti orientamenti della Commissione europea in materia di politica industriale, specifiche misure verticali su

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

settori/aree tecnologiche ritenute strategiche nel nuovo contesto competitivo anche in un'ottica di riduzione della dipendenza tecnologica e produttiva da forniture extra UE.

In sintesi, la nuova stagione di incentivi dovrebbe essere pensata per costruire competenze, tecnologie e conoscenza, gli unici *asset* in grado di garantire una crescita sostenibile e duratura nel tempo.

Sanità pubblica

Con le ulteriori risorse stanziate con la manovra, salgono complessivamente a 6 miliardi di euro le risorse aggiuntive per la sanità per il 2026 (che includono i 3,7 miliardi già previsti dalla precedente manovra), destinate a personale, indennità, prevenzione, assistenza territoriale e ricerca. È incluso un piano straordinario di assunzioni con oltre 12mila nuove unità nel 2026, vengono rafforzati gli *screening* oncologici esistenti e introdotto quello per il tumore del polmone, e vengono potenziate diverse misure a sostegno di malattie rare, salute mentale e cure palliative.

A fronte di queste misure e del segnale positivo che contengono, il quadro della sanità rimane critico e richiederebbe un impegno finanziario maggiore.

Come rilevato nel capitolo 3 (Analisi di settore) della Relazione sui Servizi pubblici 2025 del CNEL, anch'essa appena diffusa e presentata al Governo e al Parlamento, la glaciazione demografica e le sue conseguenze, quali la crescita della componente anziana della popolazione e le relative ricadute sul piano epidemiologico, l'aumento delle fragilità, le difficoltà e le disuguaglianze nell'accesso alle cure, la crescita della spesa privata *out of pocket* e la diffusione della rinuncia alle cure per motivi economici e logistici, gravi lacune nell'ambito delle professioni sanitarie - specie infermieristiche ed in alcuni settori di specializzazione ospedaliera (in particolare nei servizi per l'emergenza) - e disparità e sprechi ampiamente documentati, costituiscono elementi di criticità che mettono a repentaglio il benessere collettivo ed i risultati raggiunti fino ad oggi in Italia in termini di speranza di vita e di qualità delle cure, grazie all'universalismo e alla qualità scientifica e professionale del Servizio Sanitario Nazionale .

Sulle misure necessarie per rilanciare la sanità pubblica e affrontare le sfide vecchie e nuove che essa ha di fronte il dibattito a livello nazionale è ancora povero ed asfittico. C'è concordia sull'insufficienza delle risorse, e dunque sull'inadeguatezza degli stanziamenti rispetto alle esigenze, ma poco o per nulla sono considerate le potenzialità di sviluppo e di crescita che la spesa sanitaria potrebbe promuovere. In particolare il riferimento è al maggiore impegno per la ricerca scientifica in ambito biomedico e sociale - non limitatamente alla telemedicina -, agli investimenti per il personale - specie infermieristico - in termini di reclutamento e remunerazione, alle risorse non solo economiche, ma organizzative e di competenza, per affrontare la gestione degli accessi alle cure, delle liste di attesa e dei meccanismi di triage,

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

dell'integrazione delle cure, dei *budget* individuali, dei piani terapeutici e sociali personalizzati.

Nella direzione dell'aumento del benessere e dello sviluppo va anche l'ampliamento del raggio di azione della prevenzione, oggi circoscritta in larga parte alla prevenzione secondaria, verso i fattori di rischio legati all'organizzazione dei territori, alla crisi climatica, alla gestione della produzione e del consumo alimentare, a quella dei trasporti, alla prevenzione del disagio psichico.

Va ricordato il contesto generale in cui la sanità italiana è inserita. Come evidenziato nel Rapporto ASViS 2025 sullo sviluppo sostenibile, pubblicato a ottobre, a livello mondiale i progressi nella salute globale stanno rallentando dopo decenni di continui miglioramenti. L'Assemblea mondiale della salute, nella sessione annuale (WHA78) tenutasi a Ginevra dal 19 al 27 maggio 2025, ha messo in evidenza l'urgenza d'intensificare gli sforzi per aumentare gli investimenti in sistemi sanitari resilienti ed inclusivi e ha proposto l'assunzione di nuovi importanti impegni. In particolare, è stata adottata la risoluzione che approva il primo accordo mondiale sulle pandemie e per la preparazione alle emergenze sanitarie, un nuovo target per dimezzare al 2040 le morti premature per inquinamento dell'aria, misure per affrontare la carenza di forza lavoro nella sanità e misure per integrare la socialità nelle politiche di prevenzione quale determinante fondamentale per la salute. È stato inoltre assunto con decisione della WHA il piano d'azione globale cambiamenti climatici e salute. Una questione quest'ultima di evidente gravità per i nessi, sostenuti da chiare evidenze scientifiche, tra clima e salute in termini di perdita di biodiversità, inquinamento e cambiamento climatico. Di tutto ciò si ravvisano pochi riferimenti nella manovra.

Tornando alla sanità italiana, anche in ottica di prevenzione, il concetto di *One Health* riassume bene la gamma di obiettivi che possono aumentare l'efficacia della spesa sanitaria italiana. Come ribadito in diversi studi e da numerosi gruppi di esperti e professionisti, oltre alle due fonti istituzionali citate, l'area della salute e della sanità merita una rinnovata attenzione. Non mancano proposte e riflessioni che si sono concentrate nel periodo più recente soprattutto sulle cure primarie, con il portato delle innovazioni previste dal PNRR, e sull'implementazione di forme di collaborazione multiprofessionale a livello territoriale, nazionale e internazionale.

In questo contesto importanza particolare dovrebbe essere attribuita al ruolo del terzo settore, specie per quanto riguarda il benessere inteso in termini olistici e la dimensione della vita comunitaria, e ai meccanismi di integrazione, cooperazione e controllo tra soggetti pubblici e soggetti privati nella erogazione dei servizi sanitari sotto la regia del servizio sanitario pubblico.

PARTE II

Sintesi delle posizioni espresse dalle Parti sociali

La manovra dà attuazione agli indirizzi delineati nel DPFP 2025 e si mantiene coerente con gli obiettivi del PNRR. Rispetto alle leggi di bilancio degli ultimi anni, quella in esame è la più contenuta dal 2014, per quanto si caratterizzi per un approccio più selettivo e realistico: si privilegiano poche misure con effetti economici e sociali determinabili, mentre interventi temporanei o di natura meramente agevolativa non più sostenibili sono progressivamente riassorbiti o riordinati. La riorganizzazione della struttura del bilancio non solo ha una valenza tecnica, ma si inserisce in un processo di rafforzamento della capacità programmatica dello Stato, in cui l'articolazione del bilancio risponde all'esigenza di rendere più trasparente la destinazione delle risorse e di allineare la spesa pubblica alle politiche effettivamente in corso.

Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) è oggetto di un intervento che ne ridefinisce la collocazione all'interno della struttura del bilancio. Le spese relative al suo funzionamento vengono ricondotte alla Missione 1 – “Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri”, Programma 1.3 “Presidenza del Consiglio dei ministri e CNEL”. All'interno di questo programma è istituita l'azione denominata “Supporto al Parlamento nelle materie di politica economica del lavoro e delle politiche sociali. La nuova collocazione valorizza la funzione consultiva del CNEL nei confronti di Parlamento e Governo, in una logica che risponde all'esigenza di integrare l'attività del Consiglio con il processo di definizione e valutazione delle politiche pubbliche, riconoscendone il contributo tecnico in fase di elaborazione delle strategie economiche e sociali nazionali.

Sempre con riferimento al coinvolgimento del CNEL, la previsione contenuta nel Titolo III - *Misure in materia di lavoro, previdenza sociale, famiglia e pari opportunità*, Capo I, *Misure in materia di lavoro e di previdenza sociale*, all'articolo 37 (*Misure in materia di assunzioni a tempo indeterminato*) introduce azioni volte a promuovere l'occupazione stabile, con particolare attenzione ai giovani, alle donne svantaggiate e ai lavoratori delle aree comprese nella Zona Economica Speciale (ZES) unica per il Mezzogiorno. A tale scopo vengono stanziati 154 milioni di euro per il 2026, 400 milioni per il 2027 e 271 milioni per il 2028, per finanziare esoneri parziali dei contributi previdenziali per i datori di lavoro privati che assumano a tempo indeterminato o trasformino contratti a termine nello stesso periodo. La misura si accompagna a un progetto di monitoraggio e valutazione dell'efficacia dell'incentivo nel generare occupazione stabile e di qualità con il coinvolgimento diretto del CNEL: il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, attiva un programma di analisi e valutazione d'impatto dell'esonero contributivo avvalendosi della collaborazione tecnica di INPS, INAPP e CNEL. L'articolo 37 introduce un modello innovativo di *governance*

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

e valutazione, che valorizza il CNEL come sede istituzionale di confronto tra Governo, Parti sociali e mondo produttivo, assicurando che le politiche del lavoro siano monitorate anche in termini di coerenza con il sistema della contrattazione collettiva.

Sul piano redistributivo, la manovra intende sostenere il potere d'acquisto di famiglie e lavoratori per contrastare gli effetti dell'inflazione e promuovere maggiore equità fiscale. Al perseguimento degli obiettivi concorrono il taglio dell'aliquota IRPEF per i redditi medi, la riduzione della tassazione sui premi di produttività e il rafforzamento delle misure di sostegno a favore dei nuclei familiari con figli, con una attenzione riservata alle madri lavoratrici e ai *caregiver*. L'impostazione centrata sul risanamento della finanza pubblica è finalizzata a incentivare la ricomposizione della spesa a favore degli investimenti, a promuovere la cultura della valutazione delle politiche, a valorizzare le esperienze di monitoraggio e rendicontazione promosse con il PNRR. La stabilità apprezzata dai mercati finanziari e la prospettiva di una maggiore capacità di resistenza a possibili *shock* futuri possono consentire azioni di ampio respiro in grado di favorire una riduzione nel medio periodo dell'elevato debito pubblico, mentre una condotta solida della politica di bilancio può supportare i consumi e gli investimenti di famiglie e imprese.

La manovra è stata presentata dopo un confronto preventivo del Governo con le Parti sociali: si tratta certamente di un elemento positivo. Le Parti sociali esprimono un giudizio cauto: si apprezza l'attenzione alla tenuta dei conti pubblici, ma si rileva l'assenza di incisività in termini di crescita e coesione, a partire dalla esiguità di risorse stanziate. Le singole politiche sulle grandi priorità su cui convengono le principali Parti sociali - *necessità di investimenti, sollecitazione di un piano triennale incentrato su strumenti automatici e facili centrati sulla competitività per le piccole e medie imprese, intervento rapido di contenimento del costo dell'energia, fiscalità a sostegno delle fasce più deboli, sostegno alla contrattazione e ai salari* - sono demandate a decine di decreti collegati alla manovra.

In generale si riscontra un impianto leggero e non incisivo sulla crescita del 2026 che salirà nel biennio successivo di appena un decimale l'anno. I margini ridotti sono dovuti al funzionamento delle nuove regole di *governance* europea, che hanno imposto dal 2024 un programma pluriennale rigido con aggiustamenti al margine negli anni successivi. Il Governo ha scelto di accelerare la riduzione del *deficit*, prossimo alla soglia del 3 per cento del PIL grazie alle maggiori entrate (2,7 mld in più) e alle minori spese (2,6 mld in meno rispetto alla previsione di aprile). Si prospetta, pertanto, la necessità di una mini-correzione per contenere la spesa primaria netta, che si porterebbe all'1,8 anziché all'1,7 previsto, mentre una lieve espansione è possibile negli anni 2027 e 2028. Contenimento della dinamica della spesa pubblica, rimodulazione delle spese in conto capitale, necessità di contenere il debito, in crescita nel 2026, posizionano il disegno di politica economica del Governo a metà tra il mantenimento del rigore dei conti e un *mix* di tagli alle tasse e alle spese, mentre risulta

praticamente assente il lato della domanda. La bassa crescita ipotizzata, pur in presenza di un mercato del lavoro nel complesso performante e di una reputazione sui mercati finanziari vicina ai suoi massimi, sembra lasciar intendere che il Governo consideri quel livello di crescita come il livello potenziale che l'attuale sistema sociale ed economico italiano possono permettersi.

Sostegno alla domanda. Il nodo dell'assenza di crescita e di competitività. Il CNEL⁶ ha di recente sottolineato come le incognite che caratterizzano il contesto macroeconomico incidano sulla *governance* dell'UE, chiamata ad affrontare sfide globali sui temi della difesa e sicurezza, dell'approvvigionamento energetico e delle migrazioni, e come tali difficoltà rendano i Paesi dell'Unione consapevoli della necessità di promuovere la domanda interna, rafforzare il mercato comune e sostenere la competitività. Quest'ultima deve costituire un fattore di stimolo alla produttività, alla crescita e all'occupazione, piuttosto che un canale per incrementare gli avanzi commerciali. La domanda interna è la variabile strategica per transitare da un paradigma basato sull'austerità e sul perseguimento del *surplus* nel commercio con l'estero a un sistema di misure di rafforzamento degli investimenti e dei consumi.

Appare necessario indirizzare il risparmio europeo verso la stessa Unione, attivando strumenti di debito comune per finanziare infrastrutture e tecnologie e ridurre la dipendenza da capitali esterni. Si tratta di un "cambio di rotta" necessitato dalle politiche protezionistiche degli USA che spostano il motore della crescita dalla domanda estera a quella interna e spingono l'UE di fronte alla responsabilità di rafforzare il bilancio comunitario e di migliorare il coordinamento delle politiche fiscali nazionali per essere capace di indirizzare le proprie risorse su priorità strategiche dell'area.

Con riferimento alla fase conclusiva del PNRR e alla rilevante quota di risorse non spese, si considera necessario proseguire il percorso di adeguamento infrastrutturale del Paese e avviare un processo di crescita endogena, scongiurando una caduta degli investimenti pubblici e una contrazione della domanda interna. L'"ultimo miglio" del Programma dovrebbe confluire in un nuovo Piano europeo di rilancio incentrato sulla domanda e sul rafforzamento della competitività. La rimodulazione delle scadenze del PNRR implica un esaurimento della spesa in conto capitale finanziata dal Programma più graduale di quanto originariamente stabilito, evita il congestionamento delle scadenze e contiene l'effetto '*fiscal cliff*'. Un nuovo Piano di investimenti europeo e una mobilitazione di capitale privato possono trasformare la stabilità in crescita strutturale e consolidare gli effetti delle riforme

⁶ Memoria del Presidente sul Documento programmatico di finanza pubblica (DPFP) 2025, 7 ottobre 2025.

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

sulla produttività, attivando una maggiore complementarità con le risorse della politica di coesione 2021-2027.

La priorità per le Parti sociali è sostenere i settori a più elevato contenuto innovativo, contenere il costo dell'energia (che impatta sulla competitività, soprattutto nel manifatturiero energivoro), rafforzare lo sviluppo dei servizi ad alto contenuto di conoscenza. La produttività, variabile che in Italia stagna da decenni, è legata agli investimenti immateriali (ricerca e sviluppo, *software*, capitale organizzativo) e materiali, ma le evidenze mostrano come in Italia la dotazione di capitale immateriale sia molto inferiore rispetto alle altre economie avanzate, dove dal 2024 gli investimenti in beni immateriali sono cresciuti a un ritmo tre volte superiore rispetto a quelli tangibili. La produttività è del resto legata anche alla dimensione aziendale, a sua volta correlata a propensione all'*export*, digitalizzazione e innovazione. Le grandi imprese sono oltre il 70 per cento più produttive delle medie e nei servizi ad alta intensità di conoscenza il divario è ancora più marcato.

Le Parti hanno ripetutamente sottolineato la centralità delle variabili demografiche per le politiche economiche. Struttura e composizione della popolazione italiana danno drammatica conferma di un invecchiamento continuo e progressivo, dovuto al calo della natalità e alla maggiore longevità. La contrazione delle coorti in età lavorativa e i cambiamenti nel livello e nella composizione della domanda richiedono specifici interventi per governare la transizione demografica in corso. È indispensabile aumentare l'attrattività dell'Italia per i giovani e ridurne l'inattività, sostenere l'immigrazione regolare, favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro, contrarre l'area dell'occupazione marginale e a bassa remunerazione, attraverso il sostegno alle politiche di conciliazione e a misure a favore della natalità e delle famiglie.

Un punto cruciale è rappresentato dalla questione giovanile. I dati mostrano una significativa quota di *expat* tra i 18 e i 34 anni negli ultimi 15 anni, non compensata dagli ingressi che sono per lo più provenienti dai Paesi extra-UE e a basso reddito. A fronte di questa costante perdita di capitale umano, che indebolisce il potenziale di crescita, penalizza la domanda delle imprese ad alta intensità di conoscenza con ricadute sulla produttività e sulla sostenibilità del sistema di *welfare*, le politiche devono saper trattenere e attrarre talenti, avvicinare il sistema formativo alle competenze richieste dalle imprese, ridurre le disuguaglianze intergenerazionali.

Una società e una economia anziane, con una demografia marcatamente sfavorevole che è la vera variabile esogena del problema e con una politica industriale non all'avanguardia, riescono a fatica a tenere il passo di economie giovani e fortemente orientate alle nuove tecnologie. In questo quadro è decisivo il ruolo che devono svolgere gli investimenti pubblici, per quanto anche misure neutrali per la finanza pubblica possano contribuire a creare un ambiente attrattivo, ad esempio per il rientro dei giovani espatriati o per

convogliare nel Paese investimenti dall'estero. Rimane il dato che, in assenza di "nuovo PNRR europeo" e di una consistente mobilitazione di capitale privato, non sarà possibile avviare un credibile percorso di crescita strutturale, per il quale è necessaria una prospettiva di politica industriale di ampia visione, in grado di incidere su problemi che si trascinano da decenni. Le Parti sociali sono, dunque, consapevoli che questa legge di bilancio non è e non può essere uno strumento di impulso alla crescita e alla competitività.

Il tema centrale del Paese: il lavoro. Il mercato del lavoro mostra alcune tendenze positive: maggiore occupazione, contrazione del tasso di disoccupazione e degli inattivi disponibili, nuova diminuzione del tasso di mancata partecipazione al lavoro, riduzione del *gap* di genere. A livello aggregato molti dei principali indicatori si collocano su livelli favorevoli anche rispetto al passato; ad esempio, il tasso di disoccupazione è tornato ai livelli minimi del 2007. L'indice che misura l'uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione dei giovani in fascia di età 18-24 anni è sceso nel 2024 al 9,8 per cento, superando il target PNRR fissato al 10,2 per cento. Si tratta di numeri che fanno pensare a un rafforzamento delle competenze delle generazioni più giovani in ingresso e che potrebbero migliorare sul medio periodo. Se si guarda all'analisi disaggregata secondo le principali dimensioni dell'offerta di lavoro si evidenziano tuttavia tendenze negative: un'elevata quota di popolazione che pur potenzialmente attivabile non partecipa al lavoro, il più alto tasso di inattività dell'UE27, con forti divari per donne e giovani, la crescita dell'inattività giovanile e il livello ancora importante di quella femminile, la significativa incidenza delle forze lavoro potenziali.

Il Paese è ancora lontano dal pieno impiego e ampi sono i margini di miglioramento sul fronte della partecipazione e della qualità del lavoro. L'analisi settoriale e le indagini sul disallineamento tra domanda e offerta mostrano come, anche nel I semestre 2025, la crescita dell'occupazione sia stata trainata dalle costruzioni e dal terziario, in particolare quello avanzato, in cui i servizi ad intensità di conoscenza sono strettamente collegati ai processi di digitalizzazione e alla crescente domanda di servizi specialistici da parte delle imprese. Una positiva dinamica degli occupati si è osservata anche nel comparto manifatturiero e nelle costruzioni, grazie anche all'apporto del PNRR. Tuttavia, non è ancora risolto il problema del *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro, la cui causa di fondo è la riconfigurazione dell'offerta determinata dalle transizioni demografica, digitale e ambientale. Fra il 2019 e il 2024 la percentuale di assunzioni programmate dalle imprese per cui si dichiara la difficoltà di reperimento è cresciuta dal 25,6% al 48,2%. Nei primi otto mesi del 2025 si assiste a un allentamento del fenomeno, con l'incidenza sul totale assunzioni scesa di 1,3 punti su base annua, ma il disallineamento continua a costituire una priorità delle politiche occupazionali. I dati più recenti segnalano un tasso di occupazione in lieve crescita rispetto al 2024, trainato dai servizi e dal turismo, ma con un rallentamento in

industria e costruzioni. L'occupazione femminile, pur in aumento, rimane tra le più basse d'Europa e quella giovanile è ancora lontana dalla media UE.

Con riferimento all'analisi riportata nel DPFP 2025, si condivide l'intenzione di un intervento di riforma delle politiche attive per promuovere la formazione o riqualificazione dei lavoratori disoccupati o in transizione (con il Piano nazionale e il Fondo Nuove Competenze, il programma Garanzia di Occupabilità, il potenziamento dei Centri per l'impiego ed il Piano Nuove Competenze-Transizioni e Crescere Green). Quanto alla promozione dell'apprendistato giovanile mediante il potenziamento del sistema duale, si auspica una maggiore diffusione con eventuale ulteriore potenziamento della decontribuzione per le imprese che vi fanno ricorso. Apprezzamento raccolgono, inoltre, il principio del rafforzamento dell'istruzione tecnico-professionale e il raccordo con le imprese sul territorio (introduzione degli Istituti Tecnologici Superiori *Academy* tecnico-professionale), come pure le azioni di potenziamento dei Centri per l'impiego (in particolare la piattaforma per la diffusione delle competenze digitali di base) anche per quanto riguarda la mancata attuazione dell'articolo 10 della legge 22 maggio 2017, n. 81 (lavoratori autonomi).

La spesa per difesa e sicurezza. Sui conti pubblici gravano pressioni alimentate dalla spesa sanitaria, assistenziale e pensionistica, che assorbono risorse crescenti, ma anche dalla spinta a incrementare la capacità di difesa a livello europeo, che non può compromettere il percorso di consolidamento fiscale intrapreso con successo. Nello specifico, la stima contenuta nel DFPB sull'aumento da destinare alle spese in sicurezza e difesa (0,15 per cento nel 2026, di 0,3 nel 2027 e di 0,5 nel 2028) è condizionata all'uscita dalla procedura per disavanzo eccessivo. Le Parti sociali, anche quando si dichiarano disponibili a ricorrere allo strumento europeo *SAFE*, ritengono necessario approfondire il tema delle compatibilità finanziarie prima di esprimersi a favore del ricorso alla clausola di salvaguardia nazionale. L'incremento di tale voce di spesa dovrebbe, peraltro, verificarsi in coerenza con lo sviluppo dell'offerta nazionale e senza incrementare la dipendenza da altri Paesi, con impatto significativo sulla crescita potenziale e senza effetti di spiazzamento di altre componenti di spesa, in particolare di quella sociale. In sostanza, la previsione di spesa in difesa e sicurezza può essere condivisibile a condizione che alimenti le filiere produttive interne e diventi strumento di sostegno del reddito, dell'occupazione, dell'innovazione tecnologica, delle competenze e della riconversione industriale dei settori produttivi nazionali.

Fiscalità. Il capitolo fiscale della manovra 2026 rappresenta il fulcro del disegno di legge. La scelta di concentrare le risorse disponibili su una misura popolare e simbolicamente forte, come la riduzione della seconda aliquota IRPEF e l'estensione dello scaglione di reddito lordo, risponde all'intento di alleggerire il peso fiscale sul ceto medio e consolidare la

riduzione del cuneo contributivo già introdotta nelle ultime due manovre. L'intervento nelle intenzioni del Governo è ritenuto essenziale per rilanciare i consumi e la fiducia delle famiglie, ma la misura ha un impatto molto diverso a seconda dei livelli di reddito cui si applica. Simulazioni di parte sindacale mostrano che gli effetti della misura sarebbero crescenti all'aumentare del reddito e il beneficio medio per il ceto medio-alto sarebbe superiore a quello calcolato sulle retribuzioni più basse.

Le Parti sociali condividono la *ratio* della misura, che intende sollecitare la domanda di consumi, ma sul punto si registrano posizioni diverse. Mentre le imprese del terziario considererebbero utile ampliare i limiti applicativi dell'intervento innalzando la soglia fino a 60mila euro, allo scopo di agire più decisamente sulla domanda aggregata, da parte sindacale la misura si ritiene limitata a un parziale recupero delle risorse già sottratte dal *fiscal drag* e peraltro caratterizzata da effetti che impattano negativamente sulla progressività del tributo. L'analisi per famiglie-tipo svolta da centri studi sindacali fornisce un quadro dell'impatto della misura secondo tipologia e composizione del nucleo familiare, a cui devono aggiungersi gli effetti della rimodulazione delle detrazioni. Il taglio di due punti della seconda aliquota IRPEF coinvolge circa 13,6 milioni di contribuenti e si concentra sullo scaglione di mezzo, circa 10 milioni di titolari di dichiarazioni comprese fra 28mila e 50mila euro. Simulazioni di parte sindacale, che ipotizzano un aumento contrattuale del 2 per cento su base IPCA, mostrano che su un reddito di 15.000 euro lordi si otterrebbero 259 euro netti in più all'anno, ma con un drenaggio fiscale di 133 euro. Su un reddito di 20.000 euro lordi l'aumento netto sarebbe di 345 euro e si perderebbero 513 euro. Un reddito di 35.000 euro lordi otterrebbe 413 euro di aumento netto e subirebbe un drenaggio fiscale di 1.566 €, non compensato dagli 88 euro di benefici ottenuti dal taglio della seconda aliquota. Altre simulazioni evidenziano che il 42,9 per cento degli sconti beneficierebbe redditi sopra i 50.000 euro. Complessivamente i contribuenti che popolano il terzo scaglione ammontano a 2,88 milioni e assorbiranno 1,27 dei 2,96 miliardi dedicati al taglio di aliquota, mentre il limite superiore posto al beneficio a 200 mila euro comporta un risparmio "simbolico" di 12,6 milioni l'anno, lo 0,43 per cento dei 2,96 miliardi di minori entrate che saranno determinate annualmente dalle nuove aliquote. Infine, i 2,96 miliardi all'anno che la manovra dedica al taglio dell'aliquota riducono dell'1,26 per cento il gettito annuale dell'IRPEF, pari nel 2024 a 235,6 miliardi di euro.

In linea generale, le Parti osservano che una misura di queste dimensioni non riuscirà ad invertire la rotta della pressione fiscale, che lo stesso Governo prevede stabile ed è spinta al rialzo dall'incrocio di aumento dell'occupazione e tassazione sui redditi da lavoro, mediamente più alta rispetto alle altre imposte. Per i redditi più bassi, compresi nel primo scaglione (fino a 28mila euro) il nuovo strumento di sostegno introdotto in manovra consiste nella tassa piatta del 5 per cento sugli aumenti dei contratti nazionali del settore privato firmati fra il 2025 e il 2026. Il disegno di legge calcola che la tassa piatta sui contratti faccia

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

risparmiare 474,9 milioni di euro a 3,33 milioni di lavoratori, che avrebbero un beneficio medio individuale di 142,6 euro.

Da parte delle organizzazioni che rappresentano i lavoratori si sottolinea come in presenza di inflazione elevata ma con scaglioni fissi una parte del reddito entri in fasce di tassazione più elevate, in assenza di un effettivo aumento del potere d'acquisto e nonostante l'aliquota ridotta, perché il beneficio della riduzione di aliquota viene assorbito dall'inflazione e dal mancato aggiornamento degli scaglioni. Per evitare che ogni anno il sistema stesso generi aumenti di tassazione nascosti che annullano gli interventi di diminuzione del prelievo fiscale, occorrerebbe una riforma strutturale del sistema impiernata sull'aggiornamento degli scaglioni all'inflazione, sulla revisione delle detrazioni e delle franchigie e su una maggiore progressività effettiva.

I rappresentanti datoriali insistono sulla necessità di una stabilità normativa in materia fiscale, in assenza della quale per famiglie e imprese è impossibile qualunque attività di pianificazione. La richiesta di accompagnare la riforma IRPEF con la detassazione dei premi di produttività è stata accolta e ciò lega positivamente la riduzione del carico fiscale a elementi che incentivano l'effettiva produttività. D'altro canto, il mondo produttivo lamenta la mancata stabilizzazione in manovra del regime di IRES premiale per le aziende che reinvestono gli utili, più volte richiesta.

Nel quadro del processo di rimodulazione delle spese fiscali e di miglioramento degli strumenti di razionalizzazione delle detrazioni è auspicato, ma non ve ne è traccia in manovra, un intervento di aggiornamento del catasto degli immobili, con l'introduzione di misure di verifica degli immobili fantasma e l'adeguamento di quelli che pur beneficiando degli incentivi del *superbonus* non hanno ancora proceduto alla revisione della rendita catastale.

La manovra non affronta il tema del superamento del regime *flat tax* per gli autonomi, così come non considera in un quadro complessivo la tassazione delle fonti di reddito assoggettate a regimi non progressivi e gravate in misura inferiore rispetto al lavoro (rendite finanziarie, imposte di successione, etc.). Non risulta inserita l'auspicata armonizzazione a livello nazionale della disciplina della TARI.

Un aspetto fortemente critico riguarda, in generale, la contrarietà a ogni forma di condono e sanatoria, misure che disincentivano l'adempimento dei doveri tributari: le Parti sociali ritengono che la giustizia fiscale non possa prescindere da un'efficace attività di contrasto all'evasione e all'elusione, nonché da un impegno per una tassazione più incisiva sulle rendite speculative, immobiliari e finanziarie.

Il nodo della sanità. Un problema centrale per la tenuta sociale del Paese riguarda il funzionamento del sistema sanitario, stretto non solo da vincoli finanziari stringenti, ma anche dai fattori demografici di contesto - che comportano un aumento delle patologie croniche e una domanda di cure più complessa -, da carenze di personale e liste d'attesa e da crescente concorrenza della sanità privata.

Resta inoltre insuperata la questione delle forti disuguaglianze esistenti sul territorio. Nonostante gli investimenti attivati con il PNRR, in particolare in innovazione tecnologica e rafforzamento dell'assistenza territoriale, secondo i dati più recenti la spesa sanitaria pubblica si manterrà attorno al 6,3 per cento del PIL nel 2024 per scendere progressivamente al 6 per cento nel 2028. Sebbene in termini assoluti essa cresca di circa 8 miliardi, il rapporto rispetto al PIL segnala un definanziamento. Il fabbisogno aggiuntivo necessario a smaltire le liste di attesa, garantire i LEA, assumere nuovi professionisti, sostenere la digitalizzazione e investire in prevenzione e invecchiamento attivo non sembra garantito dalle risorse in manovra. In linea di massima si ritiene superato il criterio storico su cui si basa il riparto del Fondo sanitario nazionale, in quanto trascina le disuguaglianze territoriali e spinge i cittadini verso la spesa privata e la sanità integrativa, con il rischio concreto di rafforzare un sistema sanitario duale, e non universale.

Su quest'ultimo punto si ribadisce che il *welfare* contrattuale deve rimanere complementare al sistema pubblico e mai sostitutivo dei LEA. Sullo stesso tema un aspetto attenzionato dalle Parti sociali riguarda l'esigenza di procedere all'aggiornamento annuale dei LEA, alla costituzione di un fondo straordinario per ridurre i divari territoriali, alla definizione di un piano nazionale per le liste d'attesa con tempi massimi vincolanti e di un sistema di valutazione uniforme della qualità dei servizi. Ulteriori risorse sono inoltre necessarie per promuovere l'assistenza domiciliare e di prossimità, nonché per la prosecuzione dello sviluppo della telemedicina, che deve dare risposte in termini concreti alle famiglie, agli anziani, alle persone fragili, al problema delle cure di lungo termine. Il tema dell'invecchiamento della popolazione si affianca a quello della non autosufficienza e più in generale della carenza di adeguato organico nel sistema pubblico: la sfida delle case di comunità può reggere solo in presenza di sufficienti assunzioni di personale. Data l'esiguità di risorse disponibili, sarebbe opportuno introdurre criteri di progressività dell'assegno di accompagnamento e della deduzione al 19 per cento delle spese sanitarie, che non dovrebbero essere garantite a prescindere dal reddito del beneficiario. Da parte sindacale si ribadisce la necessità di agire con un piano straordinario di assunzioni di personale sanitario.

La questione previdenziale. Il tema previdenziale è uno dei più delicati della manovra. La questione centrale è la conciliazione tra maggiore flessibilità in uscita e sostenibilità finanziaria del sistema. Si tratta di un quadro che merita una riflessione complessiva e che non può essere riformato con azioni *spot*, anche in considerazione della necessità dei lavoratori di poter pianificare le scelte di pensionamento in un orizzonte di medio periodo. In materia il giudizio delle Parti sociali è in gran parte critico, e non soltanto per l'abolizione di "opzione donna". L'aumento dell'età pensionabile e l'abrogazione delle già insufficienti forme di flessibilità in uscita, come le varie quote, rischiano di produrre una versione peggiorata della legge Fornero, sulla quale, invece, vi sarebbe urgenza di incidere in una prospettiva correttiva a favore dei lavoratori.

La delimitazione del perimetro di esclusione dall'adeguamento automatico dell'età pensionabile alle aspettative di vita ai soli addetti a lavori gravosi ed usuranti è ritenuta dalle Parti sociali eccessivamente circoscritta, poiché riguarderebbe appena l'1,7 per cento dei futuri pensionati. L'incremento di soli 6 euro mensili (622 euro complessivi) per le pensioni minime è giudicato del tutto insufficiente, mentre è apprezzabile e costituisce un segnale di apertura per risolvere l'ingiustificata discriminazione dei lavoratori pubblici la riduzione del termine di attesa per la liquidazione del TFR da 12 a 9 mesi.

In materia di previdenza complementare, che la manovra affronta con disposizioni per il rafforzamento degli investimenti in infrastrutture da parte dei fondi pensione, le associazioni imprenditoriali, non esplicitamente contrarie alla flessibilità, hanno enfatizzato necessità di potenziarne la presenza nell'ordinamento.

Edilizia ed efficientamento energetico. Dopo la stagione del *superbonus*, che ha generato una spinta senza precedenti nel settore edilizio ma anche squilibri di bilancio e distorsioni nel mercato, il Governo ha ridisegnato gli strumenti di sostegno in maniera più mirata e compatibile con le nuove regole europee sulla spesa. Per quanto il settore dell'edilizia e della riqualificazione energetica sia interessato dalla scadenza e dalla riduzione graduale delle aliquote di gran parte dei *bonus*, la manovra cerca un compromesso tra la sostenibilità dei conti e il rispetto degli obiettivi europei in materia di efficientamento. A legislazione vigente, le detrazioni per le ristrutturazioni edilizie e quelle per interventi di efficientamento energetico scenderanno drasticamente a partire dall'anno prossimo. Le associazioni di categoria hanno espresso il timore di un rallentamento del mercato delle riqualificazioni e hanno chiesto coperture utili per la proroga dell'aliquota al 50 per cento almeno per gli interventi sulla prima casa e sull'efficientamento energetico, anche per rispettare gli impegni europei sulla transizione energetica del patrimonio immobiliare. Tale richiesta è stata accolta nel testo della manovra.

Si condivide la rimodulazione selettiva dei *bonus* edilizi e si ritiene che il meccanismo della cessione del credito debba essere ammesso solo in casi circoscritti e con seri controlli, mentre nuovi incentivi dovrebbero essere legati esclusivamente a criteri di reddito e fragilità sociale,

per concentrare le risorse scarse sulle famiglie vulnerabili, sulle ristrutturazioni ad impatto ambientale più elevato e sugli interventi che riducono i consumi energetici in modo significativo.

Oggetto di dibattito è la disciplina predisposta dal disegno di legge di bilancio in materia dei cosiddetti "affitti brevi", che eleva la cedolare secca per gli immobili locati tramite piattaforme ed intermediari dal 21 al 26 per cento per assimilare la somma incisa a rendita finanziaria (soggetta all'aliquota di almeno il 26 per cento), stimolare la destinazione degli immobili agli affitti a famiglie, contenere la volatilità del mercato immobiliare e i fenomeni speculativi, mitigare la spinta verso l'alto del costo degli immobili nelle grandi città e la trasformazione del tessuto urbano e sociale.

Energia e Automotive. Per il mondo produttivo la manovra 2026 si gioca soprattutto sulla capacità di stabilizzare e rendere efficaci gli incentivi agli investimenti. Le imprese, piccole e grandi, chiedono un quadro stabile su base almeno triennale che consenta di programmare piani industriali senza il timore di trovarsi con norme cambiate o risorse bloccate. Accessibilità, procedure semplificate, regole operative chiare e tempi certi sono elementi determinanti per la programmazione degli investimenti in tecnologie innovative e beni strumentali. Il tema dell'efficienza energetica è un fattore chiave nella politica industriale, poiché condiziona la competitività sui mercati; in questa prospettiva le imprese del settore edilizio rinnovano la richiesta di una normativa stabile per programmare e stimolare investimenti e occupazione. Da parte sindacale si auspicano transizioni eque ed equilibrate, basate sulla combinazione delle fonti rinnovabili con soluzioni transitorie, come il gas, che garantiscano sicurezza energetica e continuità produttiva, evitando interruzioni nell'approvvigionamento e incremento dei costi.

L'intersezione tra politiche energetiche e riconversione dell'*automotive* è uno dei punti nodali della manovra poiché riguarda non solo gli aspetti contabili, ma impatta direttamente sulla competitività del sistema industriale, sui temi della sicurezza energetica, sulla tenuta occupazionale nelle filiere e più in generale sul consenso sociale verso il processo di transizione. Una richiesta unanime delle Parti sociali riguarda la necessità di privilegiare misure selettive e orizzonti pluriennali, evitando scelte *stop-and-go* che frenano gli investimenti e rendono impossibile una pianificazione. Sul versante *automotive*, malgrado il rimbalzo del mercato interno nel 2025, la filiera resta in sofferenza e chiede un piano pluriennale: infrastrutture di ricarica, sostegno a batterie e componenti, incentivi coerenti e, di nuovo, regole certe. Le associazioni datoriali insistono sulla necessità di condizioni fiscali e regolatorie stabili, per evitare che l'assenza di un quadro definito induca le imprese a rallentare gli investimenti proprio quando bisognerebbe accelerarli. Al Governo si chiede di difendere una filiera strategica per l'intero Paese, che può essere capace di attrarre capitali e innovazione. Il nodo energia e *automotive* è un banco di prova: per dimostrare che è possibile conciliare sostenibilità e competitività e per dare risposte credibili a lavoratori e

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

famiglie su cui rischia di scaricarsi la transizione. Due sono i livelli interconnessi: l'orientamento delle risorse pubbliche e la capacità del sistema Paese di costruire un modello di sviluppo coerente con gli obiettivi europei eppure attento alla coesione sociale interna. Non va dimenticato che l'Italia è il secondo produttore europeo di componentistica auto, con circa 270 mila addetti diretti e oltre un milione nell'indotto. La scadenza europea del 2035 per la produzione di motori endotermici mette sotto pressione l'intera filiera, dalle grandi case costruttrici ai distretti di piccole e medie imprese. Alla manovra è richiesto lo stanziamento di risorse pluriennali per accompagnare la riconversione industriale, incentivare la ricerca su batterie e idrogeno e sostenere gli investimenti sulla rete di ricarica elettrica. Poiché il nodo centrale resta occupazionale, da parte delle categorie si chiede un ruolo strutturato delle Parti sociali nella *governance* della transizione, affinché la stessa non diventi dismissione e siano garantite non solo la riconversione industriale, ma anche la continuità occupazionale durante il processo di trasformazione.

È stata caldeggiate l'introduzione di strumenti orizzontali, come il credito d'imposta accessibile anche a imprese energivore, previsto da un incentivo che unisse *Industria 4.0* e *Transizione 5.0*, del quale tuttavia non c'è traccia in manovra. Se il piano *Transizione 5.0* non ha pienamente raggiunto le aspettative, specialmente per le PMI industriali a causa di vincoli europei che ne hanno limitato l'uso, l'auspicio di una unificazione dei due strumenti per superare la frammentazione e aumentarne il potenziale non è stato accolto. Il disegno di legge all'esame sembra piuttosto chiudere la stagione dei crediti d'imposta legati ai suddetti programmi, poiché nel testo attuale non sono previste proroghe per il *bonus* sugli investimenti in beni materiali 4.0, né per gli interventi riconducibili a *Transizione 5.0*. Per i soli beni materiali 4.0 resta valido il credito d'imposta a condizione che l'investimento sia "prenotato" entro l'anno solare 2025 e che venga realizzato entro il 30 giugno 2026.

In manovra è prevista invece la reintroduzione della maggiorazione del costo ai fini delle imposte sui redditi (iper-ammortamenti) per i titolari di reddito d'impresa che acquistano beni strumentali. La maggiorazione opera solo per la determinazione delle quote di ammortamento e dei canoni di *leasing* per investimenti effettuati dal 1° gennaio al 31 dicembre 2026. Sono agevolati i beni materiali e immateriali 4.0, interconnessi al sistema di gestione della produzione o alla rete di fornitura e i beni materiali strumentali per l'autoproduzione di energia da fonti rinnovabili destinata all'autoconsumo. Le aliquote sono potenziate nei casi di determinata riduzione dei consumi energetici della struttura, ma l'agevolazione non è automatica. Il passaggio dai crediti d'imposta agli iper-ammortamenti può risultare penalizzante per le realtà produttive in perdita o che non generano imponibile sufficiente; inoltre, rispetto al precedente sistema, anche per le imprese con reddito capiente il vantaggio si materializzerà al momento della liquidazione delle imposte, non più in compensazione immediata come con il sistema del credito d'imposta.

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Le associazioni delle piccole e medie imprese avvertono in modo stringente il peso dell'elevato costo dell'energia, che si scarica soprattutto in termini di competitività nel settore manifatturiero; al riguardo è stata segnalata la necessità di interventi di contenimento dei costi, come il taglio degli oneri di sistema o l'apertura verso mercati alternativi. Le piccole e medie imprese esprimono la preferenza per il credito di imposta, piuttosto che per il *super* o *iper*-ammortamento, e propongono l'introduzione di tre livelli progressivi di maggiorazione del credito d'imposta, finalizzati a incentivare in modo esponenziale gli investimenti più innovativi e sostenibili, tenendo conto della dimensione dell'investimento. Sempre da parte delle piccole e medie imprese perplessità sono espresse in merito all'introduzione di requisiti di "Made in EU" all'interno Piano Transizione 5.0, data la difficoltà di individuare e certificare in modo agevole la effettiva origine europea del bene strumentale.

Le Parti datoriali segnalano in positivo il modello di gestione ZES, che ha generato 28 miliardi di investimenti nell'industria e 35 mila assunzioni. L'idea è concentrare gli incentivi su tre assi: digitalizzazione dei processi produttivi, efficientamento energetico e formazione delle competenze. Il tema non riguarda però solo la struttura degli incentivi, quanto il contesto economico in cui essi producono effetti, con un ciclo europeo in rallentamento ed *export* in frenata: in questo quadro, gli incentivi rischiano di non essere sufficienti se non accompagnati da una politica industriale più ampia, capace di stimolare domanda interna, innovazione e competitività internazionale.

Le associazioni imprenditoriali insistono anche sulla necessità di legare gli incentivi non solo agli investimenti materiali, ma soprattutto al capitale umano. In un mercato del lavoro che soffre carenza di competenze, diventa essenziale premiare le aziende che investono in formazione, sicurezza e benessere organizzativo. Questa è una linea che incontra anche il favore dei sindacati, per i quali gli incentivi legati alla qualità del lavoro sono una forma di redistribuzione indiretta e un modo per innalzare la produttività complessiva.

Credito. Il tema del contributo straordinario a carico del settore bancario è diventato, nelle ultime settimane, uno dei punti più controversi della manovra 2026. Il Governo intende da un lato mostrare fermezza nei confronti di un settore percepito dall'opinione pubblica come avvantaggiato da anni di alti tassi di interesse, al quale si chiede di contribuire al processo di consolidamento dei conti pubblici; dall'altro lato si intende evitare di comprimere il credito a famiglie e imprese. L'ipotesi confluì nella manovra ha diverse componenti: il contributo maggiore deriva dalle modifiche introdotte con la sospensione temporanea della deduzione dei componenti negativi connessi alle imposte anticipate iscritte nei bilanci bancari a fronte di perdite fiscali o svalutazioni; segue l'aumento dell'IRAP (che passa dal 4,65 per cento al 6,65), misura strutturale che modifica la redditività netta e comprime la capacità di autofinanziamento, garantisce maggiori entrate immediate per lo Stato e riduce

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

la competitività del sistema bancario italiano rispetto a quello europeo. Il terzo intervento riguarda la sospensione temporanea della piena deducibilità degli interessi passivi, che dal 2027 verrà ridotta al 96 per cento per tornare al 99 per cento nel 2028. A incidere in modo straordinario, ma *una tantum*, è la previsione dell'affrancamento degli extraprofitti bancari maturati nel 2023 con una operazione che consente alle banche di sterilizzare in via definitiva la tassa straordinaria introdotta lo scorso anno, attraverso il pagamento di un'imposta sostitutiva pari a 1,65 miliardi nel 2026. Si tratta di un intervento che da un lato fornisce un gettito immediato all'erario, e dall'altro chiude in modo definitivo una partita che aveva generato tensioni nel settore.

L'operazione sul sistema creditizio richiede un giudizio cauto: oltre all'impossibilità di una stima certa delle entrate allo Stato, occorre aggiungere i possibili costi che si trasferanno sui cittadini e sulle imprese. L'ABI paventa il rischio di un irrigidimento dell'offerta di credito proprio nel momento in cui i tassi di interesse iniziano a calare e un intervento fiscale mal calibrato potrebbe neutralizzare i benefici di un più agevole accesso ai finanziamenti. Un timore è segnalato anche tra le associazioni dei consumatori, preoccupate per un possibile aumento delle commissioni e delle spese bancarie, mentre secondo la Banca d'Italia un contributo straordinario legittimo dovrebbe prevedere salvaguardie che tutelino i segmenti più deboli della clientela (mutui sulla prima casa e prestiti alle piccole e medie imprese). Il contributo previsto in manovra allo stato attuale avrebbe un impatto complessivo non irrilevante (circa 9,5 miliardi) nel triennio 2026-2028 e sarebbe distribuito in modo non uniforme nel tempo, con un peso maggiore concentrato nei primi due anni. Si ritiene che lo strumento del dialogo tra Governo, settore del credito e rappresentanze imprenditoriali debba favorire un assetto normativo condiviso e sostenibile, capace di garantire le esigenze di equità e di evitare effetti distorsivi sul credito e sulla crescita.

Agricoltura. I rappresentanti del mondo agricolo esprimono apprezzamento per il riconoscimento da parte del Governo per un settore esposto in particolare alla sfida del ricambio generazionale. Le evidenze del settore mostrano che solo il 13 per cento degli imprenditori agricoli ha meno di 44 anni, dato che scende al 7,5 per cento per gli *under 35*, per quanto i dati sulla redditività delle aziende mostrino *performance* migliori nel caso di imprese condotte da giovani, più ricettive verso nuove tecnologie. Un passo importante consiste nel rendere strutturale l'esonero contributivo già previsto dalla legge di bilancio 2023, misura che il settore stima fra i 20 e i 30 milioni l'anno. Altro nodo nevralgico riguarda il primo insediamento e l'accesso al credito agrario. In manovra è introdotto un credito d'imposta 4.0 per il 2026 su nuovi investimenti in beni materiali e immateriali strumentali effettuati da imprese agricole, secondo criteri analoghi a quelli previsti per gli investimenti *Industria 4.0*. Gli investimenti devono riguardare beni strumentali nuovi, acquistati e mai utilizzati prima, destinati a essere impiegati nell'attività produttiva

dell'impresa, non cedibili a terzi o destinati a finalità estranee all'esercizio dell'impresa fino al 31 dicembre del quinto anno successivo a quello di completamento degli investimenti, pena la revoca del credito. Tra gli investimenti ammessi rientrano beni materiali con dotazioni 4.0, cioè con caratteristiche di automazione, interconnessione e digitalizzazione dei processi produttivi e beni immateriali strettamente connessi all'utilizzo dei beni materiali 4.0. La principale criticità della misura riguarda la limitatezza delle risorse messe a disposizione (2,1 milioni) rispetto alle esigenze del settore, oltre al fatto che il credito può essere utilizzato solo in compensazione e con debiti nei confronti dell'erario, escludendo quindi i contributi INPS personali dell'imprenditore o relativi ai dipendenti.

La questione salariale e il nodo della contrattazione collettiva. Per i rappresentanti dei lavoratori la questione salariale è il problema centrale del Paese. Il punto dei rinnovi contrattuali è particolarmente critico, dato il numero dei lavoratori in attesa di un nuovo contratto e considerati i ritardi in alcuni compatti maggiori di due anni, con la perdita di potere d'acquisto cumulata stimata attorno ai 10 miliardi. Questa situazione di stallo genera richieste di meccanismi di adeguamento salariale più rapidi e automatici, soprattutto in presenza di inflazione persistente.

Nel settore pubblico la situazione è ancora più delicata, poiché i ritardi medi superano i 24 mesi con conseguenze dirette sulla motivazione del personale e sulla capacità di attrarre giovani qualificati. I ritardi rendono la pubblica amministrazione più debole proprio nel momento in cui deve gestire le sfide della fase conclusiva del PNRR e della digitalizzazione. Si segnala come senza una politica retributiva adeguata nella PA diventi concretamente difficile trattenere i profili ad alta competenza e garantire la qualità dei servizi pubblici. Il tema si intreccia con la questione più ampia della centralità del capitale umano, cruciale per la competitività del Paese.

Si seguono con particolare attenzione le dinamiche retributive dei contratti nazionali che registrano nell'ultimo trimestre un lieve rallentamento nel settore privato. Una cauta spinta ai rinnovi contrattuali e una maggior tutela del potere di acquisto dei lavoratori e delle loro famiglie potrà essere garantita dalle misure contenute in manovra, che potrebbero facilitare lo sblocco di contratti decisivi per il settore industriale - ad esempio quello metalmeccanico - e rilanciare la contrattazione decentrata di produttività nelle aree del Paese dove essa è praticata. Tali misure dovranno diventare strutturali per coprire tutti i settori, a partire dal terziario e dai servizi, che hanno registrato i loro più importanti rinnovi nel 2024 e che restano fuori dalle misure contemplate dalla manovra, ma dove la contrattazione nazionale svolge un ruolo fondamentale e la contrattazione di secondo livello fatica a diffondersi.

La reingegnerizzazione dell'Archivio dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro consente al CNEL di suggerire proposte e misure di *policy* volte a rafforzare il nostro sistema

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

di relazioni industriali, a sostenere una crescita dei salari in linea con gli incrementi di produttività, innovazione ed efficienza e a rinforzare la contrattazione di qualità, contrastando i fenomeni di *dumping* contrattuale e retributivo di recente censurati anche dal Presidente della Repubblica.

Il CNEL considera la contrattazione collettiva lo strumento principale per ridurre le disuguaglianze e per garantire un equo godimento dei prodotti dell'innovazione, riconoscendo salari adeguati ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa, in linea con il principio costituzionale troppo spesso rimasto sulla carta.

Per tali ragioni si esprime apprezzamento nei confronti di un capitolo della manovra che intende arginare il processo di erosione dei salari e contemporaneamente prova a costruire un modello che premi la capacità delle Parti sociali di legare parte della retribuzione agli obiettivi di crescita e innovazione delle imprese. Lo strumento utilizzato per favorire l'adeguamento salariale al costo della vita e rafforzare il legame tra produttività e retribuzione è l'assoggettamento degli incrementi retributivi corrisposti ai dipendenti del settore privato nell'anno 2026, in attuazione di rinnovi contrattuali sottoscritti negli anni 2025 e 2026, a una imposta sostitutiva dell'IRPEF e delle addizionali regionali e comunali pari al 5 per cento. L'intervento si concentra sui redditi medio-bassi in quanto limitato ai titolari di reddito di lavoro dipendente di importo non superiore a 28.000 euro. Il riferimento ai contratti sottoscritti nel 2025, e non solo a quelli che saranno rinnovati nel 2026, è funzionale a evitare logiche "attendiste" nell'applicazione di una disposizione che persegue proprio la finalità di accelerare i tempi di sottoscrizione dei rinnovi. In relazione al periodo d'imposta 2026, inoltre, la sostituzione dell'IRPEF e delle addizionali regionali e comunali con un'imposta pari al 15 per cento opera anche per le somme corrisposte, nel limite annuo di 1.500 euro, ai lavoratori dipendenti a titolo di maggiorazioni e indennità per lavoro notturno, per il lavoro festivo e nei giorni di riposo e per le indennità di turno e ulteriori emolumenti riconosciuti ai turnisti dai CCNL. Sul punto in esame, da parte sindacale si apprezza l'esclusione del lavoro straordinario, ritenuto segregante per le lavoratrici. Per il pubblico impiego i compensi per il trattamento economico accessorio erogato al personale non dirigente sono assoggettati entro il limite di 800 euro a imposta sostitutiva dell'IRPEF e delle addizionali pari al 15 per cento, con riferimento a titolari di reddito da lavoro dipendente non superiore a 50mila euro.

Più in generale il disegno di legge di bilancio riconosce espressamente il valore economico e sociale della contrattazione collettiva e segna un cambio di passo nella gestione del rapporto fra Governo e rappresentanza del lavoro. Si valuta con favore la scelta di destinare risorse alla negoziazione collettiva in quanto riconoscimento di un principio che considera i contratti come strumento di democrazia economica, portatori di valore politico e

redistributivo, a maggior ragione in una fase in cui questo stesso strumento è in difficoltà nel recuperare il potere d'acquisto eroso dall'inflazione.

Si segnala tuttavia il problema della assenza di un criterio di rappresentatività che individui in un'ottica selettiva quali rinnovi possono beneficiare della detassazione, dal momento che risorse a carico della collettività non possono incentivare fiscalmente prodotti di contrattazione in *dumping* o strumenti negoziali privi di effettivo radicamento nel sistema di relazioni industriali del Paese. Si tratta di una carenza importante, che lascia alle Parti sociali la responsabilità di trovare accordi sulla misurazione della rappresentanza e di ragionare sulla valorizzazione della cosiddetta autorità contrattuale.

Altre segnalazioni in materia di lavoro. La manovra contiene incentivi al lavoro *part-time* che le Parti sindacali stigmatizzano in quanto foriero di lavoro povero e di segregazione femminile, mentre auspicano l'introduzione di correttivi che potenzino strumenti di conciliazione.

Le Parti sono concordi nel sollecitare l'introduzione di misure che contribuiscano alla effettiva riduzione degli infortuni sul luogo di lavoro e che premino i datori di lavoro capaci di intraprendere sentieri virtuosi in materia di sicurezza.

Fra le misure non adeguatamente considerate nel disegno di legge di bilancio si colloca il potenziamento del sistema dell'istruzione professionale, poiché non trovano accoglimento le istanze di implementazione dei contratti a finalità formativa e di valorizzazione dei percorsi di *upskilling*, specie nelle discipline STEM e nelle filiere delle transizioni verde e digitale.

Le Parti sociali lamentano, inoltre, il mancato finanziamento del fondo necessario a rendere operativa la legge sulla partecipazione dei lavoratori nelle imprese (legge 15 maggio 2025, n. 76). Si tratta di una forte criticità considerando che tale legge è nata per sostenere un modello di relazioni industriali capaci di legare insieme produttività, crescita e responsabilità sociale.

Punto controverso della legge di bilancio, in materia di lavoro pubblico, è rappresentato dalla previsione che si colloca tra le misure finalizzate all'efficientamento della spesa pubblica e che prevede l'accertamento da parte dell'INPS, su richiesta del datore di lavoro, della permanenza in capo ai dipendenti dei requisiti sanitari per la fruizione dei permessi di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 104. Si ritiene che la disposizione introduca una logica di controllo potenzialmente discrezionale, lesiva delle finalità di inclusione e tutela sottese alla legge stessa, con conseguente rischio di distorsione nei rapporti tra PA e dipendente. La previsione impone fra l'altro un aggravio di oneri per la stipula di convenzioni con l'INPS e appare in contrasto con gli obiettivi di semplificazione a cui tutta la macchina amministrativa pubblica dovrebbe essere orientata.

Conclusioni

Il disegno della manovra di finanza pubblica si colloca in un contesto internazionale caratterizzato da vincoli europei stringenti, tensioni geopolitiche e elevata incertezza economica. Nell'area dell'euro la crescita resta debole, frenata dall'elevata propensione al risparmio delle famiglie, segno di incertezza diffusa e da una capacità ancora insufficiente di generare e diffondere innovazione, come sottolineato dal Rapporto Draghi.

Dopo due decenni di economia europea improntata su un modello *export-led*, basato su moderazione salariale e ampi surplus commerciali, oggi lo scenario globale è radicalmente mutato. Le tensioni geopolitiche, la guerra in Ucraina, la frammentazione delle catene globali del valore, le guerre commerciali e il ritorno di politiche industriali nazionali impongono un cambio di paradigma. Lo stesso modello tedesco, fondato sull'*export* e sul rigore dei conti, è stato superato: Berlino ha avviato un programma di investimenti pubblici e spesa per la sicurezza e difesa, puntando sulla domanda interna e sulla ricostruzione della propria base industriale.

In questo quadro, anche l'Italia è chiamata a riequilibrare il proprio modello di crescita, sostenendo la domanda interna attraverso investimenti pubblici mirati, innovazione e redditi da lavoro adeguati. È una transizione che richiede disciplina finanziaria ma anche una visione strategica di medio periodo, capace di coniugare la stabilità dei conti pubblici con la crescita del potenziale produttivo. La crescita non può essere considerata, infatti, un obiettivo accessorio ma la condizione stessa della sostenibilità del debito pubblico: senza un aumento stabile del PIL reale e della produttività, anche politiche di bilancio prudenti rischiano di produrre un deterioramento del rapporto debito/PIL.

Il disegno di legge di bilancio per il 2026 si muove in questa direzione. Esso è incentrato sull'obiettivo strategico di consentire all'Italia un rientro anticipato dalla procedura di infrazione per debito eccessivo, nella convinzione che la solidità delle finanze pubbliche rappresenti un fattore essenziale di stabilità, credibilità e reputazione internazionale. Un bilancio coerente con gli impegni europei rafforza la fiducia dei mercati, migliora le condizioni di finanziamento e consolida la posizione dell'Italia all'interno del nuovo quadro di governance economica europea.

Il rientro anticipato dalla procedura apre la strada a una maggiore flessibilità nel futuro. In particolare, la chiusura della procedura consentirà di attivare la *National Escape Clause* (NEC), uno strumento previsto dalle nuove regole europee che permette di destinare risorse aggiuntive a investimenti di carattere strategico. Per l'Italia, ciò significa poter contare su circa 12 miliardi di euro da destinare a difesa e sicurezza, rafforzando la base industriale nazionale in settori duali ad alto contenuto tecnologico e a elevata rilevanza strategica.

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

La condizione per il ricorso alla *NEC* è tuttavia chiara: non compromettere la sostenibilità del bilancio pubblico nel medio periodo. Ispirandosi a questo principio di prudenza, il Governo ha scelto di attendere l'uscita formale dalla procedura per deficit eccessivo, che dovrebbe avvenire con i dati disponibili nel marzo 2026, prima di attivare la clausola. Si tratta di una scelta che riflette una linea di responsabilità e credibilità, fondata sulla consapevolezza che la stabilità finanziaria è condizione per esercitare sovranità economica. Nel frattempo, fino all'attivazione della *NEC*, il sostegno agli investimenti sarà assicurato dalla parte residua delle risorse del PNRR, da utilizzare entro agosto 2026, e dai Fondi Strutturali europei 2021-2027 nell'ambito dell'attuale revisione intermedia. Il posticipo di alcune spese e la programmazione di un flusso significativo di investimenti nazionali "no-PNRR" hanno evitato che, al termine del Piano, si verificasse una brusca contrazione della spesa in conto capitale, con effetti negativi sulla domanda e sul completamento delle opere pubbliche.

Un ruolo cruciale, in questo contesto, è svolto dalla rimodulazione del PNRR, trasmessa alle autorità europee a fine settembre 2025 e attualmente in attesa di approvazione. L'obiettivo è duplice: garantire il conseguimento dei nuovi obiettivi e traguardi previsti dalla proposta di revisione entro la scadenza del 31 agosto 2026 ed evitare la perdita di risorse, ma anche liberare risorse nazionali da destinare alla copertura della manovra. La rimodulazione consentirebbe, infatti, di recuperare oltre 5 miliardi di euro nel 2026, 718 milioni nel 2027 e 440 milioni nel 2028, assicurando continuità agli investimenti e contribuendo a un deterioramento molto contenuto del saldo.

Il bilancio per il 2026, dunque, persegue un duplice obiettivo:

- da un lato, consolidare la stabilità macroeconomica e finanziaria;
- dall'altro, rafforzare la competitività e l'autonomia industriale del Paese, in linea con le priorità europee di sicurezza economica, innovazione tecnologica e difesa comune.

Tale equilibrio tra rigore e crescita riflette una visione che interpreta la solidità dei conti pubblici non come vincolo, ma come condizione abilitante per lo sviluppo, per l'attrazione di investimenti e per la piena partecipazione dell'Italia ai grandi programmi europei.

La transizione verso un modello di crescita maggiormente trainato dalla domanda interna, mediante l'aumento dei redditi di lavoro e la qualità dell'occupazione, passa anche attraverso la valorizzazione del capitale umano. Il rafforzamento delle competenze tecniche e scientifiche, l'ammodernamento dei sistemi di formazione continua e la piena partecipazione femminile e giovanile al mercato del lavoro sono leve decisive per ampliare la base produttiva, stimolare l'innovazione e rafforzare la coesione sociale. In un Paese che soffre ancora del paradosso di un basso numero di laureati e di una domanda insufficiente

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

di lavoro qualificato, la crescita della produttività richiede una più stretta integrazione tra scuola, università, formazione, ricerca e impresa. In questo contesto è cruciale affrontare il fenomeno della “glaciazione demografica” con misure che favoriscano occupazione femminile, formazione, sostene la natalità e favorire l’equilibrio generazionale. In sintesi, la crescita potrà essere duratura solo se innovazione, capitale umano e inclusione lavorativa agiranno insieme come fattori strutturali di produttività.

La manovra si distingue anche per l’attenzione ai temi della produttività, del potere d’acquisto e della contrattazione collettiva, con l’obiettivo di sostenere una crescita più inclusiva e di valorizzare il lavoro come fattore di competitività.

La misura recante la detassazione degli incrementi retributivi derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro si colloca nella corretta direzione della promozione della contrattazione collettiva di primo livello, riconoscendole il ruolo di strumento fondamentale per la tutela del lavoratore e la difesa del potere di acquisto. Tale intervento dovrà essere circoscritto ai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni datoriali e sindacali che dovranno essere quelle comparativamente più rappresentative, al fine di contrastare i fenomeni di *dumping* contrattuale e di sostenere una crescita salariale adeguata e coerente con gli incrementi di produttività, innovazione e efficienza.

Per quanto riguarda la riduzione dell’aliquota sostitutiva applicata ai premi di produttività, si evidenzia l’esigenza di un intervento normativo più ampio volto a rivedere l’attuale meccanismo degli indicatori variabili e incrementalni, che restringe l’applicabilità concreta degli incentivi alla produttività, in modo da favorire una più stretta correlazione tra merito, produttività e retribuzione. Solo attraverso strumenti semplici, chiari e coerenti con le dinamiche contrattuali, accompagnati da sistemi efficaci di monitoraggio e verifica degli accordi di produttività, sarà possibile promuovere crescita, innovazione e sviluppo delle competenze, in linea con l’obiettivo di un’economia del lavoro basata sulla qualità, sull’efficienza e sulla partecipazione.

Al tempo stesso, il rafforzamento della partecipazione dei lavoratori alla gestione dell’impresa è considerato un elemento strategico per la diffusione di una nuova cultura del lavoro e per la modernizzazione del sistema delle relazioni industriali. In tale prospettiva, si sottolinea la necessità di assicurare un rifinanziamento con cadenza annuale del Fondo dedicato e, in un’ottica di medio periodo, di garantirne la stabilità mediante una programmazione triennale delle risorse disponibili.

Infine, l’Italia deve affrontare la sfida dell’invecchiamento demografico, che incide profondamente sulla sostenibilità economica e sociale del Paese. In questa prospettiva, il

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

principio della sostenibilità, anche generazionale, deve guidare le scelte di bilancio e di politica economica.

La recente approvazione della legge sulla Valutazione di Impatto Generazionale rappresenta un primo passo importante: introdurre sistematicamente la valutazione degli effetti delle politiche sulle generazioni presenti e future consentirà di orientare la spesa pubblica in modo più equo, trasparente e coerente con gli obiettivi di lungo periodo.

Applicare la VIG in un prossimo futuro alle misure contenute nella legge di bilancio significherebbe rafforzare il ruolo del Parlamento nella valutazione degli effetti economici, sociali e ambientali delle politiche, contribuendo a una gestione più responsabile delle risorse pubbliche e a una più chiara definizione delle priorità strategiche.

In conclusione, la manovra per il 2026 si propone di coniugare stabilità e sviluppo, responsabilità e visione, rigore e crescita. È un esercizio di delicato equilibrio, ma anche un atto di fiducia: fiducia nella capacità del Paese di rafforzare i propri fondamentali economici, di investire in innovazione e capitale umano per promuovere stabilità e benessere. Solo un Paese che investe con disciplina e lungimiranza, pensando alle generazioni future, può trasformare il rigore dei conti in progresso economico e coesione sociale.