



**Audizione della Presidente
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
nell'ambito delle audizioni preliminari
all'esame del disegno di legge recante
"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno
finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il
triennio 2026-2028" (A.S. 1689)**

**Commissioni congiunte
5ª del Senato della Repubblica
(Programmazione economica, bilancio)
e V della Camera dei deputati
(Bilancio, tesoro e programmazione) e**

6 novembre 2025

1. Uno sguardo d'insieme sulla manovra	5
2. Il quadro macroeconomico.....	14
2.1 Il contesto dell'economia internazionale	14
2.2 La congiuntura dell'economia italiana	18
2.3 Lo scenario macroeconomico del Documento programmatico di bilancio e la validazione dell'UPB	21
2.4 Alcuni fattori di rischio delle previsioni macroeconomiche	24
3. L'impatto finanziario della manovra di bilancio.....	26
3.1 Il quadro di finanza pubblica del Documento programmatico di bilancio	26
3.2 I principali interventi.....	30
3.2.1 L'impatto della manovra sui settori destinatari, sulla base economica delle entrate e sulla classificazione funzionale delle spese.....	38
3.3 Alcune considerazioni generali	50
4. Le principali misure contenute nella manovra di bilancio.....	54
4.1 La revisione della disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.....	54
4.1.1 La riduzione dell'aliquota	55
4.1.2 Gli effetti del contenimento delle detrazioni	59
4.1.3 La riforma del 2026 nel contesto di quelle precedenti: una visione d'insieme degli interventi nel periodo 2021-26.....	61
4.1.4 Gli effetti della detassazione dei rinnovi contrattuali	68
4.2 Le misure riguardanti le imprese	73
4.2.1 Le misure temporanee	75
4.2.2 Le misure di anticipazione del gettito	78
4.2.3 Le altre misure sulle imprese.....	81
4.2.4 Le misure di incentivo agli investimenti	84
4.2.5 Alcune osservazioni generali sul complesso delle misure	96
4.3 Le misure in ambito pensionistico	97
4.3.1 Le misure in materia di adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento alla variazione della speranza di vita.....	98
4.3.2 L'incremento delle maggiorazioni sociali delle prestazioni previdenziali e assistenziali....	105
4.3.3 L'Ape sociale e l'incentivo alla permanenza al lavoro	109
4.4 Le modifiche dell'ISEE	110
4.5 Le misure in campo sanitario.....	120
4.5.1 Il personale	126
4.5.1.1 Le assunzioni del personale	126
4.5.1.2 Il trattamento accessorio, la valorizzazione del pronto soccorso e le prestazioni aggiuntive	128
4.5.1.3 Alcune evidenze sulle carenze di personale nel SSN	129
4.5.2 Gli acquisti di beni e servizi e le tariffe	134

4.5.3	Le altre misure	137
4.6	Le misure in materia di contrasto dell'evasione e di riscossione coattiva	138
4.6.1	Le misure di contrasto dell'evasione fiscale	140
4.6.2	Le misure riguardanti la riscossione coattiva	141
4.7	Le misure riguardanti la finanza locale	154
4.7.1	L'allargamento degli spazi finanziari degli Enti territoriali: le Regioni.....	156
4.7.1.1	Il concorso agli obiettivi di finanza pubblica.....	156
4.7.1.2	La cancellazione del debito per le anticipazioni di liquidità.....	157
4.7.2	L'allargamento degli spazi finanziari degli Enti territoriali: Comuni, Province e Città Metropolitane.....	162
4.7.2.1	La regola di calcolo dell'accantonamento al FCDE e la gestione della riscossione coattiva	162
4.7.2.2	L'utilizzo dell'avanzo vincolato da parte degli Enti locali in disavanzo	165
4.7.3	La definizione dei LEP per le materie del federalismo fiscale regionale.....	166
4.7.3.1	I LEP relativi all'assistenza sociale.....	167
4.7.3.2	I LEP relativi alle prestazioni sociali.....	168
4.7.3.2.1	La spesa di riferimento e i fabbisogni standard monetari.....	170
4.7.3.3	I LEP relativi all'assistenza alla comunicazione	172
4.7.4	L'approccio al finanziamento degli Enti territoriali: alcune considerazioni.....	174
Appendice 2.1	<i>L'impatto macroeconomico della manovra di bilancio</i>	176

1. Uno sguardo d'insieme sulla manovra

La manovra di finanza pubblica si inserisce in un contesto internazionale complesso, nel quale permangono le tensioni geopolitiche e i rischi. Si prefigura un rallentamento della congiuntura internazionale nel prossimo anno, quando gli effetti del nuovo corso degli scambi commerciali si manifesteranno più compiutamente.

In Italia la dinamica del PIL rimane inferiore a quella dell'area dell'euro. Nel terzo trimestre il PIL dell'Italia è rimasto invariato, delineando una fase ciclica di stagnazione derivante da un aumento del valore aggiunto nell'agricoltura, una diminuzione nell'industria comprensiva delle costruzioni e una stazionarietà nei servizi.

Le previsioni macroeconomiche tendenziali e programmatiche del Documento programmatico di finanza pubblica (DPFP) sono state validate dall'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), ma sono esposte a rischi prevalentemente orientati al ribasso nel medio termine, in larga parte riconducibili all'instabilità del contesto internazionale e alle incertezze sull'accumulazione di capitale. L'UPB ha altresì condotto un'analisi sugli effetti della manovra di bilancio sull'economia italiana considerando le misure di finanza pubblica contenute nel DDLB: l'effetto è quantificabile in una maggiore crescita del PIL di 0,2 punti percentuali nel 2027 e di un decimo di punto nel 2028; l'impatto stimato è invece appena negativo nel 2026. I risultati, coerenti con quelli dell'esercizio di validazione svolto il mese scorso, tengono conto del fatto che con la manovra viene rimodulata rispetto allo scenario tendenziale la spesa in conto capitale, principalmente per investimenti pubblici, in riduzione l'anno prossimo e in aumento nel successivo biennio; si considerano inoltre le misure di riduzione delle imposte dirette sul reddito e di sostegno alla domanda nazionale.

Il disegno di legge di bilancio utilizza spazi di bilancio contenuti a seguito della linea di prudenza e responsabilità a cui il Governo si è impegnato con il percorso pluriennale di consolidamento dei conti pubblici delineato nel Piano strutturale di bilancio (PSB).

L'indebitamento netto si riduce progressivamente mantenendosi al di sotto della soglia del 3 per cento del PIL lungo il triennio di programmazione. Nelle stime del Documento programmatico di bilancio (DPB), il rapporto fra il disavanzo e il PIL si attesta al 3 per cento già nel 2025, un anno in anticipo rispetto a quanto previsto nel PSB. Il debito in rapporto al PIL è previsto crescere ancora nel 2026 e cominciare a ridursi dal 2027, rimanendo su un sentiero plausibile di discesa lungo e oltre l'orizzonte della manovra. Maggiori informazioni, che dovrebbero essere presenti nella Nota tecnico-illustrativa di prossima presentazione, sono necessarie per valutare se la manovra sia coerente con il percorso programmatico della spesa netta presentato nel DPB.

Rispetto agli andamenti a legislazione vigente, la manovra – comprensiva degli effetti di maggiore spesa per interessi e degli impatti finanziari di copertura conseguenti alla proposta di rimodulazione del PNRR presentata alle autorità europee – comporta un

incremento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche pari a 0,04 punti percentuali di PIL nel 2026 (0,9 miliardi), a 0,2 nel 2027 (5,9 miliardi) e a 0,3 nel 2028 (7 miliardi). Essa dispone misure espansive pari all'1 per cento del PIL nel 2026, allo 0,9 nel 2027 e allo 0,8 nel 2028, mentre le risorse di copertura per ciascun anno del triennio si collocano in media allo 0,7 per cento del prodotto. Contribuiscono, per quasi un quarto nel 2026, gli effetti finanziari attesi dalla proposta di rimodulazione del PNRR – pari, in termini di indebitamento netto, a 5,1 miliardi nel 2026, 0,7 nel 2027 e 0,4 nel 2028 – considerati ai fini di copertura, sebbene l'approvazione a livello europeo sia ancora pendente. Non sono esplicitati i progetti e i relativi programmi di spesa previsti da tale rimodulazione, né la ripartizione delle risorse fra entrate e spese e, nell'ambito di queste ultime, fra parte corrente e parte capitale. Considerati tali margini di indeterminazione, la copertura avrebbe potuto includere una clausola di salvaguardia specifica a tutela degli effetti sui saldi, come fatto per altre occasioni in passato.

I principali beneficiari della manovra, al netto della rimodulazione del PNRR, sono le famiglie, con un impatto netto di 18,6 miliardi cumulati nel triennio 2026-28. Gli interventi di maggiore entità mirati alle famiglie comprendono misure temporanee di agevolazione fiscale sui redditi da lavoro dipendente volte a sostenere salari e produttività, il rifinanziamento del Servizio sanitario nazionale, nonché le misure disposte in ambito sociale, pensionistico e per sostenere la genitorialità.

Le misure previste per le imprese e i lavoratori autonomi contribuiscono al miglioramento del disavanzo in ogni anno nel triennio 2026-28 per complessivi 7,4 miliardi. Dal lato delle entrate, si evidenziano interventi di aumento temporaneo del gettito (tra cui la previsione di imposte sostitutive per l'affrancamento delle riserve altrimenti non distribuibili, il limite alla compensazione con perdite pregresse ed eccedenze ACE e l'incremento di due punti percentuali delle aliquote IRAP nel settore finanziario), misure di anticipo del gettito, nonché misure di carattere permanente come la revisione del regime fiscale dei dividendi in ambito UE. Tali interventi sono parzialmente compensati dall'introduzione di un incentivo fiscale sotto forma di iperammortamento e dalla rottamazione *quinquies*. Tra gli aumenti di spesa a favore delle imprese, si rileva la misura che estende e finanzia fino al 2028 i crediti d'imposta per investimenti nelle aree Zone economiche speciali (ZES) e Zone logistiche semplificate (ZLS), rafforzando gli incentivi a favore delle imprese che operano nelle aree del Mezzogiorno.

Gli interventi di carattere generale, rivolti a più categorie di soggetti (famiglie, imprese, lavoratori autonomi) o al complesso dell'economia, presentano benefici netti per 8,9 miliardi cumulati nel triennio. Vi sono incluse le minori entrate dovute alla riduzione della seconda aliquota Irpef. Con impatto restrittivo, sono comprese le misure che prevedono l'incremento delle accise sul gasolio, il versamento in entrata dei residui del Fondo sviluppo e coesione 2021-27, l'utilizzo del Fondo per la compensazione degli eventuali scostamenti dal percorso della spesa netta indicato nel PSB e le riduzioni di spesa nei Ministeri.

Nel complesso, gli interventi della manovra riducono le entrate che gravano sul lavoro, mentre aumentano quelle sul capitale e, in misura contenuta, le entrate derivanti dalla tassazione dei consumi.

La manovra utilizza integralmente lo spazio di bilancio disponibile in termini di deficit e di spesa netta per il 2027: a meno di scostamenti favorevoli sugli anni precedenti, gli effetti di eventuali nuove misure dovranno trovare copertura attraverso aumenti di entrate o riduzioni di spese strutturali. Ciò espone al rischio di non disporre di risorse per far fronte a esigenze impreviste, in particolare qualora un eventuale deterioramento del quadro macroeconomico producesse effetti non gestibili con gli stabilizzatori automatici.

Diversi interventi della manovra hanno carattere permanente; fra quelli più rilevanti dal punto di vista finanziario vi sono la riduzione della seconda aliquota Irpef, le modifiche al calcolo dell'ISEE per alcune prestazioni nazionali e la soppressione della sospensione di un mese dell'assegno di inclusione. La scelta di attuare interventi di natura strutturale appare in continuazione con l'impostazione adottata nella precedente manovra, migliorando così la prevedibilità della politica di bilancio con impatti positivi sulla fiducia degli operatori economici e dei mercati finanziari.

La manovra presenta altresì numerose disposizioni di natura temporanea che, qualora dovessero essere confermate, richiederanno rifinanziamenti e nuove coperture. Si segnalano, per rilevanza, il rifinanziamento del credito di imposta ZES, l'incremento del fondo per gli acquisti di beni alimentari di prima necessità, l'ulteriore differimento dell'entrata in vigore della *plastic* e *sugar tax*, oltre a diverse misure in aumento del prelievo fiscale e alle anticipazioni di gettito.

Significative coperture dal lato delle uscite riguardano riduzioni di spesa dei Ministeri, per le quali prevale ancora la presenza di "tagli lineari" piuttosto che uno sforzo di razionalizzazione delle spese che sia il risultato delle attività di valutazione delle politiche pubbliche. In tale ambito, in linea con la riforma prevista nel PSB, il DDLB compie un primo passo prevedendo che entro la prima metà del 2026 ciascun Ministero realizzi, con il coordinamento e il supporto del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF), la valutazione di una politica di propria competenza.

Il DDLB interviene sulla struttura dell'Irpef, proseguendo il percorso di riforma avviato con il D.Lgs. 216/2023 attuativo della legge delega sulla riforma fiscale e consolidato con la legge di bilancio per il 2025. La principale novità consiste nella riduzione di due punti percentuali della seconda aliquota, che passa dal 35 al 33 per cento. In coordinamento con la riduzione delle aliquote, il provvedimento introduce un meccanismo di contenimento delle detrazioni fiscali per i contribuenti con reddito elevato.

Secondo le stime effettuate con il modello di simulazione dell'UPB la riduzione di aliquota riguarderà poco più del 30 per cento dei contribuenti (circa 13 milioni che si collocano oltre la soglia di 28.000 euro di reddito) con un minor gettito Irpef di circa 2,7 miliardi. Il

50 per cento del risparmio d'imposta affluisce ai contribuenti con reddito superiore ai 48.000 euro che rappresentano l'8 per cento del totale. Gli effetti variano significativamente fra contribuenti a seconda del loro reddito prevalente. Nell'ambito dei lavoratori dipendenti, il beneficio medio è pari a 408 euro per i dirigenti e si riduce a 123 e 23 euro, rispettivamente, per impiegati e operai. Per i lavoratori autonomi in tassazione ordinaria la riduzione media è di 124 euro e per i pensionati di 55 euro. In termini di aliquota media la riduzione risulta compresa fra lo 0,1 punti percentuali degli operai e 0,4 di impiegati e lavoratori autonomi in tassazione ordinaria.

La sterilizzazione della riduzione delle aliquote per i redditi più elevati produrrà effetti parziali dato che solo il 32 per cento dei contribuenti con reddito superiore ai 200.000 euro (58.000 contribuenti) ha detrazioni aggredibili che non siano state già tagliate da precedenti interventi normativi. Per tale platea il taglio medio effettivo ammonta a 188 euro, significativamente inferiore al risparmio di 440 euro derivante dalla riforma.

La riforma sulle aliquote si innesta su una serie di interventi che si sono susseguiti negli ultimi sei anni. Un tratto peculiare di questo processo riguarda la traslazione nell'ambito della struttura dell'Irpef delle misure di sostegno al reddito dei lavoratori dipendenti introdotte per far fronte alla crisi inflazionistica del biennio 2022-23.

Nel complesso, l'insieme di tali interventi ha accresciuto la progressività del prelievo, soprattutto attraverso detrazioni e bonus per i lavoratori dipendenti. Ne è derivato un sistema differenziato per categorie di contribuenti, particolarmente complesso per i redditi da lavoro dipendente, non riconducibile a criteri di equità orizzontale, ponendo una questione sulla coerenza complessiva del sistema impositivo. Gli interventi degli scorsi anni hanno beneficiato in misura maggiore i redditi bassi e medi, soprattutto da lavoro dipendente, mentre la misura prevista nel DDLB avvantaggia principalmente le fasce medio-alte ed elevate. Cumulativamente, il passaggio dal sistema in vigore nel 2021 a quello previsto per il 2026 consentirebbe di più che compensare gli effetti del drenaggio fiscale per i redditi da lavoro dipendente entro 32.000 euro, laddove la compensazione sarebbe parziale – sebbene accresciuta dalla misura del 2026 – per i redditi nella fascia tra 32.000 e 45.000. Oltre tale soglia i due sistemi tendono gradualmente a coincidere pur con il sistema del 2026 leggermente meno favorevole di quello del 2021. Per lavoratori autonomi nel regime ordinario e pensionati, il recupero è parziale lungo gran parte della distribuzione dei redditi, ovvero per i redditi inferiori a 40.000 euro.

Il DDLB prevede, inoltre, una serie di misure di natura temporanea che intervengono sulla tassazione delle componenti incrementali e aggiuntive della retribuzione dei lavoratori dipendenti, le quali – in assenza di queste disposizioni – sarebbero assoggettate ad aliquote marginali che risultano sensibilmente più elevate di quelle medie di prelievo. Infatti, in corrispondenza di un reddito di 20.000 euro, un aumento del 5 per cento di reddito determinerebbe un incremento di imposta del 30 per cento; l'aggravio di imposta si ridurrebbe al 15 per cento per un reddito di 30.000 euro. La misura, sebbene risponda all'esigenza di contenere il prelievo sugli aumenti di reddito, presenta delle criticità. Il

beneficio ha carattere temporaneo e gli incrementi contrattuali sconteranno il maggior prelievo negli anni successivi al rinnovo. D'altro canto, la riproposizione della misura lungo l'intero arco della vita lavorativa sarebbe difficilmente praticabile, oltre a richiedere nuove coperture. L'intervento determina significative disparità di trattamento poiché esclude dalla platea dei beneficiari contribuenti in situazioni reddituali analoghe. Tali criticità sollevano dubbi sull'opportunità di affidare a interventi *ad hoc* temporanei la correzione di criticità strutturali dell'imposta sul reddito derivanti dall'aver affidato al sistema fiscale obiettivi di sostegno ai redditi che sarebbero più efficacemente perseguiti con altri istituti.

Il DDLB incrementa il finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard di 7,7 miliardi nel triennio, passando da un valore pari al 6,1 per cento del PIL nel 2026 al 5,9 del 2028. La spesa sanitaria corrente di contabilità nazionale, in rapporto al PIL, è prevista al 6,6 per cento nel 2026 e scenderebbe al 6,5 dal 2027. La diversa dinamica del finanziamento ordinario e della spesa, pur non direttamente riconducibile al disavanzo del Servizio sanitario nazionale (SSN), potrebbe segnalare difficoltà crescenti per i bilanci dei Servizi sanitari regionali.

La manovra in campo sanitario sfrutta, oltre ai nuovi finanziamenti stanziati, le risorse assegnate con la legge di bilancio dello scorso anno (per circa 1,4 miliardi nel triennio). Le risorse sono distribuite su numerosi obiettivi e a favore di un ampio spettro di *stakeholder*, senza una chiara indicazione di priorità nell'azione per il consolidamento del SSN. Lo sforzo per accrescere l'attrattività del SSN e potenziare le assunzioni è apprezzabile, sebbene permangano difficoltà di reclutamento. Il pensionamento ormai prossimo di un elevato numero di medici e infermieri, le frequenti dimissioni slegate dalla quiescenza, i flussi migratori verso l'estero di professionisti sanitari formati in Italia (non sempre compensati dai movimenti in direzione contraria) e i nuovi fabbisogni derivanti dall'attuazione del PNRR sono tutti fattori di pressione che aumentano le future esigenze di personale sanitario. Restano esclusi dal campo di azione della manovra i medici di medicina generale, in assenza dell'attesa riforma volta a regolarne l'attività nelle Case della comunità, mentre appare sempre più difficile mantenere su tutto il territorio un adeguato rapporto tra medici di base e pazienti.

In ambito pensionistico il DDLB prevede la modulazione dell'aumento di tre mesi dei requisiti per l'accesso al pensionamento. Si tratta di una misura transitoria che non modifica il meccanismo di adeguamento automatico dei requisiti anagrafici e contributivi all'andamento della speranza di vita, fondamentale per la sostenibilità e l'adeguatezza prospettica del sistema pensionistico italiano. La misura non ha impatti di rilievo sull'entità delle prestazioni e sul rendimento dei piani di pensionamento misurati lungo il ciclo di vita. Il valore medio del tasso di sostituzione lordo e quello del tasso interno di rendimento reale nel periodo 2025-2031 nei due anni interessati dal provvedimento non mostrano significativi scostamenti rispetto agli anni residui.

Il DDLB conferma per il 2026 l'Ape sociale e l'incentivo alla permanenza al lavoro per chi, maturati i requisiti per la pensione anticipata, sceglie di restare in servizio ricevendo in

busta paga la quota contributiva esentasse. È previsto, inoltre, un incremento di 20 euro mensili delle maggiorazioni sociali per i pensionati a basso reddito, che sostituisce e amplia il precedente aumento di 8 euro limitato al 2025. L'insieme delle misure in ambito pensionistico assicura un percorso della spesa per pensioni compatibile con gli impegni sui saldi del bilancio pubblico e riconferma l'assetto attuale del sistema, nel breve e nel medio-lungo termine.

Il DDLB propone modifiche al calcolo dell'ISEE con riferimento all'accesso e all'erogazione di alcune prestazioni statali aumentando la franchigia per la prima casa di proprietà nell'ambito della componente patrimoniale e le maggiorazioni per i figli successivi al primo. La misura appare principalmente mirata alle famiglie numerose: le modifiche riguarderanno quasi la metà dei nuclei che presentano ISEE e la quasi totalità di quelli con due o più figli. La platea dei beneficiari di maggiori erogazioni, stimate nella Relazione tecnica dell'ordine di 500 milioni dal 2026, sarà tuttavia più contenuta. La riforma ha, infatti, effetti solo per i nuclei che con un minore ISEE avranno accesso a prestazioni da cui erano in precedenza esclusi e per le prestazioni per cui l'ISEE non opera solo come criterio selettivo ma come base per determinare l'importo. La modifica della franchigia sulla prima casa potrebbe rispondere all'esigenza di adeguare i parametri dello strumento all'aumento del costo dell'abitare, peraltro solo in parte riflesso nell'evoluzione delle rendite catastali. Va tuttavia rilevato che l'assenza di una corrispondente modifica della franchigia prevista per i nuclei in affitto introduce una disparità di trattamento a sfavore di quelle famiglie che più hanno risentito della crescita dei prezzi nel mercato immobiliare.

Le misure che riguardano le imprese hanno per lo più carattere transitorio. Le misure temporanee e gli anticipi d'imposta sono concentrate prevalentemente sul settore finanziario e rappresentano oltre l'82 per cento delle maggiori entrate a carico delle imprese nel 2026 e quasi il 76 e il 61 per cento, rispettivamente, nel 2027 e nel 2028. La concentrazione settoriale, sebbene potrebbe essere giustificata congiunturalmente, solleva interrogativi sulla distribuzione del carico fiscale e sulla stabilità del gettito negli anni successivi, quando le misure temporanee verranno meno e si manifesteranno i recuperi delle anticipazioni di gettito.

Le misure di natura permanente non appaiono riflettere un disegno organico e coerente con la legge delega sulla riforma fiscale. Le maggiori entrate permanenti, pari a 3,8 miliardi nel triennio, comprendono quelle relative alla tassazione delle plusvalenze dei beni strumentali e dei dividendi di gruppo. Non sono chiari gli obiettivi della modifica al regime di tassazione di questi ultimi né in termini di razionalizzazione della tassazione di dividendi e plusvalenze intrasocietarie, né in termini di competitività nel sistema internazionale. Inoltre, il DDLB non ha né rinnovato né sostituito l'Ires premiale introdotta solo per l'anno in corso dalla legge di bilancio per il 2025. Dopo l'abrogazione dell'ACE disposta dal 2024 non sembra ancora delinearsi una revisione della struttura dell'imposta sulle società che disegni il nuovo incentivo agli investimenti previsto nella legge delega e che ristabilisca la neutralità delle fonti di finanziamento.

A favore delle imprese il DDLB dispone misure di incentivo agli investimenti e sostegno al settore del turismo per complessivi 6,8 miliardi nel triennio. L'intervento si colloca in continuità rispetto agli obiettivi di incentivazione degli investimenti disposti finora. Tuttavia, per alcune di queste, stabilisce il ritorno alla maggiorazione degli ammortamenti, sostituita dal 2020 con i crediti d'imposta, seppure con percentuali d'incentivazione significativamente potenziate. Le imprese, a fronte di un accesso più semplificato all'agevolazione rispetto al credito d'imposta, potranno beneficiare dello sgravio in modo graduale e soltanto se avranno adeguata capienza fiscale e redditività. Ciò riduce l'efficacia dell'incentivo, sia per gli effetti ritardati del beneficio rispetto all'investimento sia per la sua maggiore incertezza, ed espone al rischio di agevolare imprese che, essendo in una migliore condizione economica, avrebbero realizzato investimenti anche in assenza dell'incentivo.

Per quanto riguarda le agevolazioni territoriali, il tetto alla spesa introdotto negli ultimi anni, l'eccesso di domande di credito d'imposta e il corrispondente depotenziamento della sua aliquota *ex post* rischiano di neutralizzare l'effetto di stimolo addizionale.

Simulazioni dell'UPB mostrano che le misure d'incentivazione contenute nel DDLB comporterebbero una decisa riduzione del costo del capitale nell'ipotesi che tutti i nuovi investimenti siano effettuati in attività agevolabili. Il beneficio si ridurrebbe nell'ipotesi che le imprese effettuino solo in parte investimenti agevolabili, pur restando significativo soprattutto per le imprese localizzate nelle aree ZES.

In presenza di vincoli di bilancio stringenti, la maggiorazione degli ammortamenti agevola la gestione degli equilibri di bilancio annuali e il rispetto dei vincoli europei nel confronto con i crediti d'imposta. L'onere finanziario è infatti registrato tra le entrate e distribuito nel tempo, mentre i crediti d'imposta sono contabilizzati dal lato della spesa e l'intero importo incide sul bilancio nell'esercizio in cui sorge il diritto. D'altro canto, le deduzioni fiscali risultano più difficilmente stimabili *ex ante* dato che il beneficio effettivo dipende non soltanto dal tasso di adesione delle imprese (*take-up*), ma anche dalla loro redditività.

L'efficacia degli incentivi potrebbe risultare ridotta dalla scelta di strumenti meno immediati e certi rispetto ai crediti d'imposta, sebbene la scelta sia coerente con i vincoli di finanza pubblica. In prospettiva, l'esigenza di contemperare controllo della spesa ed efficacia dell'incentivo richiede misure che siano selettive rispetto alla platea di beneficiari – a vantaggio delle imprese per le quali l'impatto addizionale è elevato – e alle attività beneficate, prediligendo quelle di rilevanza strategica.

Per gli Enti territoriali gli interventi principali sono finalizzati all'allargamento degli spazi di spesa e contribuiscono all'attuazione del federalismo fiscale regionale previsto come riforma abilitante per il PNRR da completare entro marzo 2026.

Per le Regioni, i maggiori spazi finanziari derivano in primo luogo da una riduzione di 100 milioni del contributo alla finanza pubblica per il 2026, con possibilità di un'ulteriore

diminuzione a fronte della rinuncia alla residua *tranche* di contributi per investimenti, sulla quale grava tuttavia il vincolo di parziale destinazione ai Comuni. È prevista inoltre, su richiesta delle Regioni, una complessa operazione di ristrutturazione che comporterebbe la cancellazione delle anticipazioni di liquidità e del debito sanitario (rispettivamente, 25,1 e 6,3 miliardi) a fronte dell'obbligo di restituzione allo Stato delle residue quote nel periodo 2026-2051 e dell'impegno a limitare l'utilizzo dei conseguenti maggiori spazi di spesa. La norma crea delle differenziazioni nel comparto in quanto si applica esclusivamente alle Regioni nonostante le anticipazioni fossero state erogate anche agli Enti locali e perché introduce una deroga alle regole contabili armonizzate per tutti gli Enti territoriali vincolando per un lungo periodo la spendibilità dei risultati di amministrazione delle Regioni interessate.

Per gli Enti locali, maggiori spazi finanziari derivano principalmente dalla modifica delle modalità di calcolo degli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità. La norma incentiva gli Enti a migliorare la riscossione, che rappresenta uno degli elementi di debolezza strutturale della finanza locale, consentendo di tradurre rapidamente questo risultato, se accompagnato da un piano almeno triennale, in minori accantonamenti al Fondo liberandoli così per la spesa. Il DDLB prevede altresì una maggiore spendibilità degli avanzi vincolati agli Enti locali in disavanzo che rispettino il ripiano programmato, al fine di garantire l'utilizzo di trasferimenti, soprattutto quelli destinati ai LEP e alle funzioni fondamentali. L'efficacia del provvedimento rischia tuttavia di essere depotenziata dall'esclusione delle Regioni.

Il DDLB interviene con norme dedicate alla definizione di Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e dei relativi meccanismi di finanziamento e monitoraggio. Le misure sono collegate all'attuazione del federalismo fiscale regionale, fornendo i riferimenti per la determinazione dei fabbisogni standard rispetto ai quali perequare le risorse dopo la fiscalizzazione degli attuali trasferimenti statali. In questa prospettiva le norme richiamano in gran parte LEP già definiti dalle normative di settore o ne istituiscono di nuovi su prestazioni già finanziate dalla legislazione vigente. Il potenziamento dei servizi è attuato con l'incremento di 250 milioni annui per il diritto di studio universitario e di 200 milioni dal 2027 per le *equipe* multidisciplinari negli Ambiti territoriali sociali (ATS).

Nell'ambito dell'assistenza sociale le norme pongono le basi per l'integrazione tra le differenti fonti di finanziamento che potranno concorrere alla realizzazione dei LEP attraverso l'istituzione di un Sistema di garanzia riferito agli ATS per coordinare finanziamento, erogazione e monitoraggio dei livelli essenziali.

Al di fuori del Sistema di garanzia viene collocato un nuovo LEP sull'assistenza alla comunicazione per alunni e studenti con disabilità definito in termini di ore di assistenza in connessione con i Piani individuali educativi, di operatività del registro per il rilevamento di fabbisogni territoriali di assistenza, nonché di standard professionali per il personale coinvolto nell'assistenza alla comunicazione. Per il biennio 2026-27, in attesa del rilevamento dei fabbisogni effettivi del servizio, si stabilisce un obiettivo di servizio

transitorio, in particolare per i territori carenti, che si stima raggiungibile con le risorse a normativa vigente. Il potenziamento dell'obiettivo di servizio verso il LEP al termine della fase transitoria richiederà lo stanziamento di risorse aggiuntive.

Gli Enti territoriali sono anche destinatari di disposizioni che introducono nuovi stanziamenti o modificano quelli esistenti risultando, in particolare per i Comuni, poco organici rispetto ai meccanismi di finanziamento sviluppati in attuazione del federalismo fiscale. La proliferazione di finanziamenti distinti per le medesime funzioni, con diversi criteri di assegnazione, ostacola la ricostruzione delle risorse complessive e la valutazione dell'efficacia delle politiche pubbliche e depotenzia i meccanismi perequativi. Un approccio organico richiederebbe l'integrazione di tutti i finanziamenti connessi alle funzioni comunali nella perequazione nel Fondo di solidarietà comunale e di quelli mirati al riequilibrio delle prestazioni nel Fondo speciale per l'equità dei livelli essenziali delle prestazioni. Per rendere i meccanismi perequativi attuali compatibili con l'evoluzione nel tempo dei fabbisogni degli Enti, anche a causa di rinnovi contrattuali e spinte inflazionistiche, è auspicabile una revisione periodica della componente verticale del FSC e dei fondi perequativi di Province e Città metropolitane nell'ambito del PSB, coerentemente con le nuove regole europee, anziché interventi *ad hoc* attraverso specifici fondi.

Il DDLB introduce alcune misure in materia di contrasto all'evasione fiscale e alla riscossione coattiva. Secondo l'ultima Relazione sull'economia non osservata, la propensione a evadere diminuisce, ma il fenomeno dell'evasione è ancora molto ampio: il *tax gap* ammonterebbe a circa 100 miliardi nel 2022. Le misure introdotte, finalizzate all'attuazione della riforma dell'Amministrazione fiscale nell'ambito del PNRR, consistono in una nuova forma di liquidazione automatica dell'IVA in caso di omessa dichiarazione e in misure di contrasto alle indebite compensazioni. Con riferimento alla riscossione coattiva, viene introdotta una nuova definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della riscossione, simile ad analoghe misure del passato, ma con peculiarità riguardanti la platea dei beneficiari, essendo riservata a contribuenti che hanno commesso errori nella dichiarazione o che non hanno versato l'imposta dopo averla presentata, e l'ampiezza dell'orizzonte temporale entro cui effettuare i pagamenti, nove anni, aspetto che rende la misura più favorevole per il contribuente. Va osservato che la reiterazione di misure di definizione agevolata dei carichi pendenti ha contribuito a rendere l'assetto della riscossione coattiva sempre più variegato e complesso con dubbi esiti in termini di incassi. Non sembra, inoltre, che questi provvedimenti abbiano inciso in maniera significativa sulle inefficienze della riscossione coattiva, con evidenti conseguenze sulla dimensione e qualità del magazzino dei crediti. Non può, infine, essere taciuto il rischio che la ripetizione di misure deflative incidano negativamente sul livello generale di *tax compliance*, potendo alimentare nel contribuente l'aspettativa di nuove misure di agevolazione. Sotto questo profilo è positiva la previsione contenuta nel DDLB di decadenza dai benefici della definizione agevolata dopo il mancato, insufficiente o tardivo versamento dell'unica rata, o di due rate anche non consecutive o, quale elemento di novità rispetto alle precedenti edizioni, dell'ultima rata.

2. Il quadro macroeconomico

2.1 Il contesto dell'economia internazionale

Le tensioni internazionali sono marcate e si negoziano accordi bilaterali. A livello geopolitico vi sono sforzi per una tregua in Ucraina ed è stata avviata la prima fase dell'accordo per il cessate il fuoco a Gaza, anche se la tenuta degli impegni e l'evoluzione nelle prossime fasi non appaiono scontate. Le relazioni commerciali internazionali rimangono molto tese, ma i rapporti degli Stati Uniti con l'Europa e con la Cina sembrano assestarsi in virtù di accordi bilaterali. L'aliquota base dei dazi degli Stati Uniti sulla maggior parte dei prodotti europei, comprese automobili e bevande alcoliche, è stata fissata al 15 per cento, mentre sui prodotti contenenti acciaio e alluminio è stata portata dal 25 al 50 per cento. Di contro, è stata sospesa l'entrata in vigore dei dazi del 100 per cento su farmaci generici e dispositivi medici importati dalle grandi aziende farmaceutiche, preferendo esercitare pressioni dirette sulle imprese per riportare la produzione in territorio domestico. L'Unione europea e gli Stati Uniti si sono impegnati ad ampliare in futuro l'elenco dei prodotti non soggetti a imposte doganali. Esistono, inoltre, esenzioni per settori come le risorse naturali non disponibili (incluso il sughero), gli aerei e i relativi componenti.

I dazi, in caso di traslazione sui prezzi degli Stati Uniti, implicano una perdita di competitività per i prodotti europei, con ripercussioni soprattutto su economie con spiccata vocazione all'export come la Germania e l'Italia. Un ulteriore freno alle esportazioni europee è dato dall'apprezzamento dell'euro, che si è rafforzato di circa il 13 per cento rispetto al dollaro dall'inizio dell'anno. Sommando il dazio alla dogana e il "dazio implicito" rappresentato dal cambio, l'onere aggiuntivo per un importatore americano potrebbe arrivare fino a quasi il 30 per cento rispetto al 2024, sebbene la traslazione di questi costi sia finora solo parziale, coerentemente con la letteratura che documenta tempi lunghi per questo processo. Le informazioni recenti indicano un deciso rallentamento dell'export dell'area dell'euro iniziato ad aprile, con una flessione su base annuale verso gli Stati Uniti (-22,2 per cento) e la Cina (-11,3 per cento) in agosto.

Anche sul fronte europeo si manifestano segnali di protezionismo. La Commissione europea ha proposto dei dazi al 50 per cento sulle importazioni di prodotti della siderurgia, una misura di salvaguardia per l'industria che compete con prodotti a basso costo (acciaio e alluminio) provenienti dal mercato cinese. La proposta, che dovrebbe concretizzarsi a metà del 2026, prevede in particolare il raddoppio dei dazi (dal 25 al 50 per cento) sull'acciaio importato che supera determinate soglie quantitative. La proposta è volta a disincentivare il reindirizzamento dei flussi di commercio (*trade diversion*) verso l'Unione europea: la Cina, in particolare, sta orientando le vendite verso paesi "amici" nell'area orientale; inoltre, ha inaugurato a settembre la nuova rotta artica per il trasporto di merci verso l'Europa, aggirando la rotta del Mar Rosso e il canale di Suez. Questo nuovo itinerario apre alla possibilità di esportare merci a prezzi più bassi nell'area dell'euro, data

la somiglianza della composizione merceologica delle esportazioni cinesi verso gli Stati Uniti e l'Europa.

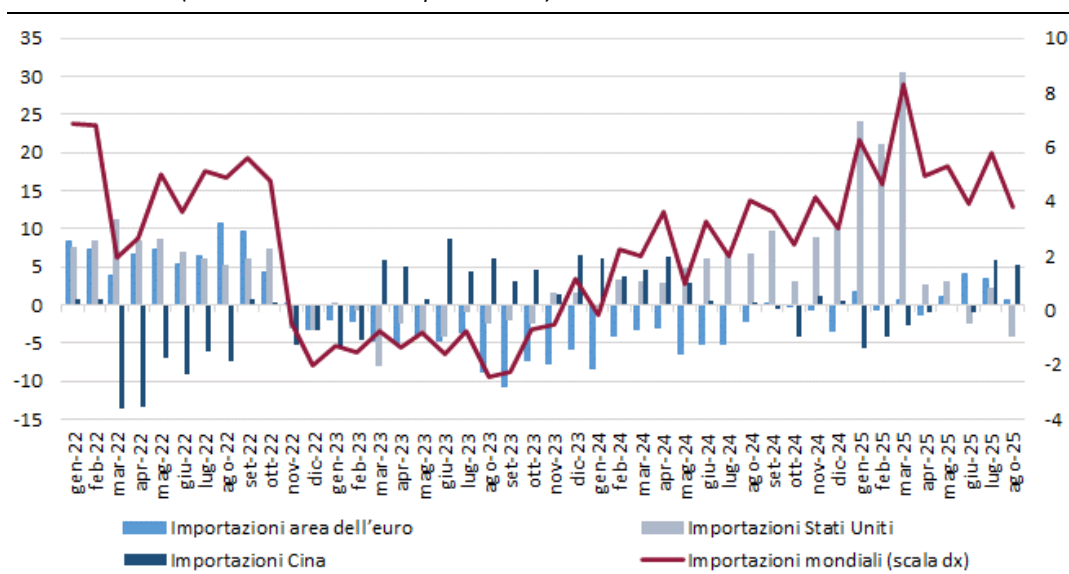
Il commercio mondiale appare al momento resiliente al protezionismo. La crescita del commercio mondiale nei primi otto mesi dell'anno è stata più robusta delle attese (poco meno del 5,0 per cento). Questo è in parte dovuto all'anticipazione in inverno degli acquisti da parte degli importatori statunitensi, per eludere l'imminente imposizione dei dazi da parte dell'Amministrazione americana. Nei primi otto mesi dell'anno le importazioni mondiali sono cresciute del 5,4 per cento, con gli Stati Uniti in forte aumento (9,4 per cento); al contrario, le importazioni dell'area euro sono aumentate moderatamente (1,2 per cento) e quelle della Cina si sono ridotte (-0,4 per cento). Nella seconda parte dell'anno si prefigura una frenata, a causa dell'inasprimento delle imposte doganali (fig. 2.1).

Le prospettive globali a breve termine sono moderatamente favorevoli. L'indice PMI globale dei direttori degli acquisti delinea una contenuta espansione, anche se ha registrato un calo marginale a settembre (a 52,4 da 52,9). Il Baltic Dry Index, che misura il costo del trasporto di materie prime non liquide e derrate alimentari, si è ridotto a ottobre, in linea con l'attesa di un indebolimento degli scambi mondiali nella seconda parte dell'anno.

Nella prima metà dell'anno le dinamiche dell'attività economica sono state segnate dalle attese e dall'imposizione dei dazi. Negli Stati Uniti, dopo una flessione nel primo trimestre 2025 (-0,6 per cento) dovuta all'eccesso di importazioni prima che entrassero in vigore le imposte doganali, il PIL ha velocemente recuperato in primavera (3,8 per cento congiunturale annualizzato) e i dati per il terzo trimestre non sono disponibili in quanto molte attività pubbliche che richiedono un rifinanziamento sono sospese (cosiddetto *shutdown*). La forte riduzione delle importazioni nel secondo trimestre ha fornito un contributo positivo alla crescita di quasi cinque punti percentuali. In Cina nel terzo trimestre si è registrato un rallentamento del PIL al 4,8 per cento, in linea con le aspettative. I fattori di freno includono il prolungarsi della crisi immobiliare, le tensioni commerciali con gli Stati Uniti e la debolezza dei consumi. La crescita del PIL nei primi nove mesi dell'anno (5,2 per cento) è comunque in linea con l'obiettivo annuale del 5,0 per cento. Nell'area dell'euro la moderata variazione del PIL nel secondo e terzo trimestre (0,2 per cento) ha riflesso fattori speculari a quelli statunitensi: il saldo negativo con l'estero e il contributo sfavorevole degli investimenti fissi lordi hanno compensato il contributo positivo delle scorte.

Il FMI ha rivisto leggermente al rialzo le attese per il 2025 per le principali economie (rispetto a luglio 2025), ma ha lievemente peggiorato quelle sull'area dell'euro per il 2026. Il PIL degli Stati Uniti crescerebbe marginalmente più di quanto atteso in luglio. Tra i paesi emergenti, le proiezioni per la Cina sono rimaste immutate. La crescita del commercio mondiale attesa per quest'anno è simile a quella del 2024, con un netto rallentamento previsto nel 2026.

Fig. 2.1 – Importazioni in volume del mondo, dell'area dell'euro, degli Stati Uniti e della Cina
(variazioni tendenziali percentuali)



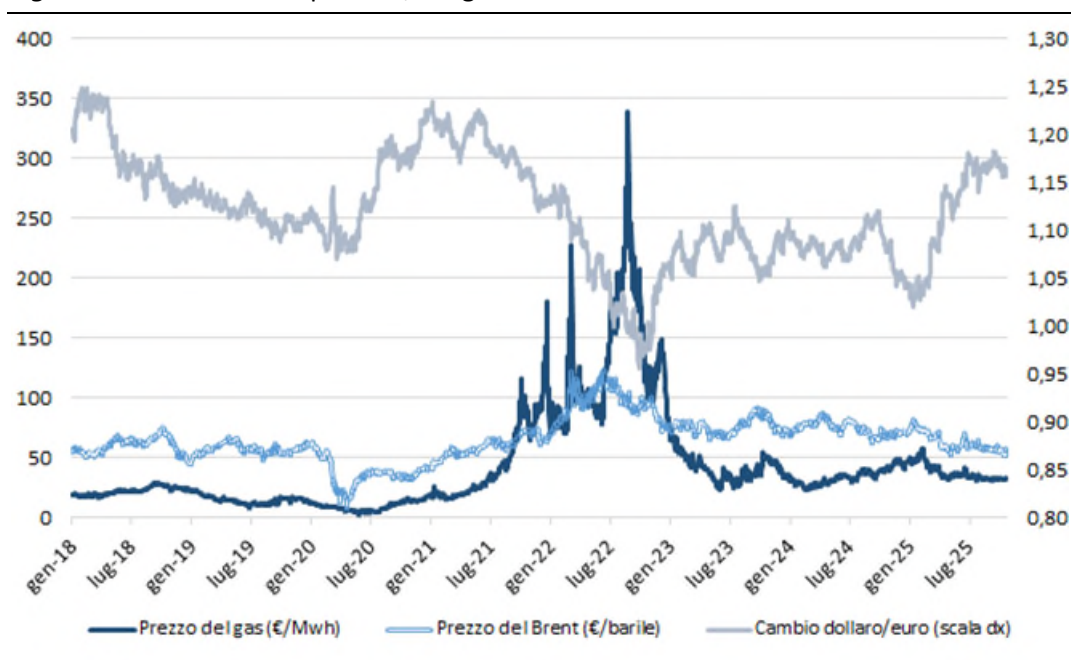
Fonte: elaborazioni UPB su dati CPB.

Le quotazioni di petrolio e gas naturale seguono una tendenza in flessione, sebbene con pronunciata volatilità. Il prezzo del Brent si è ridotto complessivamente di circa 13 punti percentuali dall'inizio dell'anno (fig. 2.2). Il prezzo del gas naturale (TTF) continua la sua discesa, attestandosi a circa 32 euro per megawatt-ora nel mese di ottobre, in calo del 36 per cento dall'avvio dell'anno; le quotazioni del metano sono state contenute dalla stagione invernale mite e dalla diversificazione degli approvvigionamenti; tuttavia, la volatilità potrebbe aumentare in quanto le scorte medie nell'UE (circa l'82 cento) sono inferiori a quelle degli anni precedenti (sopra il 95 per cento).

Gli effetti sui prezzi della guerra commerciale sembrano per il momento limitati. Inizialmente le imprese degli Stati Uniti hanno sfruttato le elevate scorte immagazzinate o hanno accettato temporaneamente una riduzione dei margini, ma in prospettiva potrebbero traslare i costi sui consumatori. Al momento i prezzi alla produzione degli Stati Uniti e dell'Europa non sembrano risentire particolarmente delle nuove barriere tariffarie. Nell'area dell'euro i prezzi all'importazione sono comunque scesi cumulativamente del 4,9 per cento da febbraio ad agosto, principalmente a causa della flessione nella componente dell'energia.

Nel mese di settembre l'inflazione degli Stati Uniti e la componente al netto di energia e alimentari (inflazione core) sono leggermente aumentate, al 3,0 per cento. L'inflazione dell'area dell'euro (IPCA) è stata pari al 2,1 per cento a ottobre, in lieve flessione rispetto al mese precedente. L'inflazione di fondo (escludendo alimentari, energia, alcol e tabacco) resta più elevata (2,4 per cento) di quella complessiva.

Fig. 2.2 – Prezzo del petrolio, del gas e tasso di cambio



Fonte: S&P Global.

La Banca centrale europea (BCE) ha mantenuto i tassi di interesse di riferimento invariati a ottobre per la terza volta consecutiva, in virtù di un tasso d'inflazione nell'intorno dell'obiettivo di medio termine del due per cento. La BCE punta a garantire che l'inflazione si stabilizzi in modo sostenibile, considerando che la componente di fondo rimane più alta. La Federal Reserve ha invece ridotto i tassi d'interesse in ottobre per la seconda volta consecutiva di un quarto di punto percentuale, per salvaguardare il mercato del lavoro americano; la decisione è stata presa in un contesto di grande incertezza e poca disponibilità di informazioni dovuta alla sospensione di molte attività del governo federale (cosiddetto *shutdown*). Le aspettative di inflazione desumibili dai tassi *swap* a diverse scadenze nell'area dell'euro si confermano intorno al 2,0 per cento (valore obiettivo della BCE), mentre negli Stati Uniti sono leggermente superiori (poco sotto il 2,5 per cento), in parte spinte dalle politiche commerciali restrittive e dall'incertezza sul risanamento fiscale.

Il DPB 2026 si basa sulle previsioni macroeconomiche del DPFP 2025; le ipotesi sulle variabili esogene sono accettabili ma il contesto internazionale è molto instabile. Si prefigura ancora una tenuta del commercio internazionale per l'anno in corso, al 2,7 per cento, nonostante il 2025 si sia caratterizzato per il ritorno a politiche protezionistiche da parte degli Stati Uniti la cui intensità è paragonabile solo a quella degli anni successivi alla Grande recessione del secolo scorso. Gli effetti del nuovo corso negli scambi commerciali internazionali sarebbero più evidenti nel 2026, quando i flussi rallenterebbero all'1,6 per cento, per poi tornare a crescere nel biennio seguente sui ritmi prossimi a quello previsto per quest'anno. Le informazioni al momento disponibili sul commercio internazionale, di fonte Central Plan Bureau e aggiornate al mese di agosto, mostrano una variazione acquisita sostenuta (4,4 per cento), mentre l'attesa per i prossimi anni è soggetta a forti

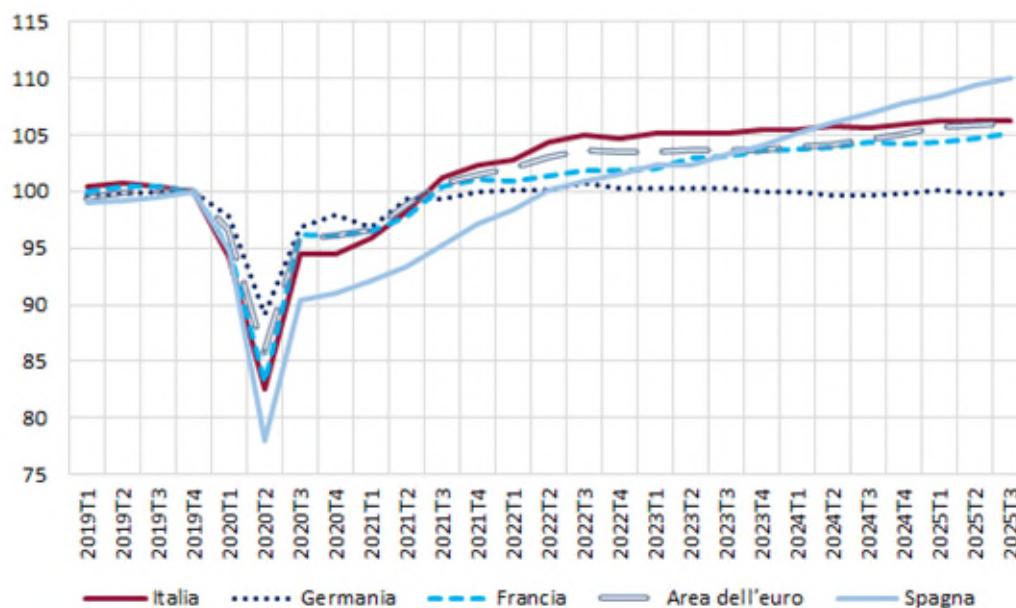
rischi, derivanti dagli effetti ritardati delle politiche protezionistiche. Per il prezzo del petrolio, ripetendo l'esercizio di formulazione delle esogene con la metodologia adottata dal MEF e i dati disponibili fino al 24 ottobre scorso, si evidenzia una flessione nel triennio 2026-28, rispettivamente a 62,3, 63,2 e 64,7 dollari per barile, ossia 4, 3 e 2 dollari al barile in meno di quanto ipotizzato nel DPB; la quotazione per la media del 2025 sarebbe invece pressoché analoga, a 68,8 dollari per barile contro i 68,5 del DPB. Per il tasso di cambio si sono registrate minime variazioni rispetto a quanto ipotizzato nel DPFP/DPB, dell'ordine di pochi centesimi di dollaro per euro. In sintesi, tenendo conto degli ultimi sviluppi le ipotesi relative alle esogene appaiono ancora valide. L'assetto geopolitico è però tutt'altro che definito nell'Est dell'Europa e in Medio Oriente e gli effetti delle politiche protezionistiche degli Stati Uniti non sembrano per ora essersi completamente dispiegati, per cui sussistono notevoli rischi al ribasso sul contesto internazionale.

2.2 La congiuntura dell'economia italiana

La dinamica del PIL si conferma inferiore a quella dell'area dell'euro. L'attività economica ha ristagnato in estate, il clima di fiducia e gli indicatori congiunturali più recenti restano deboli. Nel terzo trimestre il PIL dell'Italia è rimasto invariato, mentre l'area dell'euro è cresciuta dello 0,2 per cento. La stasi congiunturale in Italia riflette un aumento del valore aggiunto nel comparto dell'agricoltura compensato da una diminuzione in quello del totale di industria e costruzioni, a fronte di una stazionarietà in quello dei servizi. Dal lato della domanda le stime preliminari dell'Istat indicano un contributo negativo della componente nazionale al lordo delle scorte bilanciato da quello positivo della componente estera netta. Non sono state apportate revisioni al PIL dei due precedenti trimestri (la variazione congiunturale è stata confermata, rispettivamente, allo 0,3 per il primo e -0,1 per cento per il secondo) per cui la crescita acquisita del PIL per l'anno in corso resta dello 0,5 per cento. Sui dati annuali, che non sono corretti per i giorni lavorativi, tale dinamica dovrebbe risultare marginalmente più debole, per effetti di calendario. Nel trimestre estivo la Spagna e la Francia hanno registrato una crescita congiunturale sostenuta (0,6 e 0,5 per cento), mentre la Germania ha mostrato una variazione nulla. I livelli di attività pre-pandemici dell'Italia sono in linea con quelli dell'area dell'euro, sebbene il ritmo di crescita congiunturale dell'Italia non abbia superato quello europeo negli ultimi sette trimestri (fig. 2.3).

Il quadro degli indicatori sull'offerta delinea una fase ciclica ancora debole. La produzione industriale, dopo il lieve incremento congiunturale registrato nel primo trimestre e la successiva fase di sostanziale stagnazione, ha segnato in agosto una brusca contrazione (-2,4 per cento). Le informazioni desumibili dal fatturato, riferite sempre ad agosto, confermano la debolezza della fase ciclica, con una variazione acquisita nel terzo trimestre in flessione (-0,5 per cento) rispetto alla media aprile-giugno. Le indagini congiunturali restituiscono un quadro di stasi. L'indice di fiducia delle imprese

Fig. 2.3 – PIL dell'area dell'euro e delle sue maggiori economie
(numeri indice, 2019T4=100)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

manifatturiere è aumentato lievemente in corso d'anno, collocandosi tuttavia in ottobre su valori appena superiori rispetto al livello medio del 2024. Segnali di debolezza emergono dal PMI manifatturiero che, dopo aver superato in agosto la soglia dei 50 punti, per la prima volta dopo oltre un anno e mezzo, da settembre è tornato nell'area che segnala una contrazione. Nel comparto delle costruzioni, dopo l'aumento congiunturale registrato a luglio, l'indice destagionalizzato della produzione ha mostrato in agosto una marcata flessione (-1,6 per cento), con una variazione acquisita negativa nel terzo trimestre rispetto alla media di aprile-giugno (-0,6 per cento). Le valutazioni delle imprese edili sono improntate alla cautela: nel terzo trimestre, l'indice di fiducia rilevato dall'Istat ha evidenziato un calo, soprattutto nelle componenti relative alla costruzione di edifici, alle opere di ingegneria civile e ai lavori specializzati, poi riassorbito in ottobre. Il PMI del settore fornisce indicazioni appena più favorevoli, mantenendosi nel terzo trimestre appena al di sopra della soglia di espansione (50,2). Il valore aggiunto dei servizi ha mostrato, per il quarto trimestre consecutivo, una dinamica molto debole, attestandosi in primavera su livelli simili a quelli dello stesso periodo del 2024. Nel terzo trimestre l'indice di fiducia del comparto ha registrato un lieve incremento, sostenuto dai giudizi e dalle attese sugli ordini, a cui è seguita una moderata flessione in ottobre. Il PMI dei servizi (riferito a ottobre) si è mantenuto ampiamente in territorio espansivo, grazie alle valutazioni positive sull'acquisizione di nuovi clienti e a prospettive favorevoli. Per quanto riguarda la natalità d'impresa, i dati Movimprese indicano che nel secondo trimestre dell'anno il saldo tra iscrizioni e cessazioni è risultato positivo per circa 33.000 unità, più che compensando il saldo negativo dei primi tre mesi del 2025. Tale risultato – frutto di oltre 80.000 iscrizioni e circa 47.000 cessazioni – segnala una sostanziale tenuta della dinamica demografica nonostante l'elevata incertezza del contesto economico e

geopolitico. Sotto il profilo della forma giuridica, le società di capitali hanno registrato il saldo più ampio (quasi 20.000 unità). A livello territoriale, la crescita è risultata più marcata nel Centro Italia, in particolare nel Lazio, mentre a livello settoriale si osservano saldi più favorevoli nei comparti a maggiore valore aggiunto, nei servizi alla persona e alle imprese, e nelle costruzioni.

Le indicazioni più recenti sulla domanda aggregata delineano un quadro stazionario, con consumi ed esportazioni deboli e prospettive moderatamente favorevoli per gli investimenti. Sulla base di elaborazioni dell'UPB la dinamica congiunturale dell'indicatore destagionalizzato dei consumi (in volume) di Confcommercio sarebbe stata pressoché nulla in estate, con un lieve aumento degli acquisti di beni compensato dalla flessione della componente dei servizi. Indicazioni di debolezza delle spese giungono anche dalle vendite al dettaglio, che in estate si sono ridotte dello 0,4 per cento (in volume). Le immatricolazioni di nuove autovetture, che non hanno mai recuperato i livelli prevalenti prima della pandemia, sono sensibilmente diminuite anche nel terzo trimestre. Quanto alle prospettive sull'accumulazione di capitale, secondo l'indagine di agosto-settembre della Banca d'Italia sulle aspettative di inflazione e crescita la spesa per investimenti è attesa in espansione nell'anno in corso rispetto al 2024, più nei servizi e nelle costruzioni che nell'industria in senso stretto. Sulla base dei dati di settembre, la variazione congiunturale delle esportazioni in valore verso i mercati esterni all'area dell'euro sarebbe positiva, nonostante la flessione del valore delle vendite verso gli Stati Uniti; per i mercati dell'Unione europea le informazioni disponibili si riferiscono ad agosto e indicano una variazione congiunturale trimestrale acquisita di oltre due punti percentuali.

L'incertezza di famiglie e imprese, misurata dall'indicatore dell'UPB, nel terzo trimestre ha registrato una lieve flessione rispetto alla media di aprile-giugno, riflettendo cali in entrambe le componenti; tuttavia, l'indice rimane su valori molto elevati nel confronto storico, prossimi ai massimi al netto della fase pandemica. Al contempo, le tensioni sul mercato del credito rilevate dall'indicatore dell'UPB, basato sullo squilibrio tra la domanda e l'offerta, sono rimaste sostanzialmente stabili in primavera e in estate, concludendo la fase di miglioramento osservata nel corso del 2024.

L'inflazione è bassa e si conferma inferiore a quella europea. Nel trimestre estivo l'inflazione al consumo (NIC) è rimasta all'1,6 per cento, un decimo di punto in meno rispetto ai tre mesi precedenti, mentre quella di fondo si è attestata al 2,0 per cento (2,2 nella misura armonizzata). La stabilità della dinamica dei prezzi riflette spinte contrapposte, in crescita sui beni alimentari, in particolare non lavorati, e in flessione sui beni energetici. In ottobre l'inflazione si è ridotta all'1,2 per cento (dall'1,6 per cento di settembre), a riflesso prevalentemente del rallentamento dei prezzi degli energetici regolamentati e degli alimentari non lavorati. L'inflazione acquisita per il 2025 si attesta all'1,6 per cento, sia nella misura nazionale sia in quella armonizzata. Il differenziale negativo rispetto all'area dell'euro si sta ampliando (-0,9 punti percentuali), riflettendo la maggiore contrazione dei prezzi energetici in Italia.

Le aspettative di consumatori e imprese risultano coerenti con una sostanziale stabilità della dinamica dei prezzi. Le aspettative di consumatori e imprese restano orientate alla stabilità. Da tre mesi la quota di imprese intervistate dall'Istat che si attende prezzi di vendita invariati sfiora il 90 per cento, mentre quella che prefigura possibili rialzi è limitata (circa l'otto per cento). Anche l'indagine della Banca d'Italia sulle aspettative delle imprese segnala nel terzo trimestre attese di aumenti moderati dei propri prezzi di listino, più marcati nelle costruzioni e contenuti nell'industria in senso stretto. I direttori degli acquisti intervistati per l'indice PMI segnalano in ottobre prezzi di vendita in forte diminuzione, mirati a sostenere le vendite in un contesto di domanda debole.

Alla stabilità del PIL nel terzo trimestre ha fatto riscontro un lieve incremento dell'occupazione. Secondo indicazioni preliminari, nei mesi estivi il numero degli occupati è marginalmente aumentato su base congiunturale (0,1 per cento). Il tasso di occupazione si è mantenuto su livelli elevati, attestandosi al 62,7 per cento in settembre, mentre il tasso di disoccupazione, dopo un temporaneo aumento nel secondo trimestre, è tornato a diminuire nel secondo trimestre, attestandosi al 6,1 per cento in settembre. In riferimento alle retribuzioni orarie di fatto nel complesso dell'economia, la dinamica nel terzo trimestre ha mostrato un'attenuazione, scendendo intorno al tre per cento su base annua; in termini reali, le retribuzioni orarie sono risultate ancora notevolmente inferiori rispetto ai valori medi del 2020 (circa l'8,8 per cento); la dinamica del CLUP ha sopravanzato quella del costo del lavoro risentendo del calo della produttività, soprattutto nei servizi. La quota di lavoratori in attesa di rinnovo si è ridotta in estate, risultando in settembre pari al 43,1 per cento nel complesso dell'economia, a fronte del superamento del cinquanta per cento osservato in precedenza.

2.3 Lo scenario macroeconomico del Documento programmatico di bilancio e la validazione dell'UPB

Il DPB 2026 recepisce le previsioni macroeconomiche del DPFP 2025, che considera i dati di contabilità nazionale disponibili alla fine di settembre. **L'UPB ha validato il quadro macroeconomico tendenziale del DPFP il 29 settembre, pur sottolineando la presenza di significativi fattori di rischio¹. L'8 ottobre l'UPB ha altresì validato lo scenario macroeconomico programmatico² del DPFP, ma segnalando che le previsioni sono esposte a molteplici rischi, prevalentemente orientati al ribasso, in larga parte riconducibili all'instabilità del contesto internazionale, oltre che alle incertezze sull'accumulazione di capitale.**

Il quadro macroeconomico tendenziale (QMT) del MEF prospetta una crescita dell'economia italiana per quest'anno dello 0,5 per cento, in rallentamento rispetto al

¹ La lettera di validazione del QM tendenziale del DPFP 2025 è disponibile all'indirizzo: [Lettera validazione UPB QMT DPFP con-allegato.pdf](#)

² Il testo dell'audizione è disponibile al link: [UPB Audizione-DPFP-2025.pdf](#).

2024 (0,7 per cento), che si rafforza (allo 0,7 per cento) nel biennio successivo e guadagna un ulteriore decimo di punto a fine intervallo (0,8 per cento nel 2028). Nel complesso del periodo 2025-28 il PIL crescerebbe del 2,7 per cento. Nel confronto con lo scenario macroeconomico del Documento di finanza pubblica 2025 (DFP), dello scorso aprile, le attese del Governo sull'espansione dell'economia italiana sono state riviste marginalmente al ribasso per quest'anno e nei due successivi, mentre sono rimaste invariate per il 2028; pertanto l'incremento del PIL nel complesso del periodo di previsione si è ridotto di 0,3 punti percentuali. Rispetto al quadro macroeconomico programmatico del Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-29 (PSB), presentato lo scorso autunno, la variazione del prodotto nel DPB risulta nettamente ridimensionata per quest'anno e per il 2026 (rispettivamente di 0,7 e 0,4 punti percentuali), mentre è stata pressoché confermata per il biennio finale delle proiezioni. La revisione al ribasso sulla dinamica del PIL del 2026 è coerente con l'analisi del MEF sugli impatti dei dazi imposti dalla nuova Amministrazione degli Stati Uniti d'America.

Nello scenario tendenziale del DPB lo stimolo alla crescita è unicamente impresso dalle componenti interne della domanda, soprattutto dagli investimenti. La dinamica dell'accumulazione di capitale, dopo gli straordinari incrementi registrati nella fase post-pandemia, aumenta quest'anno e nel 2026 si attenua solo lievemente in quanto ancora sostenuta dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). L'impulso è rilevante, sia per le costruzioni sia per le altre componenti; la variazione cumulata degli investimenti totali raggiunge il 5,8 per cento a fine periodo, dopo la già straordinaria espansione degli ultimi quattro anni (44,3 per cento). La dinamica della spesa delle famiglie si rafforza appena nel 2025 e accelera ulteriormente nel 2026, quando però rallentano i redditi per addetto in termini reali e l'occupazione. La variazione delle esportazioni italiane è attesa quasi nulla nel 2025 come già nel 2024, quando però non era stata ancora frenata dall'apprezzamento del cambio e dalla recrudescenza del protezionismo; secondo il MEF le vendite all'estero riprenderebbero vigore nel prossimo triennio, allineandosi gradualmente alla dinamica del commercio internazionale. I prezzi accelerano temporaneamente nel 2025, per il venire meno del contributo negativo delle componenti energetiche e il miglioramento delle ragioni di scambio, e successivamente tendono a normalizzarsi. Rispetto al DFP di aprile le revisioni sulla dinamica dei prezzi sono del tutto modeste. Il QMT assume il perdurare della fase di espansione del mercato del lavoro, sebbene con ritmi meno brillanti di quelli osservati negli ultimi anni. La dinamica dell'occupazione tenderebbe a ridursi gradualmente, allineandosi dal 2026 ai ritmi del PIL; il tasso di disoccupazione fletterebbe ancora (fino al 5,7 per cento nel 2028), con un profilo lievemente migliore rispetto a quello indicato in primavera.

Sul quadro macroeconomico tendenziale si innesta la manovra di bilancio che si pone in continuità rispetto alla linea del Governo di sostenere la domanda interna e i redditi del ceto medio, con un alleggerimento delle imposte dirette, nel rispetto del sentiero della spesa netta raccomandato dal Consiglio. L'UPB ha validato tale scenario in ottobre, sulla base di indicazioni ancora preliminari sulla composizione della legge di bilancio; la stima

aggiornata degli impatti della manovra, riportata nell'Appendice 2.1 ("L'impatto macroeconomico della manovra di bilancio"), conferma le precedenti analisi dell'UPB.

Nelle previsioni del Governo la manovra avrebbe un impatto sul PIL neutrale l'anno prossimo e marginalmente espansivo nel 2027-28 (tab. 2.1). Nel 2026 il saldo primario è confermato all'1,2 per cento del PIL, ma sottende la ricomposizione di alcune voci del bilancio pubblico. La rimodulazione delle aliquote Irpef per il ceto medio indurrebbe un modesto aumento dei redditi disponibili, mentre gli investimenti e i consumi pubblici dovrebbero ridursi. L'espansione dell'attività economica dello 0,7 per cento nel 2026 del quadro tendenziale viene confermata nello scenario programmatico del DPB.

Nello scenario del MEF la manovra avrebbe invece un impatto positivo sull'attività economica nel biennio 2027-28, di un decimo di punto percentuale in entrambi gli anni, derivante da incrementi dell'indebitamento netto di 0,2 punti percentuali di PIL; l'economia verrebbe stimolata dal minore prelievo fiscale sui redditi, oltre che dall'accelerazione degli investimenti, dalla rimodulazione degli incentivi alle imprese e dal sostegno alla spesa sanitaria. Il contributo alla crescita delle esportazioni nette, come anche quello delle scorte, ricalca quello della previsione a legislazione vigente, in quanto la manovra non incide sui flussi di commercio con l'estero; cambiano in misura modesta solo le importazioni, attivate dagli investimenti.

Rispetto alle variabili nominali, la previsione macroeconomica programmatica del Governo pressoché conferma lo scenario tendenziale, poiché lo stimolo di bilancio ha impatti appena apprezzabili sui prezzi. La variazione del deflatore del PIL è poco più alta di quella del QMT nel 2026 ed è marginalmente inferiore nel 2027. Nello scenario del DPB la dinamica del PIL nominale aumenta nel confronto con il tendenziale di un decimo di punto percentuale nel 2026 e nel 2028 (rispettivamente al 2,8 e 2,7 per cento), mentre non se ne discosta nel 2027 (2,5 per cento). Le differenze sul PIL nominale rispecchiano l'incremento sul deflatore nel 2026 e quello del PIL in volume nel 2028, mentre le due componenti si compensano nel 2027 lasciandolo inalterato rispetto al QMT.

Nello scenario programmatico del DPB gli effetti espansivi della manovra si tradurranno in un marginale miglioramento del mercato del lavoro alla fine del periodo di simulazione. Nel 2028 il tasso di disoccupazione si attesterebbe al 5,6 per cento (un decimo di punto percentuale al di sotto del QMT), grazie a un modesto rafforzamento dell'occupazione.

La settimana scorsa l'Istat ha rilasciato la stima preliminare del PIL per il terzo trimestre di quest'anno, che delinea una fase ciclica di stagnazione. Il 30 ottobre, quindi dopo la pubblicazione del DPB, è stato reso noto dall'Istat il dato preliminare sul PIL nel terzo trimestre del 2025 (0,0 per cento su base congiunturale). La variazione acquisita del PIL è allo 0,5 per cento, quindi l'obiettivo del Governo sulla crescita del 2025 appare alla portata, seppure la correzione per gli effetti calendario incida negativamente e potrebbe sottrarre un decimo di punto percentuale.

Tab. 2.1 – Il quadro macroeconomico tendenziale e programmatico del DPFP 2025 (1)
(variazioni percentuali)

	2025		2026		2027		2028		Cumulata 2025-28 ⁽²⁾	
	Prog.	Tend.	Prog.	Tend.	Prog.	Tend.	Prog.	Tend.	Prog.	Tend.
PIL	0,5	0,5	0,7	0,7	0,8	0,7	0,9	0,8	2,9	2,7
Contributi alla crescita del PIL:										
Esportazioni nette	0,1	0,1	1,2	1,2	2,4	2,4	2,6	2,6	6,4	6,4
Scorte	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2
Domanda nazionale al netto delle scorte	1,0	1,0	1,0	1,1	0,9	0,7	1,0	0,7	4,0	3,5
Deflatore del PIL	2,3	2,3	2,1	2,0	1,7	1,8	1,8	1,8	8,1	8,1
Deflatore dei consumi	1,8	1,8	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9	1,9	7,4	7,4
PIL nominale	2,8	2,8	2,8	2,7	2,5	2,5	2,7	2,6	11,2	11,0

Fonte: quadro macroeconomico del DPFP 2025 recepito dal DPB 2026.

(1) Variazioni percentuali, salvo per i contributi alla crescita del PIL (punti percentuali). Per effetto degli arrotondamenti sui tassi di crescita, alla prima cifra decimale, la somma delle variazioni delle quantità in volume e dei relativi deflatori può non coincidere con le dinamiche nominali.

La previsione macroeconomica programmatica del DPB si colloca nell'intorno delle attese recenti di altre istituzioni e analisti privati (tab. 2.2). Le stime sul PIL del Governo sono allineate con quelle, anche molto recenti, di altre organizzazioni pubbliche e private. Con riferimento alla variazione del deflatore del PIL, che contribuisce alla dinamica del PIL nominale e quindi rileva per le stime di finanza pubblica, il QMP del MEF rientra nell'intervallo definito dagli altri previsori, anche se molti pubblicano solo le stime sull'inflazione al consumo e non anche sul deflatore del PIL.

Tab. 2.2 – Previsioni di crescita del PIL e del suo deflatore per l'Italia

		PIL			Deflatore del PIL		
		2025	2026	2027	2025	2026	2027
Consensus Economics ^{(1) (2)}	24-ott	0,5	0,7	0,8	1,7	1,6	1,9
Banca d'Italia ⁽²⁾	17-ott	0,5	0,7	0,7	1,7	1,5	1,9
Fondo monetario internazionale	14-ott	0,5	0,8				
Oxford Economics ⁽¹⁾	10-ott	0,6	0,5	0,7	1,9	1,3	1,4
Centro studi Confindustria	02-ott	0,5	0,7		2,5	2,5	
OCSE	23-set	0,6	0,6				
Prometeia ⁽¹⁾	23-set	0,5	0,7	0,4	2,0	2,2	2,1
<i>Per memoria:</i>							
MEF DPFP 2025	02-ott	0,5	0,7	0,8	2,3	2,1	1,7

(1) Dato corretto per i giorni lavorativi. – (2) Indice dei prezzi al consumo armonizzato.

2.4 Alcuni fattori di rischio delle previsioni macroeconomiche

Il QMT del MEF è esposto a molteplici rischi, prevalentemente orientati al ribasso nel medio termine, in larga parte riconducibili ai conflitti internazionali e all'accumulazione di capitale.

Il protezionismo, le guerre e i piani di riarmo. Le tensioni geopolitiche rappresentano la fonte primaria di incertezza. I conflitti in corso e le molteplici restrizioni agli scambi generano effetti negativi sull'attività economica. L'UPB ha stimato nel suo ultimo Rapporto annuale l'impatto delle tariffe statunitensi sui diversi settori dell'economia italiana, sulla base delle informazioni disponibili in giugno che prospettavano dazi per la maggior parte dei prodotti del 10 per cento. Gli effetti di medio termine sono stati quantificati in circa mezzo punto di perdita di PIL e in oltre 100.000 occupati in meno; poiché successivamente i dazi sono stati elevati al 15 per cento per la maggioranza dei prodotti esportati dall'Unione europea, la stima pubblicata nel Rapporto può essere intesa come limite inferiore. Nel medio periodo le conseguenze del protezionismo potrebbero divenire strutturali, riguardando la riorganizzazione delle catene di produzione. In Europa la congiuntura resta incerta, soprattutto per le imprese industriali esportatrici, mentre si attendono nuovi stimoli per la spesa militare e le infrastrutture, soprattutto in Germania.

La dinamica degli investimenti. Sulle previsioni degli investimenti in Italia gravano rischi legati alla concentrazione temporale degli interventi finanziati dal programma NGEU nel prossimo futuro, che potrebbe generare colli di bottiglia sul lato dell'offerta e frenare quindi la crescita; oltre la scadenza del PNRR l'accumulazione di capitale pubblico sarà poi soggetta al reperimento di ingenti risorse nazionali, per mantenere gli elevati livelli raggiunti anche con il contributo dei fondi europei. Inoltre, le attese sugli investimenti in edilizia residenziale sono esposte al rischio di un rallentamento, in quanto negli anni passati il comparto ha beneficiato di un eccezionale supporto pubblico.

L'instabilità dei mercati finanziari e le politiche monetarie. Sul fronte finanziario i prezzi degli attivi azionari restano elevati, gli indici di volatilità registrano valori relativamente contenuti e le banche centrali allentano gradualmente la politica monetaria. Tuttavia, il fragile e incerto contesto internazionale potrebbe ingenerare nei prossimi anni repentini cambiamenti della propensione al rischio, i cui effetti si trasmetterebbero velocemente anche all'economia italiana, che resta caratterizzata da un elevato debito pubblico.

Il rischio climatico e ambientale. I cambiamenti ambientali e del clima si confermano elementi strutturali di vulnerabilità. Il riscaldamento globale continua a generare eventi meteorologici estremi, con ripercussioni sui prezzi e sulla capacità produttiva. Gli impatti non sono più attesi solo nel lungo termine, ma secondo alcune stime recenti sarebbero significativi anche nell'orizzonte dei prossimi cinque anni. La crescente frequenza e intensità di tali eventi impone a Governi e operatori privati di allocare risorse per la prevenzione e la gestione delle emergenze.

3. L'impatto finanziario della manovra di bilancio

3.1 Il quadro di finanza pubblica del Documento programmatico di bilancio

Nel triennio 2026-2028, il percorso programmatico della spesa netta presentato nel DPB conferma il rispetto del braccio correttivo e preventivo del Patto di stabilità e crescita (PSC) (tab 3.1). Dopo essere diminuita del 2 per cento nel 2024, la spesa netta è stimata in crescita dell'1,3 per cento nel 2025 e dell'1,6 nel 2026, entro i limiti massimi raccomandati dal Consiglio della UE a gennaio 2025 nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi (PDE)³. Successivamente, la spesa netta è prevista crescere all'1,9 per cento nel 2027 e all'1,6 nel 2028, confermando il percorso presentato nel Piano strutturale di bilancio (PSB) dal Governo a ottobre 2024 e raccomandato come limite massimo dal Consiglio a gennaio 2025⁴.

L'indebitamento netto si riduce progressivamente mantenendosi al di sotto della soglia del 3 per cento del PIL lungo il triennio di programmazione. Nelle stime del DPB (già anticipate nel DFPF), il rapporto fra disavanzo e PIL si attesta al 3 per cento nel 2025, un anno in anticipo rispetto a quanto precedentemente previsto nel PSB. Successivamente, l'indebitamento netto programmatico è previsto ridursi al 2,8 per cento del PIL nel 2026, al 2,6 nel 2027 per attestarsi al 2,3 nel 2028.

Secondo il DPB, il debito in rapporto al PIL è previsto crescere ancora nel 2026 per poi cominciare a diminuire dal 2027. Dopo l'aumento stimato per il 2025, secondo il DPB il debito in rapporto al PIL dovrebbe collocarsi al 137,4 per cento nel 2026, diminuire lievemente nel 2027 e scendere in modo più significativo nel 2028 al 136,4 per cento per effetto del miglioramento dei saldi primari e del venir meno degli effetti sulla componente stock-flussi dei crediti di imposta legati ai *bonus* edilizi⁵.

Tab. 3.1 – Indicatori del quadro di finanza pubblica programmatico
(tassi di variazione percentuali e in percentuale del PIL)

	2024	2025	2026	2027	2028
Crescita della spesa netta	-2,0	1,3	1,6	1,9	1,6
Limite alla crescita della spesa netta annua raccomandato dal Consiglio	-1,9	1,3	1,6	1,9	1,7
Indebitamento netto (% del PIL)	-3,4	-3,0	-2,8	-2,6	-2,3
Debito lordo (% del PIL)	134,9	136,2	137,4	137,3	136,4

Fonte: DPB 2026.

³ [Council recommendation](#) with a view to bringing an end to the situation of an excessive deficit in Italy, ST 5035/25, 14 January 2025.

⁴ [Raccomandazione del Consiglio del 21 gennaio 2025](#) che approva il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine dell'Italia (C/2025/651).

⁵ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2025), "[Audizione](#) della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del Documento programmatico di finanza pubblica 2025 (Doc. CCXLIV, n. 1)", 8 ottobre.

Il disavanzo programmatico in percentuale del PIL è previsto leggermente più elevato di quello a legislazione vigente nel 2026, principalmente a causa di maggiori spese per protezione sociale (tab. 3.2). Il disavanzo programmatico in rapporto al PIL nel 2025 è uguale a quello a legislazione vigente mentre nel 2026 esso è superiore di 0,1 punti percentuali, attestandosi al 2,8 per cento. Ciò è conseguenza principalmente di maggiori spese per la protezione sociale, sia in denaro sia in natura. Al contrario, le maggiori imposte indirette così come i minori investimenti pubblici finanziati con risorse nazionali contribuiscono al miglioramento del disavanzo programmatico in rapporto al PIL rispetto a quello a legislazione vigente (per maggiori dettagli sull'impatto delle singole misure si vedano il paragrafo 3.2 e il capitolo 4).

Il DPB presenta per il triennio 2024-26 la crescita della spesa netta programmatica con l'evidenza delle relative componenti, perlopiù in percentuale del PIL. La tabella 3.3 illustra i passaggi necessari per ottenere la crescita della spesa netta partendo dalle sue componenti. Si ricorda che la spesa netta è definita come la spesa primaria al netto della componente ciclica dei sussidi di disoccupazione, dell'impatto delle misure *una tantum* dal lato della spesa, della spesa finanziata da trasferimenti dell'Unione europea e della spesa di cofinanziamento nazionale dei programmi europei. Da tale aggregato viene, infine, sottratto l'impatto finanziario delle misure discrezionali di entrata (DRM) al netto delle relative misure *una tantum*.

L'analisi delle componenti del tasso di crescita della spesa netta mostra come il contributo positivo della spesa primaria nel biennio 2025-26 sia in parte compensato dal contributo negativo dell'insieme delle altre componenti (tab. 3.4 e fig. 3.1). In particolare, nel 2026 la spesa primaria fornisce un contributo positivo alla crescita della spesa netta pari a 2,8 punti percentuali. Tale dinamica viene, tuttavia, in parte controbilanciata dal contributo negativo: *i)* delle spese finanziate dai trasferimenti della UE (per 1 punto percentuale); *ii)* delle misure *una tantum* dal lato della spesa (per 0,3 punti percentuali); e *iii)* delle risorse nazionali destinate al cofinanziamento dei programmi della UE (per 0,2 punti percentuali)⁶. In considerazione delle voci di spesa che vengono sottratte da quella primaria, la crescita della spesa netta prima di considerare l'impatto delle DRM è pari a 1,5 per cento. Le misure discrezionali di entrata al netto delle componenti *una tantum* e dei trasferimenti della UE contribuiscono positivamente (per 0,2 punti percentuali) alla crescita della spesa netta.

⁶ La spesa ciclica per disoccupazione contribuisce positivamente alla crescita della spesa netta (per 0,1 punti percentuali).

Tab. 3.2 – Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche (1)
(in percentuale del PIL)

	2024	2025	2026	
			Programmatico	Legislazione vigente
Entrate				
Imposte indirette	14,1	14,1	14,0	13,9
Imposte dirette	15,6	15,1	15,1	15,1
Contributi sociali	12,7	13,5	13,6	13,6
Altre entrate correnti	4,4	4,5	4,5	4,5
Imposte in c/capitale	0,1	0,1	0,1	0,1
Altre entrate in c/capitale	0,2	0,3	0,6	0,6
Totale entrate	47,1	47,6	47,9	47,9
Uscite				
Redditi da lavoro dipendente	9,0	8,9	8,9	8,9
Consumi intermedi	5,8	5,8	5,8	5,8
Spesa per interessi	3,9	3,9	3,9	3,9
Prestazioni sociali diverse dai trasferimenti sociali in natura	20,3	20,4	20,4	20,3
Prestazioni sociali in natura	2,3	2,4	2,4	2,3
Sussidi	1,7	1,5	1,5	1,5
Altre spese correnti	2,1	2,2	2,4	2,4
Investimenti fissi lordi, di cui:	3,6	3,7	3,7	3,8
<i>Investimenti pubblici finanziati a livello nazionale</i>	3,4	3,5	3,3	3,4
Trasferimenti in c/capitale	1,7	1,7	1,6	1,5
Altre spese in conto capitale	0,1	0,1	0,1	0,1
Totale spesa	50,4	50,6	50,7	50,6
Saldi				
Indebitamento netto	-3,4	-3,0	-2,8	-2,7
Saldo primario	0,5	0,9	1,2	1,2
<i>Per memoria: PIL nominale (milioni di euro)</i>	<i>2.199.619</i>	<i>2.260.650</i>	<i>2.323.139</i>	<i>2.322.536</i>

Fonte: DPB 2026.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali.

Tab. 3.3 – Crescita della spesa netta e sue componenti
(in percentuale del PIL e variazioni percentuali)

	2023	2024	2025	2026
Spesa primaria (a)	50,0	46,5	46,7	46,7
Spesa ciclica per sussidi di disoccupazione (b)	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4
Misure <i>una tantum</i> lato spese (c)	0,0	0,0	0,0	0,1
Spesa finanziata da trasferimenti UE (% PIL) (d)	1,2	0,4	0,5	1,0
Spesa per cofinanziamento nazionale (e)	0,1	0,1	0,2	0,3
Spesa netta prima dell'impatto delle DRM (f)=(a)-(b)-(c)-(d)-(e)	48,8	46,2	46,2	45,7
Crescita spesa netta prima dell'impatto delle DRM (%)		-2,8	2,8	1,5
Impatto DRM - Totale escluse le misure finanziate da trasferimenti UE (g)		-0,5	0,6	-0,1
Misure <i>una tantum</i> lato entrate (h)	0,4	0,2	0,1	0,1
Impatto misure <i>una tantum</i> lato entrate (i)=(h(t))-(h(t-1)*PIL(t-1)/PIL(t))		-0,2	-0,1	0,0
Impatto DRM - Netto <i>una tantum</i> lato entrate e trasferimenti UE (l)=(g)-(i)		-0,4	0,7	-0,1
Variazione spesa netta (n)=(f(t))-(f(t-1)*PIL(t-1)/PIL(t))-l(t)		-0,9	0,6	0,7
Crescita della spesa netta (%) (o)=(n(t)*PIL(t))/(f(t-1)*PIL(t-1))		-2,0	1,3	1,6
<i>p.m. PIL nominale (milioni di euro)</i>	<i>2.142.602</i>	<i>2.199.619</i>	<i>2.260.650</i>	<i>2.323.139</i>

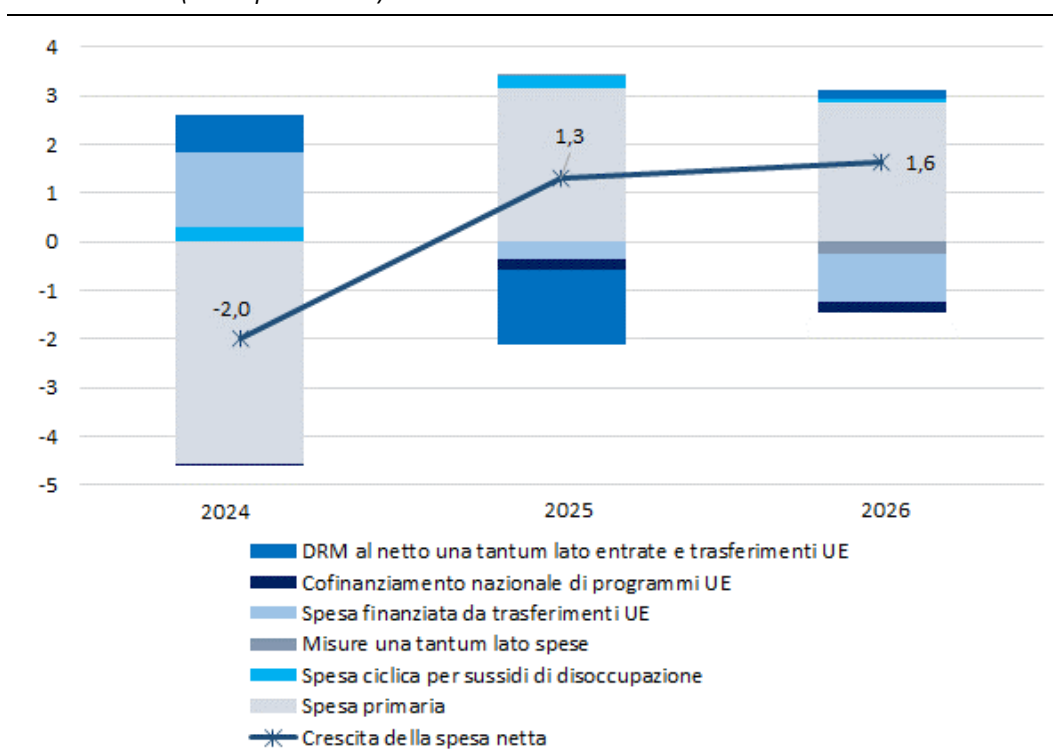
Fonte: DPB 2026.

Tab. 3.4 – Contributo delle componenti alla crescita della spesa netta
(valori percentuali)

	2024	2025	2026
Crescita della spesa netta, di cui contributo di:	-2,0	1,3	1,6
Spesa primaria	-4,6	3,2	2,8
Spesa ciclica per sussidi di disoccupazione	0,3	0,2	0,1
Misure una tantum lato spese	0,0	0,0	-0,3
Spesa finanziata da trasferimenti UE	1,5	-0,4	-1,0
Cofinanziamento nazionale di programmi UE	0,0	-0,2	-0,2
DRM al netto una tantum lato entrate e trasferimenti UE	0,8	-1,5	0,2

Fonte: elaborazioni su dati DPB 2026.

Fig. 3.1 – Contributo delle componenti alla crescita della spesa netta
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati DPB 2026.

La manovra in discussione, analizzata nel dettaglio nei paragrafi successivi, corregge la deviazione di 0,1 punti percentuali della crescita della spesa netta che si sarebbe registrata nel 2026 nello scenario a legislazione vigente rispetto al limite raccomandato dal Consiglio⁷. In conseguenza del disegno di legge di bilancio in esame, la spesa netta dello scenario programmatico è prevista crescere dell'1,6 per cento nel 2026,

⁷ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2025), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del Documento programmatico di finanza pubblica 2025 (Doc. CCXLIV, n. 1)", 8 ottobre.

confermando l'obiettivo presentato nel PSB e in linea con il limite massimo annuale raccomandato dal Consiglio.

3.2 I principali interventi

L'impatto complessivo della manovra

La manovra di finanza pubblica, realizzata con gli interventi contenuti nel DDL di bilancio per il 2026 presentato in Parlamento il 22 ottobre, aumenta il disavanzo in misura crescente nel triennio 2026-28 rispetto agli andamenti a legislazione vigente (tab. 3.5). La manovra – comprensiva degli effetti di maggiore spesa per interessi e degli impatti finanziari di copertura conseguenti alla proposta di rimodulazione del PNRR presentata alle autorità europee – comporta, rispetto allo scenario tendenziale, un incremento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche pari a 0,04 punti percentuali di PIL nel 2026 (0,9 miliardi), 0,2 nel 2027 (5,9 miliardi) e 0,3 nel 2028 (7 miliardi).

Gli impatti sul fabbisogno sarebbero inferiori di quelli stimati per l'indebitamento netto per 1,1 miliardi nel 2026 e superiori per 1,5 nel 2027 e 0,2 nel 2028, principalmente in conseguenza della disposizione relativa al rifinanziamento del credito di imposta ZES, i cui effetti in termini di cassa tengono conto della tempistica di utilizzo dei crediti; ciò comporta un ritardo di un anno rispetto agli impatti in termini di competenza economica. Per il 2026, l'impatto di tale diversa classificazione è in parte compensato da un minore effetto di copertura sul fabbisogno rispetto all'indebitamento netto derivante dall'utilizzo del Fondo per la compensazione degli eventuali scostamenti dal percorso della spesa netta. Ciò è dovuto al fatto che, al momento della sua istituzione, il Fondo era stato alimentato in termini di indebitamento netto per 1,2 miliardi nel 2026 e successivamente rifinanziato per circa 0,2 miliardi anche in termini di fabbisogno⁸.

L'impatto della manovra sulla spesa netta può differire da quello sull'indebitamento netto principalmente per effetto delle misure *una tantum*. Il DPFP 2025 affermava che l'aumento del deficit nel 2026 conseguiva al finanziamento di specifiche misure di natura temporanea, escluse dal calcolo della spesa netta. Il quadro della manovra esposto nel DPB 2026 evidenzia interventi *una tantum* principalmente dal lato della spesa, con un impatto soprattutto sul 2026 (si veda anche il paragrafo 3.1, tab. 3.3). In particolare, l'indicatore della spesa netta non dovrebbe risentire degli oneri connessi al finanziamento di spese emergenziali e all'istituzione del fondo per fronteggiare gli effetti finanziari derivanti da contenziosi nazionali ed europei⁹.

⁸ La legge di bilancio per il 2025 (art. 1, comma 886) ha istituito due fondi, uno di parte corrente e uno di conto capitale, per la compensazione degli eventuali scostamenti dal percorso della spesa netta indicato nel PSB 2025-29. Il fondo di parte corrente è stato inizialmente alimentato in termini di solo indebitamento netto per 1,2 miliardi nel 2026, a valere su parte delle risorse rese disponibili dalle modifiche contestualmente introdotte all'agevolazione Transizione 4.0. Il DL 55/2025 ha successivamente incrementato il finanziamento del fondo di parte corrente di 0,2 milioni per l'anno 2026, con corrispondenti effetti in termini anche di saldo netto da finanziare e fabbisogno.

⁹ Il quadro della manovra del DPB 2026 riporta misure *una tantum* anche per quanto riguarda le entrate, di entità contenuta (0,01 per cento del PIL) e limitate al 2026.

Tab. 3.5 – DDLB per il 2026: manovra per il triennio 2026-28 (1) (2)
(milioni di euro e in percentuale del PIL)

	2026	2027	2028
IMPIEGHI	22.314,0	21.893,1	20.240,3
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>1,0</i>	<i>0,9</i>	<i>0,8</i>
Maggiori spese	14.393,1	14.933,8	14.000,4
Correnti	10.324,2	9.717,7	8.898,5
In conto capitale	4.068,9	5.216,1	5.101,9
Minori entrate	7.920,9	6.959,4	6.239,9
RISORSE	16.313,7	15.365,8	13.087,6
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,7</i>	<i>0,6</i>	<i>0,5</i>
Maggiori entrate	9.566,6	9.712,1	7.402,6
Minori spese	6.747,1	5.653,7	5.685,0
Correnti	3.037,3	1.995,4	2.888,7
In conto capitale	3.709,8	3.658,3	2.796,3
ENTRATE NETTE	1.645,7	2.752,7	1.162,8
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>
USCITE NETTE	7.646,0	9.280,1	8.315,4
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,3</i>	<i>0,4</i>	<i>0,3</i>
Correnti	7.286,9	7.722,3	6.009,8
In conto capitale	359,1	1.557,8	2.305,6
INDEBITAMENTO NETTO	-6.000,3	-6.527,3	-7.152,6
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,3</i>
EFFETTI DI MAGGIORE SPESA PER INTERESSI PASSIVI	18,0	136,0	327,0
INDEBITAMENTO NETTO CON EFFETTI DI MAGGIORE SPESA PER INTERESSI PASSIVI	-6.018,3	-6.663,3	-7.479,6
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,3</i>
Per memoria: Manovra della SEZIONE II del DDLB 2026			
Rifinanziamenti, riprogrammazioni e definanze: effetti sull'indebitamento netto	189,4	-2.190,0	-3.308,3
Impieghi, di cui:	-986,7	-3.060,2	-3.881,9
Spesa parte corrente	-531,6	-263,6	-387,4
Spesa parte capitale	-411,0	-2.752,5	-3.450,4
Entrate tributarie/correnti	-44,1	-44,1	-44,1
Risorse, di cui:	1.176,1	870,1	573,5
Spesa parte corrente	156,5	292,6	202,6
Spesa parte capitale	973,6	572,7	367,1
Entrate tributarie/correnti	46,0	4,8	3,8
EFFETTI ATTESI DA RIMODULAZIONE PNRR	5.070,4	718,0	439,8
INDEBITAMENTO NETTO CON EFFETTI DI MAGGIORE SPESA PER INTERESSI PASSIVI E DI RIMODULAZIONE PNRR	-947,9	-5.945,3	-7.039,8
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>-0,04</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,3</i>

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DDLB per il 2026.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) Gli impieghi contengono gli effetti netti di aumento del disavanzo relativi alle riprogrammazioni della Sezione II del DDLB, in quanto le informazioni disponibili non consentono di distinguere tra interventi di incremento o di riduzione del deficit (questi ultimi andrebbero inseriti nell'ambito delle risorse).

Le informazioni in merito all'impatto della manovra sulle componenti dell'indicatore di spesa netta nel triennio 2026-28 saranno riportate nella Nota tecnico-illustrativa al DDLB (NTI). Le risoluzioni parlamentari approvate a settembre per definire tempi e contenuti dei documenti di programmazione autunnali, nelle more della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, hanno stabilito che nella NTI sarà dato conto delle componenti dell'aggregato della spesa netta per il triennio di riferimento della legge di bilancio.

L'impatto della manovra è coerente con gli obiettivi programmatici in termini di indebitamento netto riportati nel DPFP 2025 e nel DPB 2026¹⁰. Come evidenziato nel paragrafo 3.1, gli obiettivi programmatici indicano una riduzione progressiva del deficit in rapporto al PIL: dopo il 3 per cento atteso per l'anno in corso, il rapporto dovrebbe scendere al 2,8 nel 2026, al 2,6 nel 2027 e al 2,3 nell'anno successivo. Nello scenario programmatico, inoltre, il rapporto tra il debito e il prodotto, stimato al 136,2 per cento per il 2025, è indicato in crescita nell'anno successivo – al 137,4 – e in diminuzione nel biennio successivo, rispettivamente al 137,3 nel 2027 e al 136,4 nel 2028. I tassi di crescita annuali della spesa netta che il Governo si è impegnato a non superare sono stati fissati all'1,6 per cento nel 2026, all'1,9 nel 2027 e all'1,6 nel 2028.

Rispetto al tendenziale, la manovra dispone misure espansive ("impieghi" nella tabella 3.5) pari all'1 per cento del PIL nel prossimo anno, allo 0,9 nel 2027 e allo 0,8 nel 2028. Le risorse di copertura si collocano mediamente allo 0,6 per cento del prodotto in ciascuno degli anni del triennio, senza considerare gli effetti della rimodulazione del PNRR, e allo 0,7 medio annuo (0,9 nel 2026, 0,7 nel 2027 e 0,6 nel 2028), tenendo conto anche delle risorse nette derivanti dalla rimodulazione del PNRR.

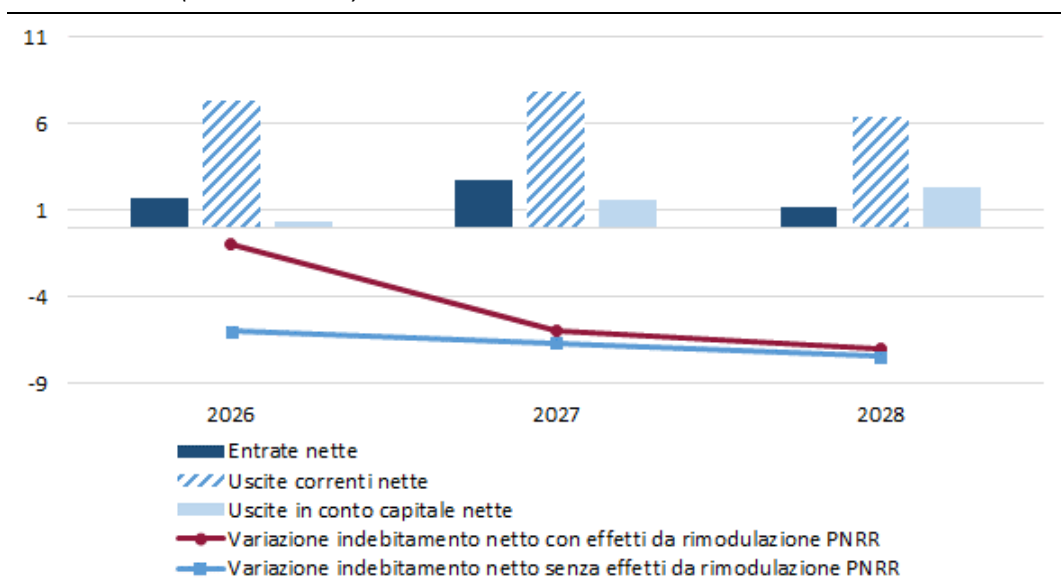
Il DDLB determina in tutto il triennio 2026-28 incrementi delle entrate nette e delle uscite nette rispetto allo scenario a legislazione vigente, quest'ultime soprattutto di natura corrente (tab. 3.5 e fig. 3.2). In particolare, rispetto al quadro tendenziale del DPFP 2025, e senza considerare gli effetti finanziari positivi attesi dalla rimodulazione del PNRR, di cui non è ancora nota la ripartizione fra entrate e spese, nei programmi del Governo le entrate complessive crescerebbero di 1,6 miliardi nel 2026, di 2,8 nel 2027 e di 1,2 nel 2028. Le spese primarie (ovvero al netto della spesa per interessi) aumenterebbero, sempre rispetto al quadro tendenziale, di 7,6 miliardi nel prossimo anno, di 9,3 nel 2027 e di 8,3 nel 2028.

Le misure con effetti netti più consistenti in termini di maggiore disavanzo riguardano i Titoli della Sezione I relativi a "crescita e investimenti", "sanità e lotta alle dipendenze patologiche", "lavoro, previdenza sociale e famiglia", "enti territoriali" e "calamità naturali ed emergenze" e, nella Sezione II, i rifinanziamenti di spese, soprattutto in conto capitale, in particolare per la manutenzione straordinaria di RFI e ANAS e gli investimenti di ANAS (tab. 3.6). Nell'ambito dei predetti Titoli della Sezione I, le norme con il maggiore impatto espansivo sul disavanzo riguardano l'incremento del finanziamento del SSN (6,3 miliardi cumulati nel triennio), il rifinanziamento del credito di imposta ZES (4,1 miliardi cumulati nel triennio), l'introduzione di un incentivo fiscale mediante il cosiddetto iper-ammortamento (1,5 miliardi cumulati nel biennio 2027-28), la rideterminazione, per il solo 2027, dell'incremento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico in un mese (1,6 miliardi cumulati nel biennio 2027-28), le modifiche della franchigia della prima casa ai fini ISEE e della scala di equivalenza (1,4 miliardi cumulati nel triennio) e la soppressione della sospensione di un mese per l'assegno di inclusione

¹⁰ Gli obiettivi programmatici per l'indebitamento netto del DPFP 2025 e del DPB 2026 confermano quelli del PSB 2025-29.

(1,4 miliardi cumulati nel triennio). Il Titolo IV “pubblico impiego” determina effetti meno consistenti in termini di aumento del deficit, pari a 0,4 miliardi nel 2026 e a 0,1 nel 2027 e nel 2028. Altri interventi cui sono destinate rilevanti risorse finanziarie sono compresi nel Titolo II “Misure in materia fiscale e per sostenere il potere d’acquisto delle famiglie” e nel Titolo X “Disposizioni finanziarie di revisione della spesa e disposizioni finali”. In particolare, nel Titolo II si segnala la riduzione dal 35 al 33 per cento della seconda aliquota Irpef (8,9 miliardi cumulati nel triennio), la definizione agevolata dei carichi affidati dal 2000 al 2023 agli agenti della riscossione (cosiddetta rottamazione *quinquies*, 2,5 miliardi cumulati nel triennio) e l’incremento del fondo per l’acquisto dei beni alimentari di prima necessità (Carta “Dedicata a te”, 1 miliardo cumulato nel biennio 2026-27). Nel Titolo X, si evidenzia la costituzione di un fondo per far fronte agli effetti finanziari derivanti da contenziosi nazionali ed europei, con una dotazione di 2,2 miliardi per l’anno 2026¹¹. Nell’ambito di tali Titoli sono, tuttavia, previste disposizioni di copertura che più che compensano l’impatto negativo sul disavanzo degli interventi citati (si veda *infra*). Nella Sezione II, oltre ai già ricordati interventi per la manutenzione straordinaria di RFI (3,7 miliardi cumulati nel triennio) e per la manutenzione straordinaria e investimenti di ANAS (1,6 miliardi cumulati nel triennio), si evidenziano le risorse destinate al Fondo per le emergenze nazionali (1,1 miliardi cumulati nel triennio) e al Fondo perequativo per le misure fiscali (0,5 miliardi cumulati nel triennio).

Fig. 3.2 – Effetti finanziari netti della manovra (1)
(miliardi di euro)



Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegati al DDLB per il 2026.

(1) I dati relativi alle entrate e alle uscite nette riportati nella figura non tengono conto degli effetti attesi della rimodulazione del PNRR, in quanto non è ancora nota la classificazione economica di tale rimodulazione. La variazione dell’indebitamento netto è stata calcolata in due versioni, con e senza gli effetti sul saldo della rimodulazione del PNRR.

¹¹ Il Fondo potrebbe essere utilizzato, fra l’altro, per far fronte agli oneri conseguenti al pronunciamento della Corte di giustizia della UE in merito all’imposizione Irap del 50 per cento sui dividendi delle partecipate estere per banche, assicurazioni e altri soggetti.

I principali mezzi di copertura del DDLB 2026 derivano da disposizioni contenute nella Sezione I, come quelle in materia fiscale o concernenti revisioni della spesa di Ministeri (principalmente in conto capitale) e il versamento in entrata o il definanziamento di fondi, e da interventi contenuti nella Sezione II riguardanti definanziamenti di spesa, anche in questo caso soprattutto di conto capitale (tab. 3.6). Nella Sezione I, sul fronte delle maggiori entrate, le misure più rilevanti riguardano la previsione di imposte sostitutive per l'affrancamento delle riserve altrimenti non distribuibili rispettivamente al termine del periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2025 e al termine dell'esercizio successivo (1,7 miliardi per il solo 2026), il tetto del 45 per cento alla compensazione mediante perdite pregresse ed eccedenze ACE del maggior reddito imponibile formatosi in conseguenza della mancata applicazione delle deduzioni relative a svalutazioni crediti, avviamento e prima applicazione IFRS9 per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2026 (1,2 miliardi per il solo 2026), l'incremento di due punti percentuali delle aliquote IRAP per banche, altri enti e società finanziarie e imprese di assicurazione (circa 3,8 miliardi cumulati nel triennio), la revisione del trattamento fiscale dei dividendi in ambito UE (2,9 miliardi cumulati nel triennio), l'incremento delle accise sul gasolio con corrispondente riduzione di quelle sulla benzina (1,9 miliardi cumulati nel triennio), la liquidazione automatizzata dell'IVA in caso di omessa dichiarazione annuale (2 miliardi cumulati nel triennio), il versamento in entrata dei residui FSC 2021-27 (2,1 miliardi cumulati nel biennio 2026-27), l'utilizzo del Fondo di parte corrente per la compensazione degli eventuali scostamenti dal percorso della spesa netta indicato nel PSB (1,4 miliardi per il solo 2026) e interventi di riduzione della spesa dei Ministeri (nel triennio, 1,8 miliardi cumulati per la parte corrente e 3,9 in conto capitale). Le misure in materia di istruzione, università, ricerca e cultura contribuiscono alla copertura del DDLB 2026 per importi netti relativamente limitati, inferiori a 0,3 miliardi all'anno. Nella Sezione II, i principali definanziamenti di parte capitale riguardano gli stanziamenti di leggi pluriennali oggetto di reiscrizione in bilancio del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e del Ministero della Difesa e il fondo investimenti – programmazione 2025.

Inoltre, nella manovra sono considerati, a fini di copertura, gli effetti finanziari attesi dalla proposta di rimodulazione del PNRR trasmessa alle autorità europee¹² pari, in termini di indebitamento netto, a 5,1 miliardi nel 2026, 0,7 nel 2027 e 0,4 nel 2028. Nel DDLB e nella relativa documentazione non vi sono dettagli né su quali progetti siano stati definanziati, permettendo di utilizzare le relative risorse come copertura, né sugli interventi che, grazie alla rimodulazione, possono essere finanziati attraverso trasferimenti o prestiti della UE (si veda anche il paragrafo 3.3).

¹² La relazione tecnica al DDLB precisa che la proposta di rimodulazione trasmessa è coerente con le risoluzioni parlamentari approvate sulle comunicazioni rese al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati, rispettivamente il 30 settembre e il 1° ottobre 2025, dal Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione.

Tab. 3.6 – Effetti del DDLB per il 2026 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche (1)
(milioni di euro; incrementi (-) e riduzioni (+) del disavanzo; importi lordi per Impieghi e Risorse; importi netti per le singole misure)

	2026	2027	2028
SEZIONE I DDLB			
Misure in materia fiscale e per sostenere il potere d'acquisto delle famiglie ⁽²⁾	766,9	2.458,2	1.472,7
Impieghi	-7.637,3	-6.450,1	-5.017,8
Risorse	8.404,2	8.908,3	6.490,4
<i>Riduzione dal 35% al 33% della seconda aliquota Irpef</i>	-2.900,7	-2.998,1	-2.997,7
<i>Definizione agevolata dei carichi affidati dal 2000 al 2023 dagli Enti creditori all'agente della riscossione derivanti dall'omesso versamento di imposte e carichi iscritti per violazioni del Codice della Strada e di contributi previdenziali (Rottamazione quinquies)</i>	-1.478,0	-613,8	-451,7
<i>Imposizione agevolata al 15% sulle indennità di turno e sulle retribuzioni per lavoro svolto in orari notturni o festivi corrisposte nel 2026 ai lavoratori dipendenti con reddito inferiore a 40.000 euro, entro un massimo di 1.500 euro</i>	-534,8	-93,4	7,2
<i>Incremento Fondo per l'acquisto dei beni alimentari di prima necessità (Carta "Dedicata a te")</i>	-500,0	-500,0	
<i>Imposta sostitutiva al 5% sugli incrementi retributivi legati a contratti conclusi nel 2025 o nel 2026, per lavoratori dipendenti con reddito inferiore a 28.000 euro</i>	-420,3	-59,1	4,5
<i>Differimento dal 1° gennaio 2026 al 1° gennaio 2027 della decorrenza dell'efficacia delle disposizioni introduttive dell'imposta di consumo sulle bevande edulcorate</i>	-312,0	82,1	-41,7
<i>Ulteriore riduzione dell'aliquota sostitutiva dei premi di produttività dal 5% all'1%, con elevazione del massimale a 5.000 euro</i>	-291,7	-302,5	-9,9
<i>Incremento delle accise sul gasolio e corrispondente riduzione delle accise sulla benzina, finalizzato al finanziamento del trasporto pubblico locale (crediti d'imposta e compart. RSS)</i>	-142,0	-259,9	-256,9
<i>Proroga per il 2026 dell'innalzamento del limite di accesso reddituale alla flat tax da 30.000 a 35.000 euro</i>	-79,4	-140,9	82,1
<i>Incremento aliquota cedolare secca dal 21% al 26% sulla prima abitazione locata tramite intermediari</i>	-47,8	138,3	102,4
<i>Proroga al 31 dicembre 2026 delle detrazioni per gli interventi di recupero edilizio</i>	-7,4	-358,8	-443,9
<i>Proroga al 2026 dell'esenzione della somma dei redditi dominicali e agrari relativi ai terreni dichiarati da coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali ai fini Irpef, totale fino a 10.000 euro e al 50% tra 10.000 e 15.000 euro</i>		-222,4	90,9
<i>Soppressione a decorrere dal 1° gennaio 2028 dell'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale usato come combustibile e dell'imposta regionale sostitutiva per le utenze esenti</i>			-351,1
<i>Imposta sostitutiva del 27,5% sull'ammontare della riserva non distribuibile degli istituti bancari, per l'affrancamento della riserva stessa esistente al termine del periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2025 e al 33% per l'affrancamento delle riserve esistenti al termine dell'esercizio successivo a quello in corso al 31 dicembre 2025</i>	1.650,0		
<i>Tetto del 45% alla compensazione mediante perdite pregresse ed eccedenze ACE del maggiore reddito imponibile formatosi in conseguenza della mancata applicazione delle deduzioni relative a svalutazioni crediti, avviamento e prima applicazione IFRS9 per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2026 - Ires</i>	1.188,0		
<i>Incremento di due punti percentuali, a partire dal periodo d'imposta 2025, delle aliquote IRAP - Banche, altri enti e società finanziarie e imprese di assicurazione</i>	1.153,0	1.339,0	1.335,9
<i>Revisione del trattamento fiscale dei dividendi in ambito UE, con limitazione del regime di esclusione ai dividendi derivanti da partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente tramite società controllate, in misura non inferiore al 10%</i>	736,0	1.049,1	1.078,0
<i>Incremento delle accise sul gasolio e corrispondente riduzione delle accise sulla benzina, finalizzato al finanziamento del trasporto pubblico locale (entrate)</i>	694,4	632,9	597,6
<i>Liquidazione automatizzata dell'IVA in caso di omessa dichiarazione annuale</i>	646,0	646,0	710,0
<i>Affrancamento straordinario delle riserve in sospensione d'imposta con aliquota al 10%</i>	420,9	372,6	393,8
<i>Modifiche alla tassazione delle plusvalenze nell'ambito della disciplina del reddito d'impresa</i>	305,8	357,5	284,9
<i>Riproposizione dell'assegnazione agevolata dei beni ai soci</i>	276,8	-54,7	-57,7
<i>Incremento dell'accisa sui tabacchi lavorati e d'imposta di consumo sui prodotti succedanei dei prodotti da fumo</i>	213,0	465,8	796,9
<i>Inibizione della possibilità di utilizzare l'istituto della compensazione orizzontale ai soggetti con situazione debitoria superiore a 50.000 euro</i>	207,0	207,0	207,0
<i>Proroga al 31 dicembre 2026 delle detrazioni per gli interventi di efficientamento energetico</i>	10,6	-29,2	-129,3
<i>Reintroduzione della deducibilità al 96% degli interessi passivi delle banche come previsto prima delle modifiche introdotte dalla L. 208/2015</i>		519,0	389,3
<i>Efficientamento del sistema della riscossione tramite la possibilità per l'Agenzia delle entrate - Riscossione di avvalersi dei dati relativi alla somma dei corrispettivi delle fatture emesse nel semestre precedente dai debitori iscritti a ruolo</i>		140,0	140,0
<i>DTA - Differimento parziale della quota deducibile di svalutazione e perdita su crediti, prevista nel 2027 (dal 6,32% al 2,52%) e recupero della stessa in due quote uguali nel 2028 e nel 2029</i>		713,1	
<i>DTA - Differimento parziale della quota deducibile di avviamento, prevista nel 2027 (dal 20,58% all'8,22%) e recupero della stessa in due quote uguali nel 2028 e 2029</i>		715,5	
<i>DTA - Differimento parziale della quota deducibile dei componenti negativi emersi in sede di prima applicazione dell'IFRS 9, prevista nel 2027 (dal 15,83% al 6,33%) e recupero della stessa in due quote uguali nel 2028 e nel 2029</i>		353,8	
<i>Tetto del 54% alla compensazione mediante perdite pregresse ed eccedenze ACE del maggiore reddito imponibile formatosi in conseguenza della mancata applicazione delle deduzioni relative a svalutazioni crediti, avviamento e prima applicazione IFRS9 per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2027 - Ires</i>		360,6	

Tab. 3.6 – (segue) Effetti del DDLB per il 2026 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche (1)
(milioni di euro; incrementi (-) e riduzioni (+) del disavanzo; importi lordi per Impieghi e Risorse; importi netti per le singole misure)

	2026	2027	2028
SEZIONE I DDLB (segue)			
Misure in materia di lavoro, previdenza sociale, famiglia e pari opportunità ⁽²⁾	-1.662,4	-3.229,3	-2.343,9
Impieghi	-2.362,3	-3.900,9	-3.166,5
Risorse	699,9	671,6	822,6
Riconoscimento di una somma pari a 60 euro mensili, per ogni mensilità di contribuzione effettiva derivante da attività di lavoro, da corrispondere alla madre lavoratrice titolare di reddito da lavoro non superiore a 40.000 euro su base annua	-630,0		
Modifiche della franchigia della prima casa ai fini ISEE e della scala di equivalenza (assegno di inclusione, supporto formazione e lavoro, assegno unico universale, bonus asili nido, bonus nuovi nati)	-465,5	-470,2	-484,5
Soppressione della sospensione di un mese del beneficio economico dell'Assegno di inclusione	-440,0	-453,0	-457,0
Incremento delle pensioni in favore dei soggetti in condizioni disagiate	-295,0	-295,0	-295,0
Proroga dell'Ape sociale, con riferimento a determinate fattispecie	-170,0	-320,0	-315,0
Esonero parziale dal versamento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro privati per un periodo massimo di 24 mesi, per l'assunzione dal 1° gennaio 2026 al 31 dicembre 2026 di personale non dirigenziale con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato	-154,0	-340,0	-139,0
Istituzione del Fondo per le iniziative legislative a sostegno del ruolo di cura e di assistenza del caregiver familiare	-1,2	-207,0	-207,0
Rideterminazione per il solo 2027 dell'incremento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico di un mese e conferma a decorrere dal 1° gennaio 2028 dell'incremento stabilito dal decreto direttoriale		-1.180,0	-395,0
Liquidazione anticipata di 3 mesi del trattamento di fine servizio per i dipendenti pubblici nei casi di accesso al pensionamento per vecchiaia		-265,0	-272,0
Riduzione del Fondo sostegno povertà e inclusione attiva	267,2	347,0	336,2
Posticipo al 2027 dell'esonero contributivo per le lavoratrici madri	225,0	-3,0	
Riduzione del limite di spesa dell'Assegno di inclusione a seguito di minori esigenze a legislazione vigente come da attività di monitoraggio	114,0	129,0	124,0
Misure in materia di pubblico impiego ⁽²⁾	-408,6	-141,8	-106,6
Impieghi	-820,5	-230,7	-234,1
Risorse	411,9	88,9	127,5
Imposizione agevolata al 15% sulle retribuzioni accessorie corrisposte nel 2026 ai dipendenti pubblici con reddito inferiore a 50.000 euro	-358,5	-60,2	4,6
Misure in materia sanità e di lotta alle dipendenze patologiche ⁽²⁾	-2.050,8	-2.137,7	-2.139,9
Impieghi	-2.441,5	-2.670,6	-2.670,9
Risorse	390,7	532,9	531,0
Incremento del livello di finanziamento del Sistema sanitario nazionale (SSN), compresa la quota destinata al personale	-2.033,3	-2.119,9	-2.121,8
Misure in materia di crescita e investimenti ⁽²⁾	-2.925,0	-2.524,5	-2.147,3
Impieghi	-2.925,9	-2.525,4	-2.148,2
Risorse	0,9	0,9	0,9
Rifinanziamento del credito d'imposta ZES	-2.300,0	-1.000,0	-750,0
Incremento delle risorse destinate alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese (c.d. "Nuova Sabatini")	-200,0	-450,0	
Estensione del credito d'imposta ZES agli investimenti realizzati dal 16 novembre 2025 al 31 dicembre 2028	-100,0	-100,0	-100,0
Incremento del Fondo per la promozione degli scambi e l'internazionalizzazione delle imprese	-100,0	-100,0	-100,0
Maggiorazione delle quote d'ammortamento per investimenti in beni strumentali funzionali alla trasformazione tecnologica e/o digitale (iper-ammortamento)		-540,7	-1.003,5
Finanziamento dei contratti di sviluppo		-175,0	-35,0
Misure in materia di istruzione, università, ricerca e cultura ⁽²⁾	177,1	227,6	249,5
Impieghi	-414,0	-592,6	-620,7
Risorse	591,1	820,2	870,2
Istituzione del Fondo programmazione della ricerca (include la riprogrammazione delle risorse rinvenienti dalla contestuale abrogazione dei fondi preesistenti)	-259,0	-257,6	-285,7
Rifinanziamento del Fondo programmazione della ricerca per progetti di rilevante interesse nazionale	-150,0	-150,0	-150,0
Abrogazione del Fondo integrativo speciale per la ricerca, del Fondo italiano per la scienza, del Fondo italiano per le scienze applicate, del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica e del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica-finanziamento progetti di cooperazione internazionale e del Fondo per la ricerca in campo economico e sociale	441,1	439,7	489,7
Assegnazione di una Carta elettronica "Valore", utilizzabile dagli studenti che conseguono il diploma di maturità dal 2026, per acquisto di prodotti culturali		-180,0	-180,0
Riduzione del Fondo per il cinema e l'audiovisivo - Tax credit cinema	150,0	200,0	200,0
Abrogazione della Carta del Merito e della Carta Giovani		180,5	180,5
Misure in materia di calamità naturali ed emergenze nazionali e internazionali ⁽²⁾	-800,2	-570,0	-469,5
Impieghi	-837,1	-574,5	-471,1
Risorse	36,9	4,5	1,6
Istituzione di un Fondo per la riduzione dell'esposizione a situazioni di rischio nel territorio nazionale	-350,0		
Rifinanziamento dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 3, c. 1, DL 39/2009 (Sisma 2009 - Ricostruzione abitazioni private)	-100,0	-100,0	
Finanziamento degli interventi di ricostruzione privata nei territori dagli eventi sismici della regione Marche e della regione Umbria	-20,0	-90,0	-220,0
Proroga al 31 dicembre 2026 delle detrazioni di cui all'art. 119 DL 34/2020 (Superbonus sisma 2016-17)		-232,4	-132,8

Tab. 3.6 – (segue) Effetti del DDLB per il 2026 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche (1)
(milioni di euro; incrementi (-) e riduzioni (+) del disavanzo; importi lordi per Impieghi e Risorse; importi netti per le singole misure)

	2026	2027	2028
SEZIONE I DDLB (segue)			
Misure in materia di Enti territoriali ⁽²⁾	-738,2	-926,4	-1.065,5
Impieghi	-1.363,7	-1.564,1	-1.715,1
Risorse	625,5	637,7	649,6
<i>Incremento del Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio</i>	-250,0	-250,0	-250,0
<i>Incremento del Fondo per l'assistenza ai minori</i>	-150,0		
<i>Revisione delle regole di utilizzo degli avanzi vincolati da parte degli enti in disavanzo - Ampliamento della capacità di spesa degli enti</i>	-105,0	-105,0	-105,0
<i>Riduzione del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario - Ampliamento della capacità di spesa degli enti</i>	-100,0		
<i>Modifica delle modalità di calcolo del Fondo crediti di dubbia esigibilità - Ampliamento della capacità di spesa degli enti</i>	-87,5	-262,5	-340,3
<i>Cancellazione della restituzione delle anticipazioni di liquidità delle Regioni - Ampliamento della capacità di spesa degli enti al netto delle specifiche limitazioni di utilizzo disposte</i>	-30,7	-68,2	-103,7
<i>Incremento del Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi, finalizzato all'ampliamento dei livelli essenziali delle prestazioni nella materia "Assistenza"</i>		-200,0	-200,0
Disposizioni finanziarie di revisione della spesa e disposizioni finali ⁽²⁾	1.451,5	2.506,7	2.706,3
Impieghi	-2.525,0	-324,0	-314,0
Risorse	3.976,5	2.830,7	3.020,3
<i>Versamento in entrata dei residui FSC 2021-27</i>	1.100,0	1.000,0	
<i>Utilizzo del Fondo di parte corrente per la compensazione degli eventuali scostamenti dal percorso della spesa netta indicato nel PSB</i>	1.395,5		
<i>Riduzione del Fondo sviluppo e coesione (FSC), periodo di programmazione 2021-27</i>	100,0	100,0	100,0
<i>Riduzione della spesa dei Ministeri - Spesa corrente</i>	354,9	283,9	1.139,9
<i>Riduzione della spesa dei Ministeri - Spesa in conto capitale</i>	948,4	1.349,2	1.642,8
<i>Incremento del Fondo speciale per il finanziamento dei provvedimenti legislativi di parte corrente (Tabella A)</i>	-211,0	-191,0	-181,0
<i>Istituzione di un fondo destinato al potenziamento delle finalità istituzionali delle Amministrazioni dello Stato</i>	-100,0	-100,0	-100,0
<i>Istituzione di un fondo destinato a far fronte agli effetti finanziari derivanti da contenziosi nazionali ed europei</i>	-2.200,0		
TOTALE SEZIONE I	-6.189,7	-4.337,3	-3.844,3
Impieghi	-21.327,3	-18.832,9	-16.358,4
Risorse	15.137,6	14.495,7	12.514,1
SEZIONE II DDLB			
Rifinanziamenti, riprogrammazioni e definanziamenti	189,4	-2.190,0	-3.308,3
Impieghi	-986,7	-3.060,2	-3.881,9
<i>Spesa parte corrente</i>	-531,6	-263,6	-387,4
<i>Spesa parte capitale</i>	-411,0	-2.752,5	-3.450,4
<i>Entrate tributarie/correnti</i>	-44,1	-44,1	-44,1
Risorse	1.176,1	870,1	573,5
<i>Spesa parte corrente</i>	156,5	292,6	202,6
<i>Spesa parte capitale</i>	973,6	572,7	367,1
<i>Entrate tributarie/correnti</i>	46,0	4,8	3,8
TOTALE MANOVRA DEL DDL BILANCIO	-6.000,3	-6.527,3	-7.152,6
Impieghi	-22.314,0	-21.893,1	-20.240,3
Risorse	16.313,7	15.365,8	13.087,6
<i>In percentuale del PIL</i>	-0,3	-0,3	-0,3
ENTRATE NETTE	1.645,7	2.752,7	1.162,8
USCITE NETTE	7.646,0	9.280,1	8.315,4
<i>Correnti</i>	7.286,9	7.722,3	6.009,8
<i>In conto capitale</i>	359,1	1.557,8	2.305,6
EFFETTI DI MAGGIORE SPESA PER INTERESSI PASSIVI	18,0	136,0	327,0
TOTALE MANOVRA DEL DDL BILANCIO CON EFFETTI DI MAGGIORE SPESA PER INTERESSI PASSIVI	-6.018,3	-6.663,3	-7.479,6
<i>In percentuale del PIL</i>	-0,3	-0,3	-0,3
EFFETTI ATTESI DA RIMODULAZIONE PNRR	5.070,4	718,0	439,8
INDEBITAMENTO NETTO CON EFFETTI DI MAGGIORE SPESA PER INTERESSI PASSIVI E DI RIMODULAZIONE PNRR	-947,9	-5.945,3	-7.039,8
<i>In percentuale del PIL</i>	-0,04	-0,2	-0,3

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DDLB per il 2026.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) Gli importi indicati corrispondono agli effetti complessivi dei Titoli del disegno di legge di bilancio. La somma degli importi relativi ai principali interventi elencati sotto Impieghi e Risorse (quando presenti) non corrisponde agli effetti complessivi dei Titoli del disegno di legge di bilancio in quanto non esaustivi (vengono considerati solo gli interventi che hanno un impatto netto uguale o superiore a 100 milioni per almeno un'annualità).

3.2.1 L'impatto della manovra sui settori destinatari, sulla base economica delle entrate e sulla classificazione funzionale delle spese

Analizzando la manovra con riferimento all'impatto sui soggetti destinatari delle misure, si distinguono tre raggruppamenti: le "famiglie", nell'ambito delle quali viene anche data evidenza alle misure con impatto sui lavoratori dipendenti, le "imprese e i lavoratori autonomi" e un raggruppamento denominato "generalisti", dove viene considerato l'impatto degli interventi rivolti contestualmente a più tipologie di soggetti o all'economia nel suo complesso. Si segnala che la mancanza di informazioni sulla proposta di rimodulazione del PNRR impedisce una valutazione completa dell'impatto della manovra sui settori destinatari e sulla classificazione funzionale delle spese.

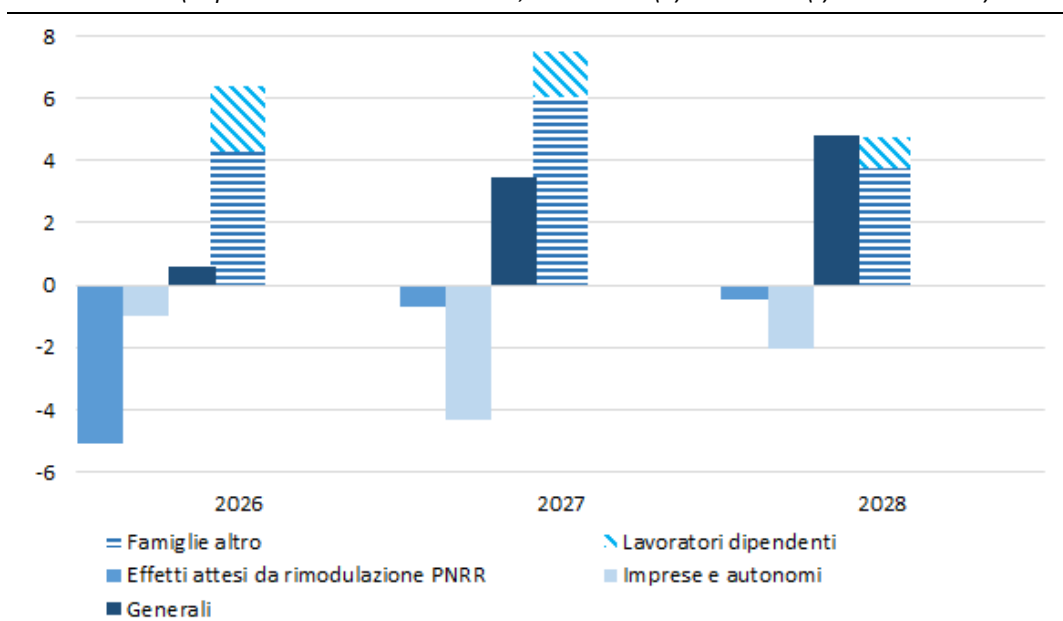
La manovra presentata dal Governo fornisce benefici netti per le famiglie, pari a 18,6 miliardi cumulati nel triennio 2026-28; nello specifico, il beneficio netto è pari a 6,4 miliardi nel 2026, 7,5 nel 2027 e 4,7 nel 2028 (fig. 3.3 e tab. 3.7). In particolare, la manovra introduce misure temporanee di agevolazione fiscale sui redditi da lavoro dipendente volte a sostenere salari e produttività. Per i dipendenti del settore privato, nel 2026 è prevista un'imposta sostitutiva del 5 per cento sugli aumenti da rinnovi contrattuali e del 15 per cento sulle maggiorazioni per lavoro notturno e festivo, e dell'1 per cento sui premi di risultato fino a 5.000 euro nel biennio 2026-27. A favore dei dipendenti pubblici non dirigenti con reddito complessivo non superiore a 50.000 euro, nel 2026 è prevista l'applicazione di un'imposta sostitutiva del 15 per cento dell'Irpef e delle relative addizionali regionali e comunali sui compensi per il trattamento economico accessorio, comprensivi delle indennità fisse e continuative, entro il limite di 800 euro annui. Fra gli altri interventi con un impatto positivo sul settore delle famiglie si considerano il rifinanziamento del Servizio sanitario nazionale nonché le misure disposte in ambito sociale, pensionistico e per sostenere la genitorialità. Tra queste, si evidenziano l'incremento del fondo per l'acquisto dei beni alimentari di prima necessità (Carta "Dedicata a te"), la rideterminazione – per il solo 2027 – dell'incremento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico di un mese (con esonero per i lavoratori addetti in attività gravose o usuranti), le modifiche della franchigia della prima casa ai fini ISEE e della scala di equivalenza, la soppressione della sospensione di un mese per l'assegno di inclusione, l'integrazione del reddito a favore delle lavoratrici madri con almeno due figli, già introdotta per il 2025, incrementandone l'importo da 40 a 60 euro mensili per ogni mese di lavoro. Di segno opposto, risulta, invece, il posticipo al 2027 dell'esonero parziale dei contributi previdenziali per le lavoratrici madri con due o più figli e il graduale incremento delle accise sui tabacchi e sui prodotti da fumo alternativi nel triennio 2026-28.

Gli interventi di carattere generale presentano un impatto netto favorevole per 0,6 miliardi nel 2026, 3,5 nel 2027 e 4,8 nel 2028. In questa categoria sono incluse le minori entrate dovute alla riduzione della seconda aliquota Irpef. Con impatto restrittivo, sono comprese le misure che prevedono l'incremento delle accise sul gasolio, il versamento in entrata dei residui del Fondo sviluppo e coesione 2021-27, l'utilizzo del Fondo per la

compensazione degli eventuali scostamenti dal percorso della spesa netta indicato nel PSB 2025-29 e le riduzioni di spesa nei Ministeri.

Le misure previste per le imprese e i lavoratori autonomi contribuiscono al miglioramento del disavanzo in ogni anno nel triennio 2026-28 coperto dalla manovra: per 1 miliardo nel 2026, 4,3 nel 2027 e 2,1 nel 2028. Dal lato delle entrate, si evidenziano interventi di aumento del gettito di carattere temporaneo, tra cui la previsione di imposte sostitutive per l'affrancamento delle riserve altrimenti non distribuibili, del limite alla compensazione con perdite pregresse ed eccedenze ACE, e l'incremento di due punti percentuali delle aliquote IRAP per banche, altri enti e società finanziarie e imprese di assicurazione (per i periodi di imposta 2026, 2027 e 2028), nonché misure di carattere permanente come la revisione del regime fiscale dei dividendi in ambito UE. Tali interventi sono parzialmente compensati dall'introduzione di un incentivo fiscale sotto forma di iper-ammortamento e dalla rottamazione *quinquies*. Tra gli aumenti di spesa a favore delle imprese, si rileva la misura che estende e finanzia fino al 2028 i crediti d'imposta per investimenti nelle aree ZES e ZLS, rafforzando gli incentivi a favore delle imprese che operano nelle aree del Mezzogiorno.

Fig. 3.3 – Manovra per il triennio 2026-28 – Impatto sui settori destinatari (1)
(importi netti in miliardi di euro; incrementi (+) e riduzioni (-) del disavanzo)



Fonte: elaborazioni su informazioni contenute su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari del DDLB per il 2026.

(1) Gli effetti attesi dalla rimodulazione del PNRR non sono stati classificati in mancanza di informazioni di dettaglio su tale rimodulazione.

Tab. 3.7 – Principali misure del DDLB per il 2026 – Settori destinatari – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche (1) (2)
(milioni di euro)

	2026	2027	2028
ENTRATE NETTE	1.645,6	2.752,7	1.162,8
Totale di gruppo	-2.236,4	-2.156,3	-2.590,6
Riduzione dal 35% al 33% della seconda aliquota Irpef, di cui all'art. 11, c. 1, lett. b), del T.U.I.R. D.P.R. 917/1986 - Irpef	-2.869,0	-2.962,5	-2.962,5
Incremento aliquota cedolare secca dal 21% al 26% sulla prima abitazione locata tramite intermediari, di cui all'art. 4, c. 5, del DL 50/2017	-47,8	138,3	102,4
Generali Soppressione a decorrere dal 1° gennaio 2028 dell'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale usato come combustibile e dell'imposta regionale sostitutiva per le utenze esenti - Accise	0,0	0,0	-312,2
Incremento delle accise sul gasolio e corrispondente riduzione delle accise sulla benzina, finalizzato al finanziamento del trasporto pubblico locale, di cui all'art. 3, del D.Lgs. 43/2025 - Accise	617,0	573,7	538,5
Altro	63,4	94,2	43,2
Totale di gruppo	-1.124,4	-887,2	689,2
Di cui totale lavoratori dipendenti	-1.180,2	94,8	669,0
Di cui totale famiglie altro	55,8	-982,0	20,2
Dettaglio lavoratori dipendenti:			
Imposizione agevolata al 15% sulle indennità di turno e delle retribuzioni per lavoro svolto in orari notturni o festivi corrisposte nel 2026 ai lavoratori dipendenti con reddito inferiore a 40.000 euro, entro un massimo di 1.500 euro - Irpef	-1.052,3	0,0	0,0
Imposizione agevolata al 15% sulle retribuzioni accessorie corrisposte nel 2026 ai dipendenti pubblici con reddito inferiore a 50.000 euro - Irpef	-703,7	0,0	0,0
Imposta sostitutiva al 5% sugli incrementi retributivi legati a contratti conclusi nel 2025 o nel 2026, per lavoratori dipendenti con reddito inferiore a 28.000 euro - Irpef	-533,4	0,0	0,0
Ulteriore riduzione aliquota sostitutiva dei premi di produttività dal 5% all'1%, con elevazione del massimale a 5.000 euro, di cui all'art. 1, c. 182, della L. 208/2015 - Irpef	-165,0	-165,0	0,0
Ulteriore riduzione aliquota sostitutiva dei premi di produttività dal 5% all'1%, con elevazione del massimale a 5.000 euro, di cui all'art. 1, c. 182, della L. 208/2015 - Imposta sostitutiva	-126,7	-126,7	0,0
Imposizione agevolata al 15% sulle indennità di turno e delle retribuzioni per lavoro svolto in orari notturni o festivi corrisposte nel 2026 ai lavoratori dipendenti con reddito inferiore a 40.000 euro, entro un massimo di 1.500 euro - Imposta sostitutiva	517,5	0,0	0,0
Incremento del livello di finanziamento del Sistema sanitario nazionale (SSN) - Effetti riflessi	366,7	530,1	528,2
Imposizione agevolata al 15% sulle retribuzioni accessorie corrisposte nel 2026 ai dipendenti pubblici con reddito inferiore a 50.000 euro - Imposta sostitutiva	345,2	0,0	0,0
Imposta sostitutiva al 5% sugli incrementi retributivi legati a contratti conclusi nel 2025 o nel 2026, per lavoratori dipendenti con reddito inferiore a 28.000 euro - Imposta sostitutiva	113,1	0,0	0,0
Altro	58,4	-143,6	140,8
Dettaglio famiglie altro:			
Definizione agevolata dei carichi affidati dal 2000 al 2023 dagli enti creditori all'agente della riscossione derivanti dall'omesso versamento di imposte e carichi iscritti per violazioni del Codice della strada (Rottamazione quinquies) - Erario	-269,6	-215,0	-192,6
Proroga al 31 dicembre 2026 delle detrazioni per gli interventi di recupero edilizio di cui all'art. 16, c.1, del DL 63/2013 - Irpef	-53,2	-567,2	-354,5
Proroga al 31 dicembre 2026 delle detrazioni per gli interventi di efficientamento energetico, di cui all'art. 14, c. 3-quinquies, del DL 63/2013 - Irpef	-12,6	-134,6	-84,1
Proroga al 31 dicembre 2026 delle detrazioni di cui all'art. 119 DL 34/2020 (Superbonus sisma 2016-17)	0,0	-232,4	-132,8
Proroga al 2026 dell'esenzione della somma dei redditi dominicali e agrari relativi ai terreni dichiarati da coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali ai fini Irpef, totale fino a 10.000 euro e al 50% tra 10.000 e 15.000 euro - Irpef	0,0	-210,0	90,0
Posticipo al 2027 dell'esonero contributivo per le lavoratrici madri, di cui all'art. 1, c. 219, della L. 207/2024	300,0	0,0	0,0
Incremento dell'accisa sui tabacchi lavorati e di imposta di consumo sui prodotti succedanei dei prodotti da fumo, di cui all'art. 39-octies, del D.Lgs. 504/1995	213,0	465,8	796,9
Altro	-121,7	-88,6	-102,7

Tab. 3.7 – (segue) Principali misure del DDLB per il 2026 – Settori destinatari – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche (1) (2)
(milioni di euro)

	2026	2027	2028
ENTRATE NETTE (segue)			
Totale di gruppo	5.006,4	5.796,2	3.064,1
Definizione agevolata dei carichi affidati dal 2000 al 2023 dagli enti creditori all'agente della riscossione derivanti dall'omesso versamento di contributi previdenziali (Rottamazione quinquies) - INPS	-617,7	-244,7	-176,2
Definizione agevolata dei carichi affidati dal 2000 al 2023 dagli enti creditori all'agente della riscossione derivanti dall'omesso versamento di imposte e carichi iscritti per violazioni del Codice della strada (Rottamazione quinquies) - Erario	-590,7	-154,1	-82,9
Differimento dal 1° gennaio 2026 al 1° gennaio 2027 della decorrenza dell'efficacia delle disposizioni introduttive dell'imposta di consumo sulle bevande edulcorate, di cui all'art. 1, cc. 661-676 della L. 160/2019 - Imposta di consumo	-312,0	-28,4	0,0
Esonero parziale dal versamento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro privati per un periodo massimo di 24 mesi, per l'assunzione dal 1° gennaio 2026 al 31 dicembre 2026 di personale non dirigenziale con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato	-154,0	-400,0	-271,0
Proroga per il 2026 dell'innalzamento del limite di accesso reddituale alla <i>flat tax</i> da 30.000 a 35.000 euro, di cui all'art. 1, c. 12, della L. 207/2024 - Irpef	-68,2	-188,9	80,9
Imposta sostitutiva del 27,5% sull'ammontare delle riserve non distribuibile, di cui all'art. 26, c. 5-bis, del DL 104/2023, per l'affrancamento della riserva stessa esistente al termine del periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2025 e al 33% per l'affrancamento delle riserve esistenti al termine dell'esercizio successivo a quello in corso al 31 dicembre 2025	1.650,0	0,0	0,0
Tetto del 45% alla compensazione mediante perdite pregresse ed eccedenze ACE del maggiore reddito imponibile formatosi in conseguenza della mancata applicazione delle deduzioni relative a svalutazioni crediti, avviamento e prima applicazione IFRS 9 per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2026 - Ires	1.188,0	0,0	0,0
Incremento di due punti percentuali (da 4,65% a 6,65%), a partire dal periodo d'imposta 2025, delle aliquote IRAP, di cui all'art. 16, c. 1-bis, lett. b), del D.Lgs. 446/1997 - Banche e altri enti e società finanziarie	976,3	1.148,6	1.148,6
Revisione del trattamento fiscale dei dividendi in ambito UE, di cui agli artt. 59 e 89, del T.U.I.R. D.P.R. 917/1986, con limitazione del regime di esclusione ai dividendi derivanti da partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente tramite società controllate, in misura non inferiore al 10% - Ires	715,1	1.019,4	1.048,3
Liquidazione automatizzata dell'IVA in caso di omessa dichiarazione annuale - Versamenti effettuati dai contribuenti entro 60 giorni a seguito di comunicazione	461,0	461,0	461,0
Modifiche alla tassazione delle plusvalenze nell'ambito della disciplina del reddito d'impresa, di cui all'art.86, c. 4, del T.U.I.R. D.P.R. 917/1986 - Ires	258,3	295,9	232,3
Riproposizione dell'assegnazione agevolata dei beni ai soci, di cui all'art. 29 della L. 449/1997 - Imposta sostitutiva	242,9	0,0	0,0
Affrancamento straordinario delle riserve in sospensione d'imposta con aliquota al 10% - Irpef soci	215,9	215,9	215,9
Inibizione della possibilità di utilizzare l'istituto della compensazione orizzontale, di cui all'art. 37, c. 49-quinquies, del DL 223/2006, ai soggetti con situazione debitoria superiore a 50.000 euro	207,0	207,0	207,0
Affrancamento straordinario delle riserve in sospensione d'imposta con aliquota al 10% - Imposta sostitutiva	205,0	205,0	205,0
Liquidazione automatizzata dell'IVA in caso di omessa dichiarazione annuale - Versamenti effettuati dai contribuenti entro 60 giorni a seguito di comunicazione - Sanzioni	185,0	185,0	185,0
Incremento di due punti percentuali (da 5,90% a 7,90%), a partire dal periodo di imposta 2025, delle aliquote IRAP, di cui all'art. 16, c. 1-bis, lett. c), del D.Lgs. 446/1997 - Imprese di assicurazione	176,7	207,9	207,9
Maggiorazione quote d'ammortamento per investimenti in beni strumentali funzionali alla trasformazione tecnologica e/o digitale (iper-ammortamento) - Ires	0,0	-454,8	-860,0
Maggiorazione quote d'ammortamento per investimenti in beni strumentali funzionali alla trasformazione tecnologica e/o digitale (iper-ammortamento) - Irpef	0,0	-81,8	-135,3
DTA - Differimento parziale della quota deducibile di avviamento, di cui all'art.1, c. 1079, della L. 145/2018, prevista nel 2027 (dal 20,58% all'8,22%) e recupero della stessa in due quote uguali nel 2028 e 2029 - Ires	0,0	510,6	0,0
DTA - Differimento parziale della quota deducibile di svalutazione e perdita su crediti, di cui all'art. 16, cc. 4 e 9, del DL 83/2015, prevista nel 2027 (dal 6,32% al 2,52%) e recupero della stessa in due quote uguali nel 2028 e nel 2029 - Ires	0,0	508,9	0,0
Reintroduzione della deducibilità al 96% degli interessi passivi delle banche come previsto prima delle modifiche all'art. 96 del T.U.I.R. introdotte dalla L. 208/2015 - Ires	0,0	382,2	286,7
Tetto del 54% alla compensazione mediante perdite pregresse ed eccedenze ACE del maggiore reddito imponibile formatosi in conseguenza della mancata applicazione delle deduzioni relative a svalutazioni crediti, avviamento e prima applicazione IFRS 9 per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2027 - Ires	0,0	360,6	0,0
DTA - Differimento parziale della quota deducibile dei componenti negativi emersi in sede di prima applicazione dell'IFRS 9, di cui all'art. 1, cc. 1067 e 1068, della L. 145/2018, prevista nel 2027 (dal 15,83% al 6,33%) e recupero della stessa in due quote uguali nel 2028 e nel 2029 - Ires	0,0	252,5	0,0
DTA - Differimento parziale della quota deducibile di avviamento, di cui all'art.1, c. 1079, della L. 145/2018, prevista nel 2027 (dal 20,58% all'8,22%) e recupero della stessa in due quote uguali nel 2028 e 2029 - IRAP	0,0	204,9	0,0
DTA - Differimento parziale della quota deducibile di svalutazione e perdita su crediti, di cui all'art. 16, cc. 4 e 9, del DL 83/2015, prevista nel 2027 (dal 6,32% al 2,52%) e recupero della stessa in due quote uguali nel 2028 e nel 2029 - IRAP	0,0	204,2	0,0
Proroga al 31 dicembre 2026 delle detrazioni per gli interventi di recupero edilizio di cui all'art. 16, c.1, del DL 63/2013 - Irpef/Ires	0,0	192,4	-82,5
Reintroduzione della deducibilità al 96% degli interessi passivi delle banche come previsto prima delle modifiche all'art. 96 del T.U.I.R. introdotte dalla L. 208/2015 - IRAP	0,0	136,8	102,6
DTA - Differimento parziale della quota deducibile dei componenti negativi emersi in sede di prima applicazione dell'IFRS 9, di cui all'art. 1, cc. 1067 e 1068, della L. 145/2018, prevista nel 2027 (dal 15,83% al 6,33%) e recupero della stessa in due quote uguali nel 2028 e nel 2029 - IRAP	0,0	101,3	0,0
Esonero parziale dal versamento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro privati per un periodo massimo di 24 mesi, per l'assunzione dal 1° gennaio 2026 al 31 dicembre 2026 di personale non dirigenziale con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato - Effetti fiscali	0,0	60,0	132,0
Altro	267,8	488,8	158,9

Imprese e
lavoratori
autonomi

Tab. 3.7 – (segue) Principali misure del DDLB per il 2026 – Settori destinatari – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche (1) (2)
(milioni di euro)

	2026	2027	2028
USCITE NETTE	7.664,0	9.416,1	8.642,4
Totale di gruppo	-1.621,2	1.316,7	2.226,8
Utilizzo del Fondo di parte corrente per la compensazione degli eventuali scostamenti dal percorso della spesa netta indicato nel PSB, di cui al c. 886 della L. 207/2024	-1.395,5	0,0	0,0
Versamento in entrata dei residui FSC 2021-2027, di cui all'art. 1, c. 177, della L. 178/2020	-1.100,0	-1.000,0	0,0
Riduzione della spesa dei Ministeri - Spesa in conto capitale	-948,4	-1.349,2	-1.642,8
Abrogazione del Fondo integrativo speciale per la ricerca, del Fondo italiano per la scienza, del Fondo italiano per le scienze applicate, del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica e del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica - finanziamento progetti di cooperazione internazionale	-437,8	-436,4	-486,4
Riduzione della spesa dei Ministeri - Spesa corrente	-354,9	-283,9	-1.139,9
Versamento compensativo allo Stato, da parte delle Regioni, degli importi dovuti a CdP a seguito dell'accollo del debito - Riduzione della capacità di spesa degli enti	-312,8	-312,8	-312,8
Versamento compensativo allo Stato, da parte delle Regioni, a seguito della cancellazione della restituzione delle anticipazioni di liquidità - Riduzione della capacità di spesa degli enti	-312,7	-300,6	-288,3
Riduzione del Fondo sviluppo e coesione (FSC), periodo di programmazione 2021-27, di cui all'art. 1, c. 177, della L. 178/2020	-100,0	-100,0	-100,0
Istituzione di un Fondo per la riduzione dell'esposizione a situazioni di rischio nel territorio nazionale	350,0	0,0	0,0
Maggiore spesa del BdS a favore di CdP, a seguito dell'accollo del debito delle Regioni originariamente contratto con CdP - Ampliamento della capacità di spesa degli enti	312,8	312,8	312,8
Cancellazione della restituzione delle anticipazioni di liquidità erogate dallo Stato a favore delle Regioni (quota interessi) - Ampliamento della capacità di spesa degli enti	312,7	300,6	288,3
Fondo emergenze nazionali	277,4	361,9	374,7
Generali Istituzione del Fondo programmazione della ricerca (include la riprogrammazione risorse rinvenienti dalla contestuale abrogazione dei fondi preesistenti)	259,0	257,6	285,7
Incremento del Fondo speciale per il finanziamento dei provvedimenti legislativi di parte corrente (Tabella A)	211,0	191,0	181,0
Missioni internazionali - Funzionamento	162,5	0,0	0,0
Incremento del Fondo per l'assistenza ai minori, di cui all'art. 1, c. 759, della L. 207/2024	150,0	0,0	0,0
Rifinanziamento del Fondo programmazione della ricerca per progetti di rilevante interesse nazionale	150,0	150,0	150,0
Revisione delle regole di utilizzo degli avanzi vincolati da parte degli enti in disavanzo - Ampliamento della capacità di spesa degli enti	105,0	105,0	105,0
Istituzione di un fondo destinato al potenziamento delle finalità istituzionali delle Amministrazioni dello Stato	100,0	100,0	100,0
Riduzione del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario, di cui all'art. 1, c. 786, della L. 207/2024 - Ampliamento della capacità di spesa degli enti	100,0	0,0	0,0
Modifica delle modalità di calcolo del Fondo crediti di dubbia esigibilità - Ampliamento della capacità di spesa degli enti	87,5	262,5	340,3
Contratti di programma e di servizio infrastrutture - Rfi manutenzione straordinaria	83,2	1.580,7	1.883,6
Cancellazione della restituzione delle anticipazioni di liquidità delle Regioni - Ampliamento della capacità di spesa degli enti, al netto delle specifiche limitazioni di utilizzo disposte	30,7	68,2	103,7
Finanziamento degli interventi di ricostruzione privata nei territori dagli eventi sismici della regione Marche e della regione Umbria, di cui all'art. 1, c. 677, della L.207/2024	20,0	90,0	220,0
Maggiore spesa per interessi passivi	18,0	136,0	327,0
Contratti di programma e di servizio infrastrutture - anas manutenzione straordinaria e investimenti	0,0	571,4	986,2
Altro	611,1	611,9	538,7

Tab. 3.7 – (segue) Principali misure del DDLB per il 2026 – Settori destinatari – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche (1) (2)
(milioni di euro)

	2026	2027	2028
USCITE NETTE (segue)			
Totale di gruppo	5.266,7	6.605,8	5.414,4
Di cui totale lavoratori dipendenti	952,5	1.527,3	1.640,2
Di cui totale famiglie altro	4.314,2	5.078,6	3.774,3
Dettaglio lavoratori dipendenti:			
Incremento del livello di finanziamento del Sistema sanitario nazionale (SSN) - Personale	756,0	1.093,0	1.089,0
Istituzione di un fondo per l'incremento del trattamento accessorio fisso e ricorrente del personale non dirigente sulla base dei criteri definiti nel CCNL del Comparto Funzioni locali, relativo al triennio 2025-27	0,0	50,0	100,0
Liquidazione anticipata di 3 mesi del trattamento di fine servizio per dipendenti pubblici nei casi di accesso al pensionamento per vecchiaia, di cui all'art. 3, c. 2, del DL 79/1997	0,0	321,0	330,0
Altro	196,5	63,3	121,2
Dettaglio famiglie altro:			
Riduzione del Fondo sostegno povertà e inclusione attiva, di cui all'art. 1, c. 321, della L. 197/2022	-267,2	-347,0	-336,2
Incremento del livello di finanziamento del Sistema sanitario nazionale (SSN)	1.644,0	1.557,0	1.561,0
Riconoscimento di una somma pari a 60 euro mensili, per ogni mensilità di contribuzione effettiva derivante da attività di lavoro, da corrispondere alla madre lavoratrice titolare di reddito da lavoro non superiore a 40.000 euro su base annua	630,0	0,0	0,0
Incremento del Fondo per l'acquisto dei beni alimentari di prima necessità, di cui all'art. 1, c. 450, della L. 197/2022 (Carta "Dedicata a te")	500,0	500,0	0,0
Soppressione della sospensione di un mese del beneficio economico dell'Assegno di inclusione, di cui all'art. 13, c. 8, lett. a), del DL 48/2023	440,0	453,0	457,0
Famiglie Modifiche della franchigia della prima casa ai fini ISEE e della scala di equivalenza - Assegno unico universale	324,1	329,0	334,9
Incremento delle pensioni in favore dei soggetti in condizioni disagiate, di cui all'art. 38 della L. 448/2001	295,0	295,0	295,0
Incremento del Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio, di cui all'art. 18 del DL 68/2012	250,0	250,0	250,0
Proroga dell'Ape sociale, con riferimento alle fattispecie di cui all'art. 1, c. 179, lett. da a) a d), della L. 232/2016	170,0	320,0	315,0
Modifiche della franchigia della prima casa ai fini ISEE e della scala di equivalenza - Assegno di inclusione	119,3	119,3	127,7
Rifinanziamento dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 3, c. 1, DL 39/2009 (Sisma 2009 - Ricostruzione abitazioni private)	100,0	100,0	0,0
Istituzione del Fondo per le iniziative legislative a sostegno del ruolo di cura e di assistenza del caregiver familiare	1,2	207,0	207,0
Abrogazione della Carta del Merito e della Carta Giovani di cui all'art.1, c.357-bis, c.357-ter, c.357-quater, c.357-quinquies, c.358 della L. 234/2021	0,0	-180,5	-180,5
Rideterminazione per il solo anno 2027 dell'incremento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico di un mese e conferma a decorrere dal 1° gennaio 2028 dell'incremento stabilito dal decreto direttoriale, di cui all'art. 12, c. 12-bis, del DL 78/2010	0,0	1.100,0	475,0
Incremento del Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi, di cui all'art. 1, c. 496, lettera a), della L. 213/2023, finalizzato all'ampliamento dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) nella materia "Assistenza"	0,0	200,0	200,0
Assegnazione di una Carta elettronica "Valore", utilizzabile dagli studenti che conseguono il diploma di maturità dal 2026, per acquisto di prodotti culturali	0,0	180,0	180,0
Rideterminazione per il solo anno 2027 dell'incremento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico di un mese e conferma a decorrere dal 1° gennaio 2028 dell'incremento stabilito dal decreto direttoriale, di cui all'art. 12, c. 12-bis, del DL 78/2010 - TFR	0,0	110,0	-110,0
Altro	107,8	-114,3	-1,6
Totale di gruppo	4.018,5	1.493,5	1.001,2
Mit - Riduzione degli stanziamenti di leggi pluriennali oggetto di reiscrizione in bilancio ai sensi dell'articolo 30, comma 2, della legge n.196/2009	-431,2	-215,3	-78,2
Riduzione del Fondo per il cinema e l'audiovisivo di cui all'art. 13, c.2 della L. 220/2016 - Tax credit cinema	-150,0	-200,0	-200,0
Fondo per l'avvio delle opere indifferibili	-142,9	0,0	0,0
Rifinanziamento del credito d'imposta ZES, di cui all'art. 16 del DL 124/2023	2.300,0	1.000,0	750,0
Istituzione di un fondo destinato a far fronte agli effetti finanziari derivanti da contenziosi nazionali ed europei	2.200,0	0,0	0,0
Incremento delle risorse destinate alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese, attuate ai sensi dell'art. 2 del DL 69/2013 (c.d. "Nuova Sabatini")	200,0	450,0	0,0
Imprese e lavoratori autonomi Incremento delle accise sul gasolio e corrispondente riduzione delle accise sulla benzina, finalizzato al finanziamento del trasporto pubblico locale, di cui all'art. 3, del D.Lgs. 43/2025 - Crediti d'imposta	107,2	228,3	227,2
Estensione del credito d'imposta ZES di cui all'art. 13 del DL 60/2024 agli investimenti realizzati dal 16 novembre 2025 al 31 dicembre 2028	100,0	100,0	100,0
Incremento del Fondo per la promozione degli scambi e l'internazionalizzazione delle imprese, di cui all'art. 14, c. 19, del DL 98/2011	100,0	100,0	100,0
Fondo perequativo misure fiscali	49,5	129,2	281,5
Fondo investimenti - Programmazione 2025	0,0	-112,7	-136,3
Finanziamento dei contratti di sviluppo, di cui all'art. 43 del DL 112/2008	0,0	175,0	35,0
Altro	-314,1	-160,9	-78,0
Effetti attesi da rimodulazione PNRR	5.070,4	718,0	439,8
INDEBITAMENTO NETTO	-947,9	-5.945,4	-7.039,8

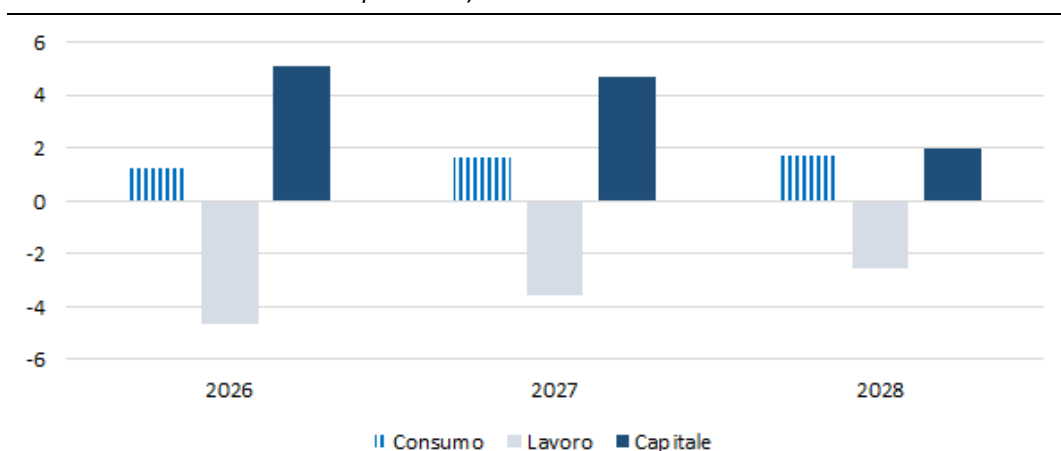
Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DDLB per il 2026.

(1) In assenza di informazioni puntuali, l'impatto sull'indebitamento netto delle singole misure della sezione II del DDLB per il 2026 è stato stimato, riproporzionando gli effetti per il coefficiente risultante dal rapporto fra l'impatto complessivo sul saldo netto da finanziare e l'impatto complessivo sull'indebitamento netto. Eventuali differenze nei totali sono dovute ad arrotondamenti. – (2) Gli effetti attesi dalla rimodulazione del PNRR non sono stati classificati in mancanza di informazioni di dettaglio su tale rimodulazione.

Guardando alla suddivisione della manovra tra entrate nette e spese nette, si possono considerare alcune classificazioni adottate a livello europeo: da un lato, l'attribuzione delle imposte secondo categorie di base imponibile¹³ (consumo, lavoro, capitale) e, dall'altro, la classificazione funzionale COFOG della spesa¹⁴.

Nel triennio 2026-28, gli interventi previsti dalla manovra determinano una riduzione del prelievo fiscale sul lavoro, a fronte di un aumento delle entrate derivanti dalla tassazione del capitale e, in misura più contenuta, dei consumi (fig. 3.4 e tab 3.8).

Fig. 3.4 – Manovra per il triennio 2026-28 - Base economica entrate
(importi netti in miliardi di euro; incrementi (+) e decrementi (-) delle entrate delle Amministrazioni pubbliche)



Fonte: elaborazioni su informazioni contenute su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari del DDLB per il 2026.

¹³ Si veda Commissione europea (2025), *“Annual report on taxation 2025”*. Le imposte sui consumi sono definite come imposte riscosse sulle transazioni tra consumatori finali e produttori e sui beni di consumo finale. Le imposte sul lavoro dipendente comprendono tutte le imposte, direttamente collegate ai salari e per lo più trattenute alla fonte, a carico dei datori di lavoro e dei dipendenti, inclusi i contributi sociali obbligatori. Nella classificazione adottata, rientrano inoltre tra le imposte sul lavoro tutte le imposte e i contributi sociali obbligatori prelevati sulla categoria dei «lavoratori — non occupati» e sui redditi da trasferimento dei disoccupati. Il reddito da lavoro autonomo è considerato un reddito da capitale, in quanto il lavoratore autonomo si assume il rischio di subire perdite nell'esercizio della propria attività. Le imposte sul reddito delle persone fisiche e i contributi sociali dei lavoratori autonomi sono, quindi, destinati al reddito da capitale (per semplicità, non si tiene conto del fatto che una parte del reddito da lavoro autonomo non differisce significativamente da quello dei lavoratori dipendenti; l'Istat fornisce, a consuntivo, stime ufficiali delle percentuali di “reddito misto”, con possibilità di attribuire quote al lavoro e al capitale). Il capitale, inoltre, è definito in senso ampio, includendo capitale fisico, beni immateriali e investimenti finanziari e risparmi. Le imposte sul capitale comprendono anche le imposte sul reddito d'impresa in senso lato: non solo le imposte sugli utili, ma anche tasse e tributi che potrebbero derivare da profitto di produzione/guadagno, come l'imposta sugli immobili, purché siano i proprietari piuttosto che gli inquilini a essere tassati, così come rientra tra le imposte sul capitale la tassa sugli autoveicoli pagata dalle imprese.

¹⁴ La COFOG (*Classification of the Functions of Government*) è la classificazione della spesa della pubblica amministrazione per funzioni adottata dalle principali istituzioni internazionali (ONU; OCSE; Eurostat; FMI). La classificazione è articolata su 3 livelli gerarchici di aggregati contabili: divisioni, gruppi e classi. Le divisioni rappresentano gli obiettivi generali della spesa pubblica (servizi generali della pubblica Amministrazione; Difesa; Ordine pubblico e sicurezza; Affari economici; Protezione dell'ambiente; Abitazione e assetto territoriale; Sanità; Attività ricreative, culturali e di culto; Istruzione; Protezione sociale). I gruppi riguardano specifiche aree di intervento della pubblica Amministrazione. Le classi identificano gli obiettivi specifici in cui si articolano le aree di intervento.

Tab. 3.8 – Principali misure del DDLB per il 2026 – Base economica entrate e classificazione funzionale spese – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche (1) (2)
(milioni di euro)

	2026	2027	2028
ENTRATE NETTE	1.645,6	2.752,7	1.162,8
Totale di gruppo	1.236,9	1.638,0	1.741,6
Differimento dal 1° gennaio 2026 al 1° gennaio 2027 della decorrenza dell'efficacia delle disposizioni introduttive dell'imposta di consumo sulle bevande edulcorate, di cui all'art. 1, cc. 661-676 della L. 160/2019 - Imposta di consumo	-312,0	-28,4	0,0
Soppressione a decorrere dal 1° gennaio 2028 dell'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale usato come combustibile e dell'imposta regionale sostitutiva per le utenze esenti - Accise	0,0	0,0	-312,2
Incremento delle accise sul gasolio e corrispondente riduzione delle accise sulla benzina, finalizzato al finanziamento del trasporto pubblico locale, di cui all'art. 3, del D.Lgs. 43/2025 - Accise	617,0	573,7	538,5
Consumo Liquidazione automatizzata dell'IVA in caso di omessa dichiarazione annuale - Versamenti effettuati dai contribuenti entro 60 giorni a seguito di comunicazione	461,0	461,0	461,0
Incremento dell'accisa sui tabacchi lavorati e dell'imposta di consumo sui prodotti succedanei dei prodotti da fumo, di cui all'art. 39-octies, del D.Lgs. 504/1995	213,0	465,8	796,9
Liquidazione automatizzata dell'IVA in caso di omessa dichiarazione annuale - Versamenti effettuati dai contribuenti entro 60 giorni a seguito di comunicazione - Sanzioni	185,0	185,0	185,0
Altro	72,9	-19,2	72,4
Totale di gruppo	-4.680,2	-3.601,4	-2.563,8
Riduzione dal 35% al 33% della seconda aliquota Irpef, di cui all'art. 11, c. 1, lett. b), del T.U.I.R, D.P.R. 917/1986 - Irpef	-2.869,0	-2.962,5	-2.962,5
Imposizione agevolata al 15% sulle indennità di turno e delle retribuzioni per lavoro svolto in orari notturni o festivi corrisposte nel 2026 ai lavoratori dipendenti con reddito inferiore a 40.000 euro, entro un massimo di 1.500 euro - Irpef	-1.052,3	0,0	0,0
Imposizione agevolata al 15% sulle retribuzioni accessorie corrisposte nel 2026 ai dipendenti pubblici con reddito inferiore a 50.000 euro - Irpef	-703,7	0,0	0,0
Definizione agevolata dei carichi affidati dal 2000 al 2023 dagli enti creditori all'agente della riscossione derivanti dall'omesso versamento di contributi previdenziali (Rottamazione quinquies) - INPS	-617,7	-244,7	-176,2
Imposta sostitutiva al 5% sugli incrementi retributivi legati a contratti conclusi nel 2025 o nel 2026, per lavoratori dipendenti con reddito inferiore a 28.000 euro - Irpef	-533,4	0,0	0,0
Ulteriore riduzione dell'aliquota sostitutiva dei premi di produttività dal 5% all'1%, con elevazione del massimale a 5.000 euro, di cui all'art. 1, c. 182, della L. 208/2015 - Irpef	-165,0	-165,0	0,0
Esonero parziale dal versamento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro privati per un periodo massimo di 24 mesi, per l'assunzione dal 1° gennaio 2026 al 31 dicembre 2026 di personale non dirigenziale con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato	-154,0	-400,0	-271,0
Lavoro Ulteriore riduzione dell'aliquota sostitutiva dei premi di produttività dal 5% all'1%, con elevazione del massimale a 5.000 euro, di cui all'art. 1, c. 182, della L. 208/2015 - Imposta sostitutiva	-126,7	-126,7	0,0
Imposizione agevolata al 15% sulle indennità di turno e delle retribuzioni per lavoro svolto in orari notturni o festivi corrisposte nel 2026 ai lavoratori dipendenti con reddito inferiore a 40.000 euro, entro un massimo di 1.500 euro - Imposta sostitutiva	517,5	0,0	0,0
Incremento del livello di finanziamento del Sistema sanitario nazionale (SSN) - Effetti riflessi	366,7	530,1	528,2
Imposizione agevolata al 15% sulle retribuzioni accessorie corrisposte nel 2026 ai dipendenti pubblici con reddito inferiore a 50.000 euro - Imposta sostitutiva	345,2	0,0	0,0
Posticipo al 2027 dell'esonero contributivo per le lavoratrici madri, di cui all'art. 1, c. 219, della L. 207/2024	300,0	0,0	0,0
Imposta sostitutiva al 5% sugli incrementi retributivi legati a contratti conclusi nel 2025 o nel 2026, per lavoratori dipendenti con reddito inferiore a 28.000 euro - Imposta sostitutiva	113,1	0,0	0,0
Proroga al 2026 dell'esenzione della somma dei redditi dominicali e agrari relativi ai terreni dichiarati da coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali ai fini Irpef, totale fino a 10.000 euro e al 50% tra 10.000 e 15.000 euro - Irpef	0,0	-210,0	90,0
Esonero parziale dal versamento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro privati per un periodo massimo di 24 mesi, per l'assunzione dal 1° gennaio 2026 al 31 dicembre 2026 di personale non dirigenziale con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato - Effetti fiscali	0,0	60,0	132,0
Altro	-101,0	-82,6	95,7

Tab. 3.8 – (segue) Principali misure del DDLB per il 2026 – Base economica entrate e classificazione funzionale spese – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche (1) (2)
(milioni di euro)

	2026	2027	2028
ENTRATE NETTE (segue)			
Totale di gruppo	5.089,0	4.716,1	1.985,0
Definizione agevolata dei carichi affidati dal 2000 al 2023 dagli enti creditori all'agente della riscossione derivanti dall'omesso versamento di imposte e carichi iscritti per violazioni del Codice della strada (Rottamazione quinquies) - Erario	-795,3	-352,1	-266,3
Proroga per il 2026 dell'innalzamento del limite di accesso reddituale alla <i>flat tax</i> da 30.000 a 35.000 euro, di cui all'art. 1, c. 12, della L. 207/2024 - Irpef	-68,2	-188,9	80,9
Proroga al 31 dicembre 2026 delle detrazioni per gli interventi di recupero edilizio di cui all'art. 16, c.1, del DL 63/2013 - Irpef	-53,2	-567,2	-354,5
Incremento aliquota cedolare secca dal 21% al 26% sulla prima abitazione locata tramite intermediari, di cui all'art. 4, c. 5, del DL 50/2017	-47,8	138,3	102,4
Proroga al 31 dicembre 2026 delle detrazioni per gli interventi di efficientamento energetico, di cui all'art. 14, c.3- quinquies, del DL 63/2013 - Irpef	-12,6	-134,6	-84,1
Imposta sostitutiva del 27,5% sull'ammontare delle riserve non distribuibile, di cui all'art. 26, c. 5-bis, del DL 104/2023, per l'affrancamento della riserva stessa esistente al termine del periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2025 e al 33% per l'affrancamento delle riserve esistenti al termine dell'esercizio successivo a quello in corso al 31 dicembre 2025	1.650,0	0,0	0,0
Tetto del 45% alla compensazione mediante perdite pregresse ed eccedenze ACE del maggiore reddito imponibile formatosi in conseguenza della mancata applicazione delle deduzioni relative a svalutazioni crediti, avviamento e prima applicazione IFRS 9 per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2026 - Ires	1.188,0	0,0	0,0
Incremento di due punti percentuali (da 4,65% a 6,65%), a partire dal periodo d'imposta 2025, delle aliquote IRAP, di cui all'art. 16, c. 1-bis, lett. b), del D.Lgs. 446/1997 - Banche e altri enti e società finanziarie	976,3	1.148,6	1.148,6
Revisione del trattamento fiscale dei dividendi in ambito UE, di cui agli artt. 59 e 89, del T.U.I.R. D.P.R. 917/1986, con limitazione del regime di esclusione ai dividendi derivanti da partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente tramite società controllate, in misura non inferiore al 10% - Ires	715,1	1.019,4	1.048,3
Modifiche alla tassazione delle plusvalenze nell'ambito della disciplina del reddito d'impresa, di cui all'art.86, c. 4, del T.U.I.R. D.P.R. 917/1986 - Ires	258,3	295,9	232,3
Riproposizione dell'assegnazione agevolata dei beni ai soci, di cui all'art. 29 della L. 449/1997 - Imposta sostitutiva	242,9	0,0	0,0
Affrancamento straordinario delle riserve in sospensione d'imposta con aliquota al 10% - Irpef soci	215,9	215,9	215,9
Inibizione della possibilità di utilizzare l'istituto della compensazione orizzontale, di cui all'art. 37, c. 49-quinquies, del DL 223/2006, ai soggetti con situazione debitoria superiore a 50.000 euro	207,0	207,0	207,0
Affrancamento straordinario delle riserve in sospensione d'imposta con aliquota al 10% - Imposta sostitutiva	205,0	205,0	205,0
Capitale Incremento di due punti percentuali (da 5,90% a 7,90%), a partire dal periodo d'imposta 2025, delle aliquote IRAP, di cui all'art. 16, c. 1-bis, lett. c), del D.Lgs. 446/1997 - Imprese di assicurazione	176,7	207,9	207,9
Maggiorazione quote d'ammortamento per investimenti in beni strumentali funzionali alla trasformazione tecnologica e/o digitale (iper-ammortamento) - Ires	0,0	-454,8	-860,0
Proroga al 31 dicembre 2026 delle detrazioni di cui all'art. 119 DL 34/2020 (Superbonus sisma 2016-17)	0,0	-232,4	-132,8
Maggiorazione quote d'ammortamento per investimenti in beni strumentali funzionali alla trasformazione tecnologica e/o digitale (iper-ammortamento) - Irpef	0,0	-81,8	-135,3
DTA - Differimento parziale della quota deducibile di avviamento, di cui all'art.1, c. 1079, della L. 145/2018, prevista nel 2027 (dal 20,58% all'8,22%) e recupero della stessa in due quote uguali nel 2028 e 2029 - Ires	0,0	510,6	0,0
DTA - Differimento parziale della quota deducibile di svalutazione e perdita su crediti, di cui all'art. 16, cc. 4 e 9, del DL 83/2015, prevista nel 2027 (dal 6,32% al 2,52%) e recupero della stessa in due quote uguali nel 2028 e nel 2029 - Ires	0,0	508,9	0,0
Reintroduzione della deducibilità al 96% degli interessi passivi delle banche come previsto prima delle modifiche all'art. 96 del T.U.I.R. introdotte dalla L. 208/2015 - Ires	0,0	382,2	286,7
Tetto del 54% alla compensazione mediante perdite pregresse ed eccedenze ACE del maggiore reddito imponibile formatosi in conseguenza della mancata applicazione delle deduzioni relative a svalutazioni crediti, avviamento e prima applicazione IFRS 9 per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2027 - Ires	0,0	360,6	0,0
DTA - Differimento parziale della quota deducibile dei componenti negativi emersi in sede di prima applicazione dell'IFRS 9, di cui all'art. 1, cc. 1067 e 1068, della L. 145/2018, prevista nel 2027 (dal 15,83% al 6,33%) e recupero della stessa in due quote uguali nel 2028 e nel 2029 - Ires	0,0	252,5	0,0
DTA - Differimento parziale della quota deducibile di avviamento, di cui all'art.1, c. 1079, della L. 145/2018, prevista nel 2027 (dal 20,58% all'8,22%) e recupero della stessa in due quote uguali nel 2028 e 2029 - IRAP	0,0	204,9	0,0
DTA - Differimento parziale della quota deducibile di svalutazione e perdita su crediti, di cui all'art. 16, cc. 4 e 9, del DL 83/2015, prevista nel 2027 (dal 6,32% al 2,52%) e recupero della stessa in due quote uguali nel 2028 e nel 2029 - IRAP	0,0	204,2	0,0
Proroga al 31 dicembre 2026 delle detrazioni per gli interventi di recupero edilizio di cui all'art. 16, c.1, del DL 63/2013 - Irpef/Ires	0,0	192,4	-82,5
Reintroduzione della deducibilità al 96% degli interessi passivi delle banche come previsto prima delle modifiche all'art. 96 del T.U.I.R. introdotte dalla L. 208/2015 - IRAP	0,0	136,8	102,6
DTA - Differimento parziale della quota deducibile dei componenti negativi emersi in sede di prima applicazione dell'IFRS 9, di cui all'art. 1, cc. 1067 e 1068, della L. 145/2018, prevista nel 2027 (dal 15,83% al 6,33%) e recupero della stessa in due quote uguali nel 2028 e nel 2029 - IRAP	0,0	101,3	0,0
Altro	230,9	435,6	63,0

Tab. 3.8 – (segue) Principali misure del DDLB per il 2026 – Base economica entrate e classificazione funzionale spese – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche (1) (2)
(milioni di euro)

		2026	2027	2028
	USCITE NETTE	7.664,0	9.416,1	8.642,4
Servizi generali delle Amm.ni pubbliche	Totale di gruppo	121,7	47,0	48,7
	Istituzione di un fondo destinato al potenziamento delle finalità istituzionali delle Amministrazioni dello Stato	100,0	100,0	100,0
	Altro	21,7	-53,0	-51,3
	Totale di gruppo	370,3	218,9	176,1
Difesa	Missioni internazionali - Funzionamento	162,5	0,0	0,0
	Altro	207,7	218,9	176,1
	Totale di gruppo	9,7	49,3	112,3
Ordine pubblico e sicurezza	Altro	9,7	49,3	112,3
	Totale di gruppo	2.994,3	2.457,5	3.532,2
	Versamento in entrata dei residui FSC 2021-2027, di cui all'art. 1, c. 177, della L. 178/2020	-1.100,0	-1.000,0	0,0
	Mit - Riduzione degli stanziamenti di leggi pluriennali oggetto di reiscrizione in bilancio ai sensi dell'articolo 30, c. 2, della L. n.196/2009	-431,2	-215,3	-78,2
	Fondo per l'avvio delle opere indifferibili	-142,9	0,0	0,0
	Riduzione del Fondo sviluppo e coesione (FSC), periodo di programmazione 2021-27, di cui all'art. 1, c. 177, della L. 178/2020	-100,0	-100,0	-100,0
	Rifinanziamento del credito d'imposta ZES, di cui all'art. 16 del DL 124/2023	2.300,0	1.000,0	750,0
	Istituzione di un fondo destinato a far fronte agli effetti finanziari derivanti da contenziosi nazionali ed europei	2.200,0	0,0	0,0
Affari economici	Incremento delle risorse destinate alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese, attuate ai sensi dell'art. 2 del DL 69/2013 (c.d. "Nuova Sabatini")	200,0	450,0	0,0
	Estensione del credito d'imposta ZES di cui all'art. 13 del DL 60/2024 agli investimenti realizzati dal 16 novembre 2025 al 31 dicembre 2028	100,0	100,0	100,0
	Incremento del Fondo per la promozione degli scambi e l'internazionalizzazione delle imprese, di cui all'art. 14, c. 19, del DL 98/2011	100,0	100,0	100,0
	Contratti di programma e di servizio infrastrutture - Rfi manutenzione straordinaria	83,2	1.580,7	1.883,6
	Fondo investimenti - Programmazione 2025	0,0	-112,7	-136,3
	Contratti di programma e di servizio infrastrutture - Anas manutenzione straordinaria e investimenti	0,0	571,4	986,2
	Finanziamento dei contratti di sviluppo, di cui all'art. 43 del DL 112/2008	0,0	175,0	35,0
	Altro	-214,7	-91,6	-8,1
	Totale di gruppo	147,0	264,9	261,9
Protezione dell'ambiente	Incremento delle accise sul gasolio e corrispondente riduzione delle accise sulla benzina, finalizzato al finanziamento del trasporto pubblico locale, di cui all'art. 3, del D.Lgs. 43/2025 - Crediti d'imposta	107,2	228,3	227,2
	Altro	39,8	36,6	34,7
Abitazioni e assetto territoriale	Totale di gruppo	377,6	9,2	4,5
	Istituzione di un fondo per la riduzione dell'esposizione a situazioni di rischio nel territorio nazionale	350,0	0,0	0,0
	Altro	27,6	9,2	4,5
	Totale di gruppo	2.391,3	2.706,9	2.703,2
Sanità	Incremento del livello di finanziamento del Sistema sanitario nazionale (SSN)	1.644,0	1.557,0	1.561,0
	Incremento del livello di finanziamento del Sistema sanitario nazionale (SSN) - Personale	756,0	1.093,0	1.089,0
	Altro	-8,7	56,9	53,2
	Totale di gruppo	38,3	-36,3	-55,0
Attività ricreative, culturali e religiose	Riduzione del Fondo per il cinema e l'audiovisivo di cui all'art. 13, c.2 della L. 220/2016 - <i>Tax credit</i> cinema	-150,0	-200,0	-200,0
	Abrogazione della Carta del Merito e della Carta Giovani di cui all'art.1, c.357-bis, c.357-ter, c.357-quater, c.357-quinquies, c.358 della L. 234/2021	0,0	-180,5	-180,5
	Assegnazione di una Carta elettronica "Valore", utilizzabile dagli studenti che conseguono il diploma di maturità dal 2026, per acquisto di prodotti culturali	0,0	180,0	180,0
	Altro	188,3	164,2	145,5
	Totale di gruppo	217,9	217,9	195,9
Istruzione	Abrogazione del Fondo integrativo speciale per la ricerca, del Fondo italiano per la scienza, del Fondo italiano per le scienze applicate, del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica e del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica - finanziamento progetti di cooperazione internazionale	-437,8	-436,4	-486,4
	Istituzione del Fondo programmazione della ricerca (include la riprogrammazione risorse rinvenienti dalla contestuale abrogazione dei fondi preesistenti)	259,0	257,6	285,7
	Incremento del Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio, di cui all'art. 18 del DL 68/2012	250,0	250,0	250,0
	Rifinanziamento del Fondo programmazione della ricerca per progetti di rilevante interesse nazionale	150,0	150,0	150,0
	Altro	-3,3	-3,3	-3,3

Tab. 3.8 – (segue) Principali misure del DDLB per il 2026 – Base economica entrate e classificazione funzionale spese – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche (1) (2)
(milioni di euro)

	2026	2027	2028
USCITE NETTE (segue)			
Totale di gruppo	2.800,9	3.869,8	2.819,4
Riduzione del Fondo sostegno povertà e inclusione attiva, di cui all'art. 1, c. 321, della L. 197/2022	-267,2	-347,0	-336,2
Riconoscimento di una somma pari a 60 euro mensili, per ogni mensilità di contribuzione effettiva derivante da attività di lavoro, da corrispondere alla madre lavoratrice titolare di reddito da lavoro non superiore a 40.000 euro su base annua	630,0	0,0	0,0
Incremento del Fondo per l'acquisto dei beni alimentari di prima necessità, di cui all'art. 1, c. 450, della L. 197/2022 (Carta "Dedicata a te")	500,0	500,0	0,0
Soppressione della sospensione di un mese del beneficio economico dell'Assegno di inclusione, di cui all'art. 13, c. 8, lett. a), del DL 48/2023	440,0	453,0	457,0
Modifiche della franchigia della prima casa ai fini ISEE e della scala di equivalenza - Assegno unico universale	324,1	329,0	334,9
Incremento delle pensioni in favore dei soggetti in condizioni disagiate, di cui all'art. 38 della L. 448/2001	295,0	295,0	295,0
Proroga dell'Ape sociale, con riferimento alle fattispecie di cui all'art. 1, c. 179, lett. da a) a d), della L. 232/2016	170,0	320,0	315,0
Incremento del Fondo per l'assistenza ai minori, di cui all'art. 1, c. 759, della L. 207/2024	150,0	0,0	0,0
Modifiche della franchigia della prima casa ai fini ISEE e della scala di equivalenza - Assegno di inclusione	119,3	119,3	127,7
Protezione sociale			
Rifinanziamento dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 3, c. 1, DL 39/2009 (SISMA 2009 - Ricostruzione abitazioni private)	100,0	100,0	0,0
Fondo perequativo misure fiscali	49,5	129,2	281,5
Finanziamento degli interventi di ricostruzione privata nei territori dagli eventi sismici della regione Marche e della regione Umbria, di cui all'art. 1, c. 677, della L. 207/2024	20,0	90,0	220,0
Istituzione del Fondo per le iniziative legislative a sostegno del ruolo di cura e di assistenza del caregiver familiare	1,2	207,0	207,0
Rideterminazione per il solo anno 2027 dell'incremento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico di un mese e conferma a decorrere dal 1° gennaio 2028 dell'incremento stabilito dal decreto direttoriale, di cui all'art. 12, c. 12-bis, del DL 78/2010	0,0	1.100,0	475,0
Liquidazione anticipata di 3 mesi del trattamento di fine servizio per dipendenti pubblici nei casi di accesso al pensionamento per vecchiaia, di cui all'art. 3, c. 2, del DL 79/1997	0,0	321,0	330,0
Incremento del Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi, di cui all'art. 1, c. 496, lettera a), della L. 213/2023, finalizzato all'ampliamento dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) nella materia "Assistenza"	0,0	200,0	200,0
Rideterminazione per il solo anno 2027 dell'incremento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico di un mese e conferma a decorrere dal 1° gennaio 2028 dell'incremento stabilito dal decreto direttoriale, di cui all'art. 12, c. 12-bis, del DL 78/2010 - TFR	0,0	110,0	-110,0
Altro	269,0	-56,7	22,6
Totale di gruppo	-1.805,0	-389,0	-1.156,8
Utilizzo Fondo di parte corrente per la compensazione degli eventuali scostamenti dal percorso della spesa netta indicato nel PSB, di cui al c. 886 della L. 207/2024	-1.395,5	0,0	0,0
Riduzione della spesa dei Ministeri - Spesa in conto capitale	-948,4	-1.349,2	-1.642,8
Riduzione della spesa dei Ministeri - Spesa corrente	-354,9	-283,9	-1.139,9
Versamento compensativo allo Stato, da parte delle Regioni, degli importi dovuti a CdP a seguito dell'accollo del debito - Riduzione della capacità di spesa degli enti	-312,8	-312,8	-312,8
Versamento compensativo allo Stato, da parte delle Regioni, a seguito della cancellazione della restituzione delle anticipazioni di liquidità - Riduzione della capacità di spesa degli enti	-312,7	-300,6	-288,3
Maggiore spesa del BdS a favore di CdP, a seguito dell'accollo del debito delle Regioni originariamente contratto con CdP - Ampliamento della capacità di spesa degli enti	312,8	312,8	312,8
Non chiaramente classificabili e altro			
Cancellazione della restituzione delle anticipazioni di liquidità erogate dallo Stato a favore delle Regioni (quota interessi) - Ampliamento della capacità di spesa degli enti	312,7	300,6	288,3
Fondo emergenze nazionali	277,4	361,9	374,7
Incremento del Fondo speciale per il finanziamento dei provvedimenti legislativi di parte corrente (Tabella A)	211,0	191,0	181,0
Revisione delle regole di utilizzo degli avanzi vincolati da parte degli enti in disavanzo - Ampliamento della capacità di spesa degli enti	105,0	105,0	105,0
Riduzione del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario, di cui all'art. 1, c. 786, della L. 207/2024 - Ampliamento della capacità di spesa degli enti	100,0	0,0	0,0
Modifica delle modalità di calcolo del Fondo crediti di dubbia esigibilità - Ampliamento della capacità di spesa degli enti	87,5	262,5	340,3
Cancellazione della restituzione delle anticipazioni di liquidità delle Regioni - Ampliamento della capacità di spesa degli enti, al netto delle specifiche limitazioni di utilizzo disposte	30,7	68,2	103,7
Maggiore spesa per interessi passivi	18,0	136,0	327,0
Istituzione di un fondo per l'incremento del trattamento accessorio fisso e ricorrente del personale non dirigente sulla base dei criteri definiti nel CCNL del Comparto Funzioni locali, relativo al triennio 2025-27	0,0	50,0	100,0
Altro	64,2	69,6	94,1
Effetti attesi da rimodulazione PNRR	5.070,4	718,0	439,8
INDEBITAMENTO NETTO	-947,9	-5.945,4	-7.039,8

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DDLB per il 2026.

(1) In assenza di informazioni puntuali, l'impatto sull'indebitamento netto delle singole misure della sezione II del DDLB per il 2026 è stato stimato, riproporzionando gli effetti per il coefficiente risultante dal rapporto fra l'impatto complessivo sul saldo netto da finanziare e l'impatto complessivo sull'indebitamento netto. Eventuali differenze nei totali sono dovute ad arrotondamenti. - (2) Gli effetti attesi dalla rimodulazione del PNRR non sono stati classificati in mancanza di informazioni di dettaglio su tale rimodulazione.

Per quanto riguarda le minori imposte sul lavoro, esse sono riferibili principalmente alla riduzione dal 35 al 33 per cento della seconda aliquota Irpef, agli interventi temporanei di agevolazione fiscale sugli aumenti retributivi, sui premi di risultato e sulle maggiorazioni per lavoro notturno e festivo per i lavoratori dipendenti del settore privato e sulle retribuzioni accessorie per quelli del settore pubblico. Diversamente, in aumento delle entrate del 2026 incide il posticipo al 2027 dell'esonero parziale dei contributi previdenziali per le lavoratrici madri con due o più figli.

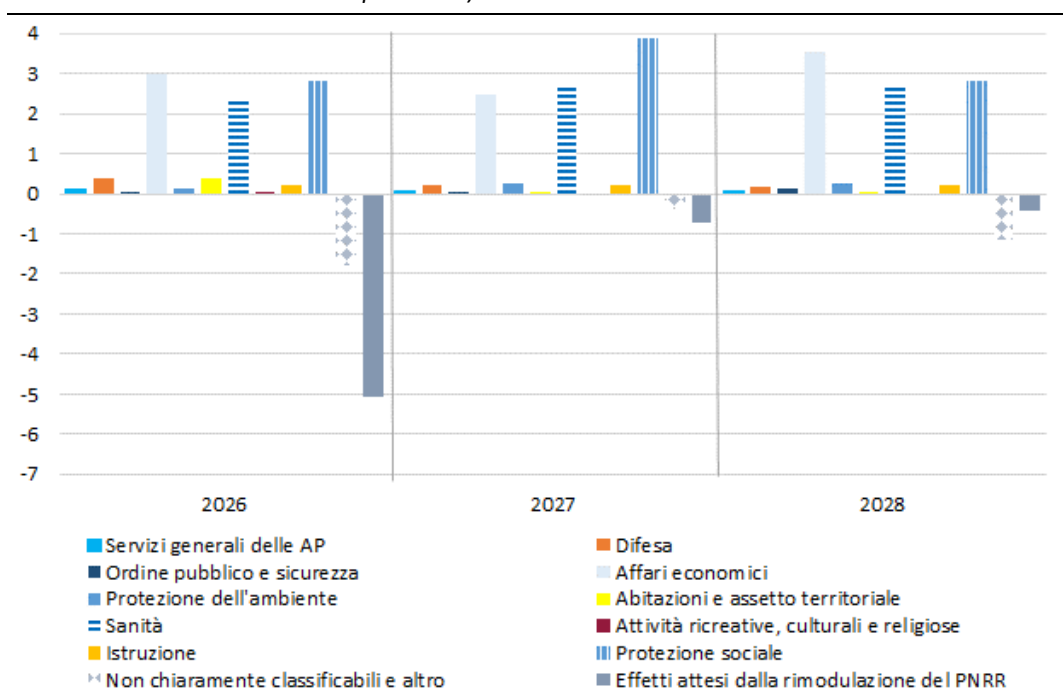
Con riferimento alle maggiori imposte sul consumo, esse sono attribuibili essenzialmente alle misure che prevedono l'incremento delle accise sul gasolio (con corrispondente riduzione di quelle sulla benzina) e a quelle sui tabacchi; sono inoltre previsti interventi volti a contrastare gli inadempimenti in materia di IVA, con un meccanismo di recupero strutturato dell'imposta evasa attraverso la liquidazione automatizzata. Tali misure sono parzialmente compensate dal differimento di un anno delle cosiddette "*sugar tax*" e "*plastic tax*" nonché dalla soppressione delle imposte regionali sul gas naturale a partire dal 2028.

Gli aumenti delle imposte sul capitale derivano principalmente dall'introduzione di imposte sostitutive per l'affrancamento delle riserve "non distribuibili" al termine del periodo di imposta 2025 e 2026, al limite del 45 per cento alla compensazione con perdite pregresse ed eccedenze ACE del maggior reddito imponibile derivante dalla mancata deduzione di svalutazioni crediti, avviamento e prima applicazione IFRS9 per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2026, nonché all'incremento di due punti percentuali delle aliquote IRAP per banche, altri enti e società finanziarie e imprese di assicurazione e alla revisione del regime fiscale dei dividendi in ambito UE. In senso opposto, agiscono in riduzione delle entrate sul capitale l'introduzione di un incentivo fiscale sotto forma di iper-ammortamento e la definizione agevolata dei carichi affidati dal 2000 al 2023 agli agenti della riscossione (cosiddetta rottamazione *quinquies*).

Dal lato delle spese, si evidenzia che le maggiori uscite nette riguardano le funzioni della classificazione COFOG attinenti alla protezione sociale, agli affari economici e alla sanità, mentre i risparmi sono concentrati nel gruppo di spese non chiaramente classificabili e negli effetti attesi dalla rimodulazione del PNRR (fig. 3.5 e tab 3.8). L'impatto delle spese nette classificate nella funzione affari economici è pari a 3 miliardi nel 2026, 2,5 nel 2027 e 3,5 nel 2028; gli esborsi più consistenti riguardano la disposizione relativa al rifinanziamento del credito di imposta ZES e quella relativa all'istituzione del fondo per fronteggiare gli effetti finanziari derivanti da contenziosi nazionali ed europei. L'impatto delle spese nette sulla funzione sanità è di 2,4 miliardi nel 2026 e di 2,7 nel 2027 e nel 2028 per effetto del finanziamento del fondo sanitario nazionale. Nell'ambito della protezione sociale, le spese nette hanno un impatto di 2,8 miliardi nel 2026, di 3,9 nel 2027 e di 2,8 nel 2028; ciò è dovuto a un insieme di misure sociali a favore delle famiglie, tra cui l'incremento del fondo per l'acquisto dei beni alimentari di prima necessità (Carta "Dedicata a te"), la rideterminazione – per il solo 2027 – dell'incremento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico di un mese (con esonero per i lavoratori addetti in attività

gravose o usuranti), le modifiche della franchigia della prima casa ai fini ISEE e della scala di equivalenza, la soppressione della sospensione di un mese per l'assegno di inclusione, l'integrazione del reddito per le lavoratrici madri con almeno due figli. L'impatto del gruppo di spese non chiaramente classificabili comporta risparmi netti per 1,8 miliardi nel 2026, che scendono a 0,4 miliardi nel 2027 e aumentano a 1,2 miliardi nel 2028, principalmente per l'effetto atteso dell'utilizzo del Fondo per la compensazione dal percorso della spesa netta e delle riduzioni di spesa dei Ministeri.

Fig. 3.5 – Manovra per il triennio 2026-28 – Classificazione funzionale spese (1)
(importi netti in miliardi di euro; incrementi (+) e decrementi (-) delle uscite delle Amministrazioni pubbliche)



Fonte: elaborazioni su informazioni contenute su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari del DDLB per il 2026.

(1) Gli effetti attesi dalla rimodulazione del PNRR non sono stati classificati in mancanza di informazioni dettagliate di tale rimodulazione.

3.3 Alcune considerazioni generali

Il disegno di legge di bilancio appare coerente con gli obiettivi pluriennali di consolidamento dei conti pubblici già stabiliti nel Piano strutturale di bilancio 2025-29, approvato dal Consiglio della UE nel gennaio scorso. In particolare, secondo quanto indicato nel DPFP 2025 e nel DPB 2026, la crescita della spesa netta rimane al di sotto dei limiti contenuti nel PSB e raccomandati dal Consiglio. Inoltre, l'impatto della manovra è conforme ai valori programmati dell'indebitamento netto in rapporto al PIL fissati nel DPFP 2025 e nel DPB 2026, che confermano quelli del PSB 2025-29.

Il conseguimento degli obiettivi dipende in misura significativa, in particolare nel 2026, dalla copertura derivante dalla proposta di rimodulazione del PNRR presentata alle autorità della UE¹⁵. Tale proposta non è stata ancora approvata a livello europeo. Inoltre, nel DDLB e nella relativa documentazione non sono esplicitati i progetti e i relativi programmi di spesa previsti da tale rimodulazione, né la ripartizione delle risorse fra entrate e spese e, nell'ambito di queste ultime, fra parte corrente e parte capitale. Considerati tali margini di indeterminatezza, la copertura avrebbe potuto prevedere una clausola di salvaguardia specifica a tutela degli effetti sui saldi, come fatto per altre occasioni in passato, per esempio attraverso la riduzione di stanziamenti di spesa da applicare nell'eventualità di una mancata o parziale approvazione della rimodulazione del PNRR da parte delle autorità europee.

Come stabilito dalle risoluzioni parlamentari approvate a settembre, sarà dato conto degli impatti in termini di spesa netta sulle componenti dell'indicatore per il triennio 2026-28 nella Nota tecnico-illustrativa, non ancora disponibile al momento della chiusura di questo documento. Le informazioni aggregate e in percentuale del PIL contenute nel DPB 2026 sono insufficienti per un monitoraggio esaustivo del rispetto del percorso della spesa netta. È auspicabile che la NTI contenga informazioni complete e tempestive per l'analisi di dettaglio del percorso della spesa netta nel triennio 2026-28.

Per il 2027, gli interventi introdotti hanno utilizzato tutto lo spazio di bilancio disponibile in termini di deficit e di spesa netta: salvo scostamenti favorevoli sugli anni precedenti, che dovranno essere certificati a consuntivo, gli effetti di eventuali nuove future proposte di politica di bilancio dovranno trovare copertura attraverso aumenti di entrate o riduzioni di spese strutturali. A meno di miglioramenti rispetto a quanto previsto della dinamica della spesa netta nel biennio 2025-26, che eventualmente confluiranno nel conto di controllo previsto dal nuovo quadro di regole della UE, alle proposte di nuove misure della prossima legge di bilancio dovranno necessariamente essere associati i mezzi finanziari strutturali per poterle attuare. Una tale eventualità è rafforzata dalla scelta di utilizzare come mezzo di copertura per il 2026 il Fondo che era stato istituito per far fronte a eventuali scostamenti dal percorso della spesa netta, il che può rendere più probabili scostamenti sfavorevoli, addebitati nel conto di controllo, per il biennio 2025-26. Inoltre, come già sottolineato in occasione dell'audizione sul DPFP¹⁶, l'utilizzo pressoché integrale dello spazio di bilancio disponibile espone al rischio di non avere a disposizione ulteriori risorse per far fronte a esigenze imprevedute, in particolare qualora un eventuale deterioramento del quadro macroeconomico producesse effetti non gestibili con gli stabilizzatori automatici.

¹⁵ La Relazione tecnica al provvedimento specifica che gli effetti finanziari positivi derivanti dalla proposta di rimodulazione del PNRR saranno considerati nelle previsioni del bilancio dello Stato all'esito delle decisioni delle competenti istituzioni europee.

¹⁶ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2025) "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del Documento programmatico di finanza pubblica 2025 (Doc. CCXLIV, n. 1)", 8 ottobre.

Confermando il cambio di orientamento dello scorso anno, diversi importanti interventi, quali la riduzione dell'aliquota centrale dell'Irpef, hanno natura strutturale.

Fra gli interventi di carattere permanente più rilevanti dal punto di vista finanziario si ricordano, oltre alla riduzione dal 35 al 33 per cento della seconda aliquota Irpef, le modifiche della franchigia della prima casa ai fini ISEE e della scala di equivalenza nonché la soppressione della sospensione di un mese dell'assegno di inclusione. La scelta di introdurre interventi di natura strutturale appare in continuazione con l'impostazione adottata nella precedente manovra, migliorando così la prevedibilità della politica di bilancio con impatti positivi sulla fiducia degli operatori economici e dei mercati finanziari.

Accanto a misure strutturali, la manovra presenta diverse disposizioni di natura temporanea che, qualora dovessero essere confermate, richiederebbero rifinanziamenti e nuove coperture.

In manovra vi sono alcuni interventi di natura temporanea, già oggetto di finanziamenti nel passato, per i quali sarà necessario individuare risorse nel futuro nel caso dovessero essere confermati. Si segnalano, per rilevanza, il rifinanziamento del credito di imposta ZES, l'incremento del fondo per gli acquisti di beni alimentari di prima necessità, l'ulteriore differimento al 1° gennaio 2027 dell'entrata in vigore dell'imposta sui manufatti in plastica monouso e di consumo sulle bevande edulcorate (cosiddette *plastic* e *sugar tax*). Dal lato delle entrate, l'incremento di due punti percentuali dell'aliquota IRAP per banche e assicurazioni è limitato ai periodi di imposta 2026, 2027 e 2028 e determina effetti positivi sul gettito solo fino al 2029, non assicurando, quindi, risorse permanenti.

Diverse misure in aumento del prelievo fiscale hanno impatti inizialmente positivi, ma negativi negli anni successivi e non assicurano, quindi, risorse strutturali. Per esempio, la riproposizione degli interventi – già disposti per il biennio 2025-26 dalla precedente legge di bilancio – che stabiliscono ulteriori differimenti delle quote di deduzione relative a esercizi precedenti (DTA), determinano maggiori entrate nel 2027 per circa 1,8 miliardi, a fronte di una corrispondente riduzione del gettito nel biennio 2029-2030, quando si realizza il recupero. Similmente, la modifica al regime della deducibilità delle svalutazioni sui crediti verso la clientela per perdite attese determina maggiori entrate fino al 2029 (in termini di competenza economica 0,4 miliardi cumulati nel quadriennio 2026-29) e corrispondenti minori introiti dal 2030 al 2033. Si tratta, in entrambi i casi, di coperture di natura temporanea che riducono le risorse in futuro.

Per quanto riguarda le coperture dal lato delle uscite, relativamente alle riduzioni di spesa dei Ministeri prevale ancora la presenza di “tagli lineari” piuttosto che di uno sforzo di razionalizzazione delle spese che sia il risultato delle attività di valutazione delle politiche pubbliche. La manovra prevede, senza dar conto delle motivazioni, riduzioni degli stanziamenti dei Ministeri di 1,8 miliardi cumulati nel triennio 2026-28 per la spesa di parte corrente e di 5,4 per la spesa di parte capitale. Al contrario, le attività che dovrebbero derivare da analisi di efficacia ed efficienza della spesa pubblica devono ancora trovare un'applicazione concreta in termini di migliore allocazione delle risorse

pubbliche¹⁷. In tale ambito, in linea con la riforma prevista nel PSB 2025-29, il DDLB compie un primo passo verso la realizzazione effettiva di analisi di valutazione della spesa prevedendo che, entro la prima metà del 2026, ciascun Ministero effettui, con il coordinamento e il supporto del MEF, la valutazione di una politica di propria competenza.

È, infine, importante ricordare la sussistenza di fattori di rischio che caratterizzano il quadro macroeconomico e che comportano incertezze anche sull'andamento dei conti pubblici. Si tratta di incognite sul quadro internazionale, già evidenziate in precedenza (si veda il paragrafo 2.4), cui si associano possibili criticità associate alla concentrazione temporale degli investimenti del PNRR, alla tenuta degli investimenti del comparto residenziale e alla necessità di individuare risorse significative per la prevenzione e la gestione delle emergenze legate ai cambiamenti ambientali e del clima.

¹⁷ A dicembre 2023 il Comitato scientifico istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze ha redatto il documento "Criteri e metodologie per la definizione dei processi e delle attività di analisi e valutazione della spesa". In base alle indicazioni contenute nel documento, i Ministeri hanno elaborato, nel corso del 2024, dei Piani triennali di analisi e valutazione della spesa, aggiornati a cadenza annuale, che descrivono i progetti oggetto di analisi e valutazione e le relative attività svolte. Per ulteriori informazioni si veda <https://area.rgs.mef.gov.it/canali/493/bacheca>.

4. Le principali misure contenute nella manovra di bilancio

4.1 La revisione della disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche

Il DDLB interviene sulla struttura dell'Irpef, proseguendo il percorso di riforma avviato con il D.Lgs. 216/2023 attuativo della legge delega sulla riforma fiscale e consolidato con la legge di bilancio per il 2025. La principale novità consiste nella **riduzione di ulteriori due punti percentuali della seconda aliquota**, che passa dal 35 al 33 per cento, lasciando invariato l'impianto a tre scaglioni già in vigore. In particolare, ai redditi fino a 28.000 euro si applica un'aliquota del 23 per cento, quelli compresi tra 28.000 e 50.000 euro saranno assoggettati alla nuova aliquota del 33 per cento e quelli superiori a 50.000 euro al 43 per cento. La modifica si inserisce in una strategia di progressiva riduzione del carico fiscale sui redditi medi, che si affianca alle misure di sostegno già introdotte per i lavoratori dipendenti attraverso il sistema di *bonus* e detrazioni maggiorate.

In coordinamento con la riduzione delle aliquote, il provvedimento introduce un **meccanismo di contenimento delle detrazioni fiscali per i contribuenti con reddito complessivo superiore a 200.000 euro, costituito da una riduzione forfettaria di 440 euro**. L'importo coincide con il beneficio massimo derivante dalla riduzione dell'aliquota e mira a limitare i benefici della riforma per i percettori dei redditi più elevati. L'impostazione richiama l'analoga associazione tra riduzione delle aliquote e contenimento delle detrazioni del D.Lgs. 216/2023 che ha affiancato alla diminuzione delle aliquote la franchigia sulle detrazioni di 260 euro per redditi superiori a 50.000 euro, misura che, tuttavia, ha trovato applicazione nel 2024 senza essere successivamente confermata. La riduzione forfettaria disposta con il DDLB si applica alle voci di spesa detraibili al 19 per cento (con l'esclusione di quelle sanitarie), alle erogazioni liberali a favore dei partiti politici e ai premi assicurativi per eventi calamitosi.

La misura si inserisce in un quadro già articolato di interventi di contenimento delle spese fiscali per i redditi più elevati, tra cui i tetti massimi di spesa detraibile differenziati per redditi oltre 75.000 e 100.000 euro previsti dalla legge di bilancio per il 2025. **L'architettura complessiva che ne deriva presenta criteri di calcolo, soglie reddituali e ambiti di applicazione differenziati, configurando un sistema che, pur rispondendo a esigenze di progressività, solleva interrogativi sulla sua coerenza generale.**

Il DDLB prevede, inoltre, una serie di misure di natura temporanea che intervengono sulla tassazione delle componenti incrementali e aggiuntive della retribuzione dei lavoratori dipendenti, le quali – in assenza di queste disposizioni – sarebbero assoggettate ad aliquote marginali che risultano sensibilmente più elevate di quelle medie di prelievo. Le misure si articolano su tre principali direttrici: la tassazione agevolata degli incrementi retributivi derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali per i dipendenti del settore privato; la riduzione dell'aliquota dell'imposta sostitutiva già prevista negli anni scorsi sui premi di produttività e sui risultati della partecipazione agli utili d'impresa con innalzamento del relativo limite di reddito agevolabile; la detassazione delle componenti

accessorie della retribuzione dei dipendenti pubblici e delle indennità aggiuntive del personale sanitario.

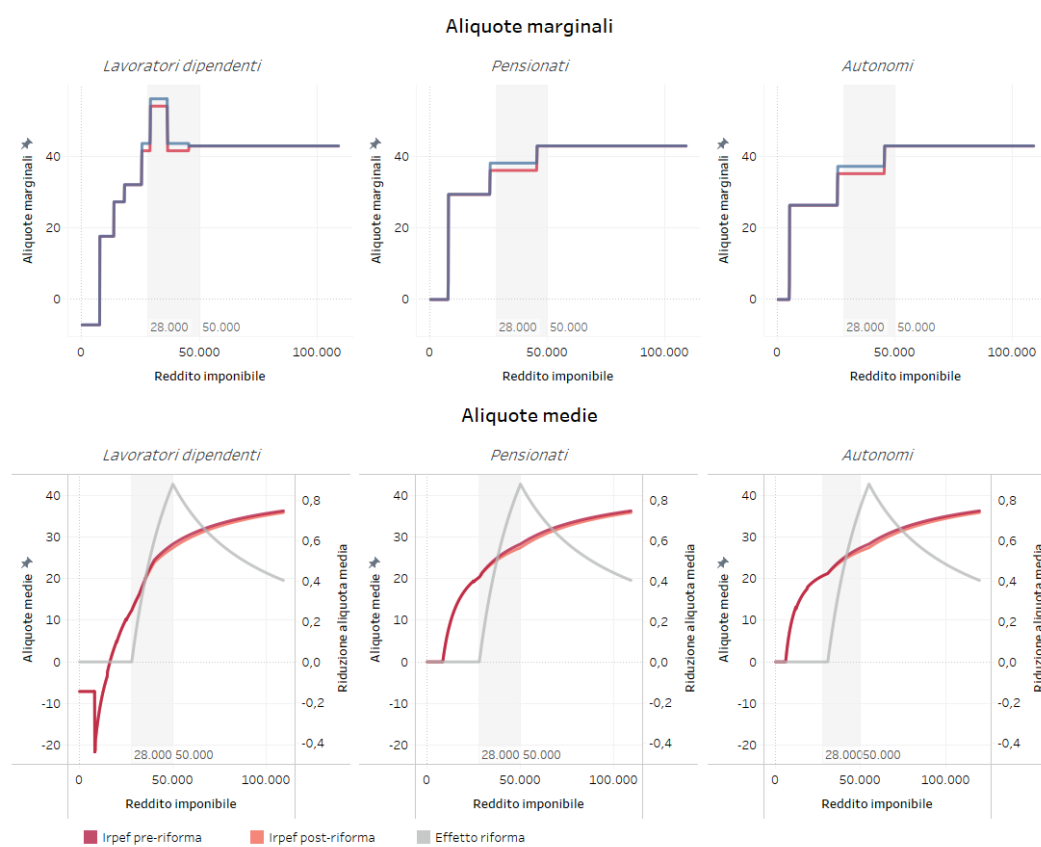
Per quanto riguarda i rinnovi contrattuali, si prevede che gli incrementi retributivi dei lavoratori dipendenti del settore privato con reddito non superiore a 28.000 euro siano assoggettati, salvo espressa rinuncia del lavoratore, a un'imposta sostitutiva dell'Irpef e delle addizionali regionali e comunali pari al 5 per cento. La misura non è generalizzata riguardando esclusivamente gli incrementi percepiti nel 2026 con riferimento ai rinnovi contrattuali intervenuti nel biennio 2025-26 da una parte della platea dei lavoratori dipendenti.

Il DDLB riduce per il biennio 2026-27 dal 5 all'1 per cento l'aliquota dell'imposta sostitutiva applicabile alle somme erogate sotto forma di premi di risultato o di partecipazione agli utili d'impresa, innalzando contestualmente da 3.000 a 5.000 euro il limite di reddito agevolabile, per i lavoratori dipendenti del settore privato con reddito da lavoro dipendente non superiore a 80.000 euro nell'anno precedente. Per il solo 2026, viene prevista una detassazione al 15 per cento per le maggiorazioni e indennità corrisposte ai lavoratori dipendenti del settore privato in relazione al lavoro notturno, o svolto in giornate festive o di riposo o mediante turni, entro il limite annuo di 1.500 euro, applicabile ai titolari di reddito non superiore a 40.000 euro nel 2025. Analoga misura è prevista, sempre solo per il 2026, per il trattamento economico accessorio del personale non dirigenziale delle Amministrazioni pubbliche con reddito non superiore a 50.000 euro, che sarà assoggettato a un'imposta sostitutiva pari al 15 per cento, entro il limite di 800 euro, e per le indennità aggiuntive del personale dirigente e non del comparto sanitario.

4.1.1 La riduzione dell'aliquota

Per comprendere gli effetti della riforma, la figura 4.1 illustra come la riduzione dell'aliquota legale dal 35 al 33 per cento si traduca in termini di variazione delle aliquote marginali e di quelle medie d'imposta per le tre principali tipologie di contribuenti: lavoratori dipendenti, pensionati e lavoratori autonomi. Il pannello superiore descrive l'andamento delle aliquote marginali effettive al variare del reddito imponibile per ciascuna categoria (nel caso di assenza di carichi familiari e detrazioni per oneri), mostrando come cambia il loro profilo preesistente (linea blu) per effetto della riduzione di due punti percentuali dell'aliquota legale nel secondo scaglione (linea rossa). I pannelli inferiori indicano, invece, l'evoluzione delle aliquote medie effettive (il rapporto tra imposta al netto di detrazioni da lavoro e *bonus* e reddito imponibile), confrontando la situazione vigente (*pre* riforma; linea blu) con il sistema modificato in base a quanto disposto dal DDLB (*post* riforma; linea rossa). La linea grigia rappresenta la riduzione dell'aliquota media prodotta dall'intervento.

Fig. 4.1 – Impatto della riforma Irpef per livelli di reddito imponibile: riduzione delle aliquote marginali e medie per contribuenti tipo al variare del reddito (contribuenti senza carichi familiari e senza detrazioni per oneri)



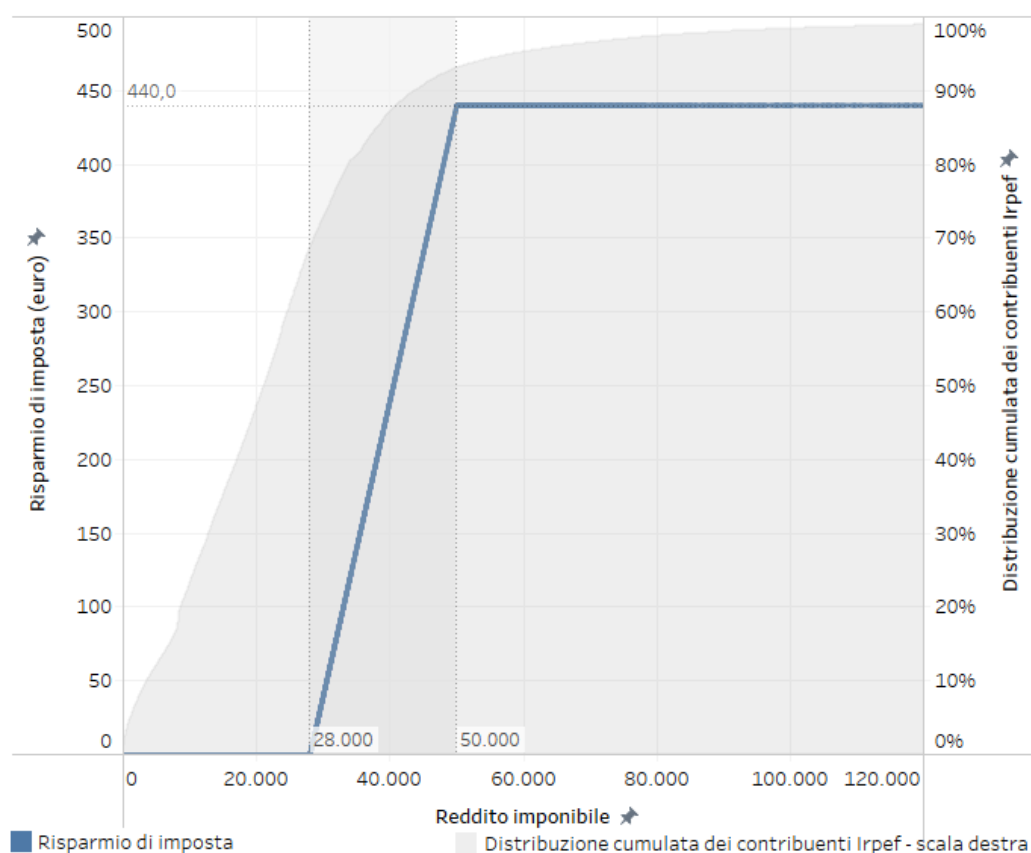
La riduzione dell'aliquota legale dal 35 al 33 per cento, che riguarda tutte e tre le categorie di contribuenti nell'intervallo di reddito tra 28.000 e 50.000 euro, si innesta su una struttura fortemente differenziata: per i lavoratori dipendenti, il sistema delle detrazioni e dei *bonus* genera andamenti più complessi nelle fasce di reddito medio-basse, con un picco pronunciato dell'aliquota marginale effettiva in corrispondenza dell'azzeramento delle detrazioni per lavoro dipendente; pensionati e autonomi presentano invece profili più vicini alla struttura a tre scaglioni dell'imposta. Per quanto riguarda le aliquote medie effettive, benché i profili tra tipologie di contribuenti risultino fortemente differenziati, la riforma determina la medesima riduzione per tutte e tre le tipologie di contribuenti, che cresce progressivamente con il reddito a partire da 28.000 euro fino a un massimo dello 0,8 per cento in corrispondenza di 50.000 euro, oltre il quale, data la costanza del risparmio d'imposta (440 euro), la riduzione dell'aliquota media scende progressivamente (fig. 4.2).

Secondo le stime effettuate con il modello di microsimulazione dell'UPB, la riduzione di due punti di aliquota riguarderà complessivamente circa 13 milioni di contribuenti,

determinando una riduzione di gettito Irpef di circa 2,7 miliardi, una stima che risulta leggermente inferiore a quanto riportato nella Relazione tecnica¹⁸.

Poco più del 30 per cento dei contribuenti si colloca oltre la soglia di 28.000 euro di reddito, dalla quale decorrono i benefici della riduzione delle aliquote (fig. 4.2). Data questa distribuzione e il progressivo incremento del vantaggio fiscale al crescere del reddito, **circa il 50 per cento delle risorse assorbite dalla misura affluisce all'8 per cento dei contribuenti con reddito più elevato** (circa 48.000 euro) (fig. 4.3).

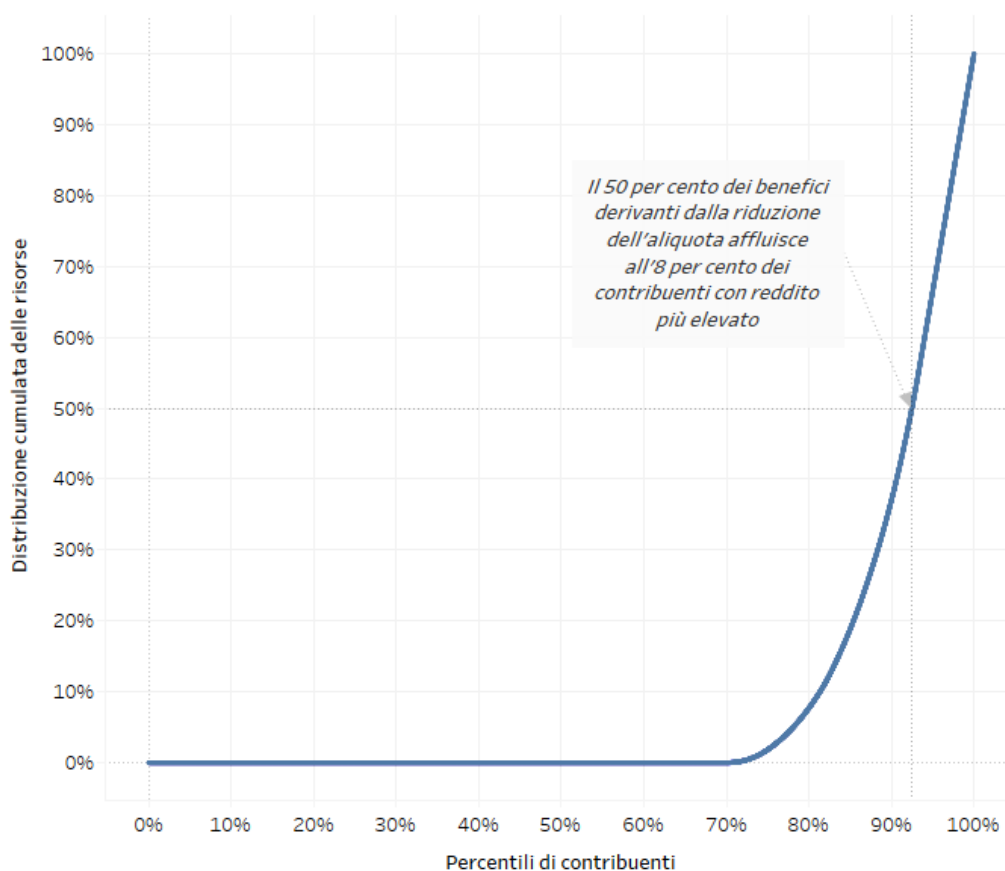
Fig. 4.2 – Impatto della riforma Irpef per livelli di reddito imponibile: riduzione d'imposta al variare del reddito e distribuzione dei contribuenti



Fonte: modello di microsimulazione UPB.

¹⁸ La Relazione tecnica stima un impatto a regime di circa 3 miliardi e una platea coinvolta di 13,6 milioni di contribuenti.

Fig. 4.3 – Distribuzione cumulata della riduzione d'imposta per percentili di contribuenti ordinati per reddito imponibile



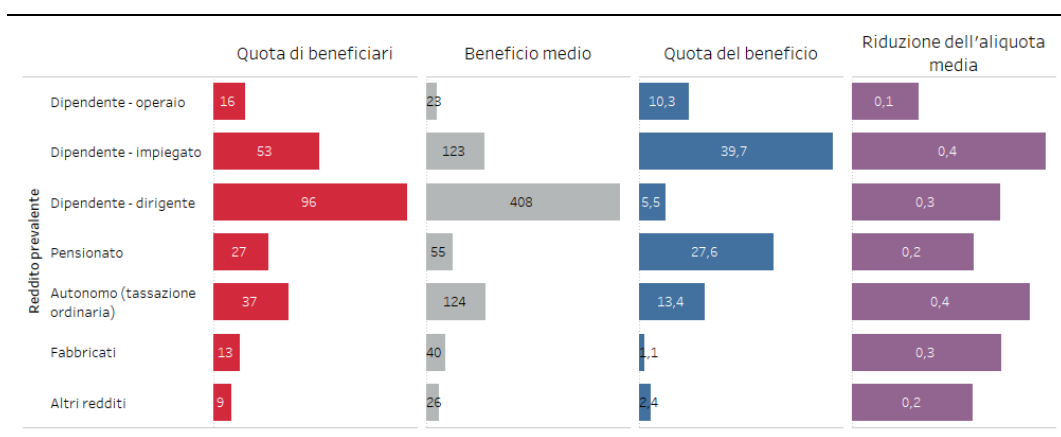
Fonte: modello di microsimulazione UPB.

La figura 4.4 illustra gli effetti della riduzione dell'aliquota legale disaggregati per tipologia di reddito prevalente dei contribuenti. I quattro pannelli rappresentano, rispettivamente: la quota di beneficiari della riforma sul totale dei contribuenti di ciascuna categoria, il beneficio medio in valore assoluto, la riduzione dell'aliquota media, ossia l'incidenza percentuale del beneficio sul reddito imponibile, e la quota del beneficio sul totale. Le categorie analizzate comprendono i lavoratori dipendenti suddivisi per qualifica (operai, impiegati e dirigenti), i pensionati, i lavoratori autonomi in regime di tassazione ordinaria, i contribuenti con prevalentemente redditi da fabbricati e altre tipologie reddituali.

La quota di beneficiari varia significativamente tra le diverse categorie: i dirigenti raggiungono la percentuale più elevata (96 per cento), seguiti dagli impiegati (53 per cento) e dai lavoratori autonomi (37 per cento). I pensionati si attestano al 27 per cento, mentre gli operai registrano la quota più contenuta con il 16 per cento. Per quanto riguarda il beneficio medio in valore assoluto, i dirigenti percepiscono l'importo più elevato, pari a 408 euro, avvicinandosi al massimo teorico di 440 euro previsto dalla riforma. Gli impiegati e i lavoratori autonomi beneficiano di importi medi rispettivamente

pari a 123 e 124 euro, i pensionati di 55 euro, mentre per gli operai il beneficio medio si riduce a 23 euro. La distribuzione del beneficio complessivo tra le categorie mostra come gli impiegati ottengano la quota più rilevante (39,7 per cento), seguiti dai pensionati (27,6 per cento) e dai lavoratori autonomi (13,4 per cento). Gli operai assorbono il 10,3 per cento del totale, mentre i dirigenti, pur ricevendo il beneficio medio più elevato, ne captano solo il 5,5 per cento a causa della loro limitata numerosità. **La riduzione dell'aliquota media risulta compresa tra lo 0,1 per cento degli operai e lo 0,4 di impiegati e lavoratori autonomi. Per i dirigenti l'incidenza si attesta allo 0,3 per cento nonostante il più elevato beneficio assoluto, in ragione del loro maggiore livello reddituale.**

Fig. 4.4 – Distribuzione dei benefici derivanti dalla riforma per categorie di contribuenti



Fonte: modello di microsimulazione UPB.

4.1.2 Gli effetti del contenimento delle detrazioni

La riduzione forfettaria di 440 euro delle detrazioni per i contribuenti con reddito superiore a 200.000 euro è concepita come misura compensativa degli effetti positivi derivanti a costoro dalla riduzione dell'aliquota. L'efficacia di tale impostazione va, tuttavia, valutata tenendo conto che il provvedimento si innesta su un sistema già oggetto di ripetuti interventi di contenimento delle spese fiscali per le fasce di reddito alte, con modalità operative e ambiti di applicazione differenziati.

La legge di bilancio per il 2020 aveva stabilito, una detraibilità parziale, secondo un coefficiente linearmente decrescente, per i redditi compresi tra 120.000 e 240.000 euro e l'azzeramento delle detrazioni oltre i 240.000 euro di reddito applicabile alla maggior parte degli oneri detraibili al 19 per cento e alle erogazioni liberali a favore delle Onlus¹⁹. La legge di bilancio per il 2025 ha successivamente introdotto, per i contribuenti con reddito superiore a 75.000 euro, tetti massimi di spesa ammissibile alla detrazione

¹⁹ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame della legge di bilancio per il triennio 2020-2022", 12 novembre.

differenziati in funzione del reddito e del numero di figli a carico, estendendo il campo di applicazione a tutte le tipologie di spesa detraibile con la sola esclusione delle spese sanitarie²⁰. La nuova riduzione forfettaria di 440 euro opera, pertanto, su una base di detrazioni già significativamente compressa dai precedenti interventi normativi.

Mediante il modello di microsimulazione dell'UPB è stato possibile quantificare l'impatto della riduzione forfettaria di 440 euro in combinazione con i precedenti interventi di contenimento delle detrazioni, ricostruendo i tagli già applicati alle detrazioni per oneri aggredibili dalla misura attuale (tab. 4.1). Sulla base dei dati relativi all'anno d'imposta 2023 proiettati al 2026, i contribuenti con reddito superiore a 200.000 euro sarebbero circa 180.000.

Di questi, poco più del 37 per cento (circa 67.000) risulta privo di detrazioni aggredibili dalla misura, non dichiarando alcun onere detraibile o disponendo esclusivamente di oneri non soggetti al taglio. Tali contribuenti, che dichiarano detrazioni per oneri complessivi pari a circa 290 milioni, beneficiano integralmente della riduzione dell'aliquota dal 35 al 33 per cento senza alcuna compensazione. Un ulteriore 31 per cento

Tab. 4.1 – Effetto del taglio alle detrazioni per oneri in combinazione con quelli precedenti
(contribuenti con reddito superiore a 200.000 euro; valori espressi in migliaia di euro tranne quelli medi che sono in euro)

		Contribuenti (migliaia)	Detrazioni per oneri ⁽¹⁾	Detrazioni per oneri aggredibili ⁽²⁾	Taglio 2020 detrazioni per oneri aggredibili	Taglio 2025 detrazioni per oneri aggredibili	Taglio DDLb detrazioni per oneri aggredibili	Taglio DDLb detrazioni per oneri aggredibili (valori medi in euro)	Beneficio netto DDLb	Beneficio netto DDLb (valori medi in euro)
Senza oneri o senza oneri aggredibili		67	289.420	0	0	0	0	0	29.380	440
Con oneri aggredibili	Tra 200 e Non colpiti	3	19.969	954	766	187	0	0	1.452	440
	> 240	52	296.771	12.478	12.457	21	0	0	22.848	440
	Totale	55	316.740	13.432	13.224	208	0	0	24.300	440
	Tra 200 e Colpiti	38	137.470	13.553	7.391	67	4.865	129	11.715	311
	> 240	20	146.550	11.462	3.815	1	6.026	297	2.891	143
	Totale	58	284.020	25.015	11.206	68	10.891	188	14.606	252
Totale	113	600.760	38.447	24.430	276	10.892	96	38.906	344	
Totale complessivo		180	890.181	38.447	24.430	276	10.892	61	68.286	379

Fonte: modello di microsimulazione UPB.

(1) Le detrazioni per oneri non includono quelle per spese sanitarie. – (2) Sono considerati aggredibili gli oneri sottoposti al taglio secondo il provvedimento in esame, ossia tutti gli oneri detraibili al 19 per cento (escluse le spese sanitarie), le erogazioni ai partiti politici e i premi per il rischio di eventi calamitosi.

²⁰ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2025", 5 novembre.

(circa 55.000 soggetti) dispone di detrazioni teoricamente aggredibili per un ammontare di poco oltre 13 milioni, ma queste risultano già azzerate dai precedenti interventi normativi, in particolare dalla riforma del 2020 che ha eliminato la maggior parte delle spese detraibili per i redditi superiori a 240.000 euro. Anche per questi contribuenti il taglio delle detrazioni di 440 euro non può operare.

Ne consegue che **l'intervento di contenimento delle detrazioni produce effetti concreti esclusivamente su 58.000 contribuenti, pari al 32 per cento del totale dei soggetti con reddito superiore a 200.000 euro**. Per tale platea, **il taglio medio effettivamente applicato ammonta a 188 euro, significativamente inferiore alla franchigia di 440 euro**, in quanto solo una parte di questi contribuenti dispone di detrazioni residue sufficienti dopo l'applicazione dei tagli precedenti. Pertanto, l'ammontare complessivo delle risorse recuperate risulta sensibilmente inferiore rispetto a quello potenziale derivante dalla piena sterilizzazione degli effetti della riduzione dell'aliquota al di sopra dei 200.000 euro, stimabile in 79,2 milioni. Le maggiori entrate effettive ammontano a circa 11 milioni, pari al 14 per cento del totale potenziale. Il beneficio medio netto per i contribuenti con reddito superiore a 200.000 euro si attesta quindi a 379 euro, valore prossimo al massimo teorico di 440 euro.

L'entità del taglio tende inoltre a ridursi ulteriormente nel tempo per effetto dell'interazione con la riforma delle detrazioni disposta dalla legge di bilancio per il 2025. Quest'ultima ha introdotto massimali per le spese ammesse in detrazione, prevedendo però la salvaguardia dei diritti acquisiti al 31 dicembre 2024 per le spese di riqualificazione edilizia e risparmio energetico e per interessi sui mutui, con la conseguenza che nel 2026 le detrazioni soggette al nuovo regime di contenimento riguardano esclusivamente le spese effettivamente sostenute nel biennio 2025-26. Negli anni successivi, l'applicazione progressiva dei tetti previsti dalla riforma del 2025 determinerà una compressione crescente della base di detrazioni residue; contribuenti inizialmente soggetti al taglio previsto dal DDLB, infatti, se effettueranno spese per riqualificazione edilizia, potranno portare in detrazione queste piuttosto che quelle meno generose al 19 per cento, riducendo ulteriormente lo spazio operativo della riduzione forfettaria di 440 euro.

4.1.3 La riforma del 2026 nel contesto di quelle precedenti: una visione d'insieme degli interventi nel periodo 2021-26

L'intervento del DDLB si inserisce in una fase caratterizzata da ripetute modifiche alla struttura dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Nell'arco di sei anni, dal 2021 al 2026, l'imposta è stato oggetto di ripetuti interventi che hanno interessato la struttura delle aliquote, l'articolazione degli scaglioni di reddito, le detrazioni per redditi da lavoro e quelle per oneri dei contribuenti con redditi più elevati.

La successione di riforme, che è seguita a una fase di relativa stabilità che aveva caratterizzato il sistema nei decenni precedenti, **ha determinato una sostanziale riconfigurazione dell'imposta attraverso modifiche incrementalì – ciascuna rispondente a specifiche esigenze di *policy*** – che si sono susseguite in un arco temporale limitato. Un elemento peculiare di questo processo riguarda le misure di sostegno al reddito da lavoro dipendente introdotte per fronteggiare la riduzione del potere d'acquisto conseguente alla crisi inflazionistica del biennio 2022-23. Dal 2022 il legislatore ha adottato interventi emergenziali di riduzione del cuneo fiscale mediante esoneri contributivi parziali per i lavoratori dipendenti, con l'obiettivo di contenere la perdita di potere d'acquisto determinata dall'accelerazione dei prezzi. Tali misure, inizialmente concepite come temporanee, sono state progressivamente potenziate e prorogate fino alla loro stabilizzazione e successiva traslazione nella struttura dell'Irpef operata dalla legge di bilancio per il 2025, che ha trasformato il beneficio da sgravio contributivo in riduzione del prelievo fiscale attraverso la rimodulazione delle detrazioni per lavoro dipendente e l'introduzione di un *bonus* specifico²¹.

La valutazione degli effetti della riforma in esame non può quindi prescindere dall'analisi del percorso complessivo di trasformazione del sistema impositivo su redditi personali. Di seguito si ricostruiscono gli effetti distributivi cumulati dell'insieme di questi interventi, confrontando il sistema che entrerà in vigore dal 2026 con quello vigente nel 2021, prima dell'avvio della fase di interventi emergenziali, al fine di valutare la direzione complessiva impressa al sistema impositivo dalla successione di riforme e di verificare se l'orientamento prevalentemente redistributivo degli interventi iniziali sia stato mantenuto o modificato dagli interventi più recenti.

La figura 4.5 illustra tali effetti per tre figure tipo (lavoratore dipendente, pensionato e lavoratore autonomo), prive di carichi familiari, di detrazioni per oneri e di altri redditi. Per ciascuna di esse, i due pannelli riportano, rispettivamente, la variazione del reddito disponibile in valore assoluto (pannello sinistro) e quella in rapporto al reddito (pannello destro)²². Le aree colorate rappresentano il contributo di ciascuna riforma al beneficio complessivo: le diverse tonalità di blu identificano gli interventi del periodo 2022-25 (dal blu più scuro al più chiaro in ordine cronologico), mentre il rosso indica il contributo

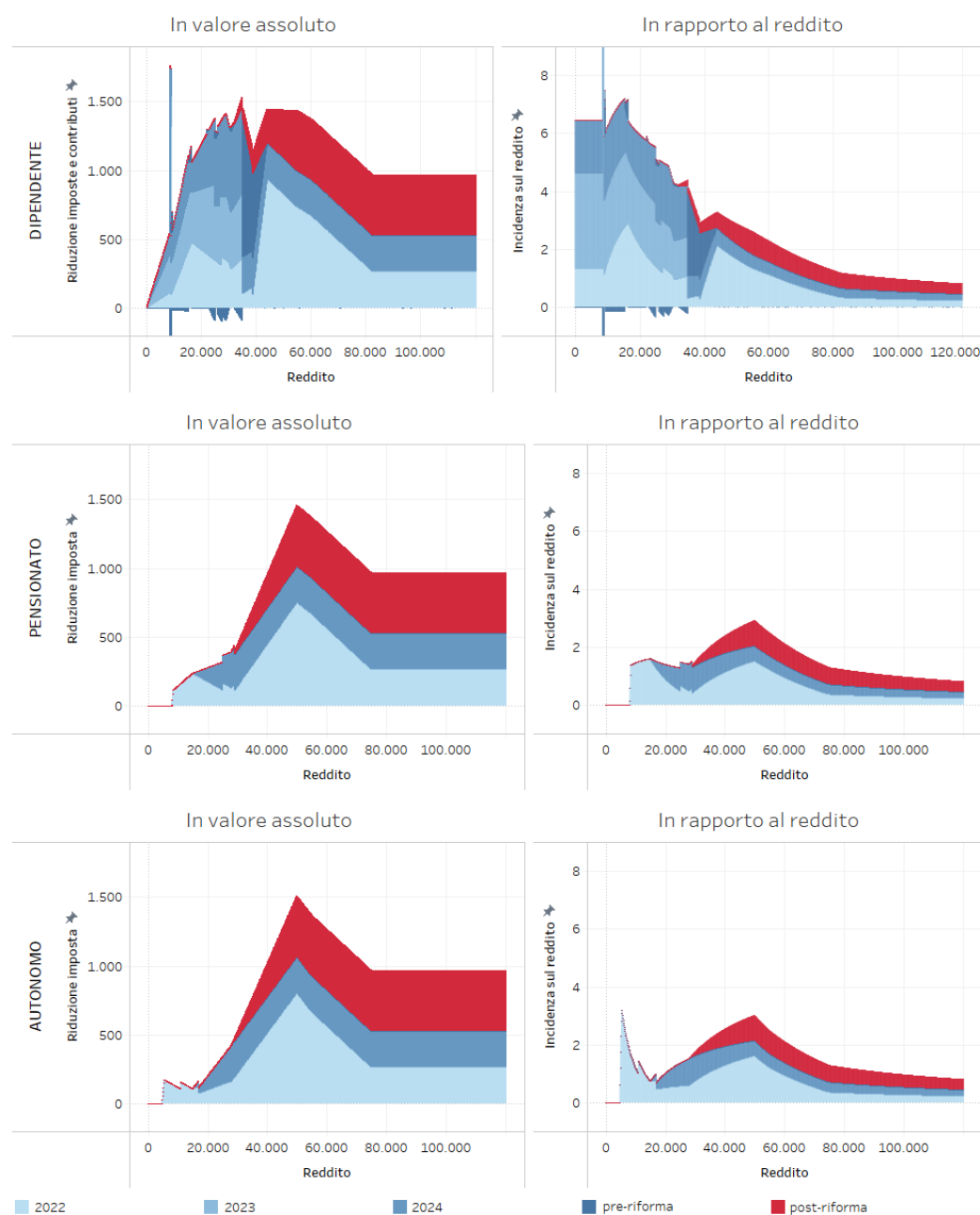
²¹ Per un'analisi dei provvedimenti adottati nel periodo 2022-26, tra cui la decontribuzione, si vedano: Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "[La revisione dell'Irpef nella manovra di bilancio](#)", Flash n. 5, dicembre; Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "[Audizione](#) della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio recante Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025", 5 dicembre; Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "[Audizione](#) della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio recante Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026", 14 novembre; Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "[Audizione](#) della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2025", 5 novembre.

²² Nel caso del lavoratore dipendente si fa riferimento alla retribuzione lorda comprensiva dei contributi a carico del lavoratore per evidenziare l'effetto degli sgravi contributivi degli anni 2022-24. Per pensionati e lavoratori autonomi, il reddito corrisponde a quello imponibile.

specifico della riforma proposta con il DDLB. La somma algebrica dell'altezza delle aree è pari all'effetto totale delle riforme in corrispondenza dei diversi livelli di reddito.

Per i lavoratori dipendenti, gli interventi degli scorsi anni hanno prodotto benefici prevalentemente concentrati nelle fasce di reddito basse e medie, con un'incidenza sul reddito che supera i 6 punti percentuali per i redditi più bassi. La riforma del 2026,

Fig. 4.5 – Variazione del reddito disponibile derivante dalle diverse riforme dell'Irpef e dalla decontribuzione
(contribuenti privi di carichi familiari, di detrazioni per oneri e di altri redditi)



concentrata sulle fasce medio-alte e alte, **opera in modo complementare riducendo il divario nelle fasce dove gli interventi precedenti avevano prodotto effetti più contenuti**. In termini di incidenza sul reddito, il profilo complessivo rimane caratterizzato da riduzioni significativamente più elevate nelle fasce basse e medie, mentre l'impatto decresce progressivamente all'aumentare del reddito.

Per i pensionati e i lavoratori autonomi, gli effetti delle riforme sono di entità più contenuta e prevalentemente concentrati sulle fasce di reddito medio-alte e alte. Gli interventi del periodo 2022-25 hanno già prodotto benefici concentrati sulle fasce di reddito medio-alte e alte. La riforma del 2026, sovrapponendosi a questo profilo, determina un ulteriore incremento dei benefici nelle medesime fasce. In termini di incidenza sul reddito, gli effetti risultano significativamente più contenuti rispetto a quelli osservati per i lavoratori dipendenti lungo l'intero spettro reddituale, riflettendo l'assenza delle detrazioni e dei *bonus* specifici che hanno caratterizzato gli interventi sul lavoro dipendente.

Il confronto tra le diverse figure tipo evidenzia come la riforma del 2026, pur operando in modo uniforme attraverso la riduzione della seconda aliquota d'imposta dell'Irpef, si inserisca in contesti profondamente diversi per tipologia di contribuente. Per i lavoratori dipendenti, la riforma assume un carattere complementare, colmando il divario nelle fasce di reddito medio-alte e alte dove gli interventi precedenti avevano prodotto effetti più contenuti. Per pensionati e lavoratori autonomi, la riforma assume invece un carattere incrementale, sovrapponendosi a benefici già concentrati nelle medesime fasce di reddito. **Tale divergenza sottolinea un'eterogeneità elevata nei trattamenti fiscali che si è accentuata nel corso degli anni 2021-26. Il profilo della progressività per i lavoratori dipendenti risulta ormai determinato in misura prevalente dalle detrazioni e dai *bonus* specifici**, strumenti che hanno prodotto riduzioni del prelievo particolarmente accentuate nelle fasce di reddito basse e medie. Per pensionati e lavoratori autonomi, privi di tali strumenti, **il profilo della progressività riflette principalmente la struttura delle aliquote e degli scaglioni dell'Irpef**, determinando una distribuzione degli effetti sensibilmente diversa. **Tale differenziazione tra i regimi fiscali delle diverse tipologie di reddito non appare riconducibile a criteri di equità orizzontale, ponendo una questione sulla coerenza complessiva del sistema impositivo.**

Alla luce della eccezionale accelerazione inflazionistica registrata nel biennio 2022-23, la valutazione degli effetti redistributivi delle riforme dell'Irpef richiede di considerare il fenomeno del drenaggio fiscale. In presenza di un sistema impositivo caratterizzato da aliquote progressive applicate a scaglioni di reddito nominale e da detrazioni fiscali definite in valore assoluto, la dinamica dei prezzi determina uno spostamento automatico dei contribuenti verso aliquote marginali più elevate e una riduzione del valore reale delle detrazioni e dei *bonus*, accrescendo il prelievo effettivo a parità di capacità contributiva reale. Tale meccanismo, strutturalmente presente in ogni sistema progressivo non indicizzato, assume particolare intensità in fasi di inflazione sostenuta: anche in presenza di interventi normativi, la valutazione del loro orientamento redistributivo richiede un

confronto con uno scenario di neutralità fiscale in cui i parametri del sistema impositivo vengano indicizzati per sterilizzare l'inasprimento implicito della pressione fiscale determinato dalla dinamica inflazionistica, isolando così le scelte di politica fiscale rispetto al mero adeguamento tecnico del sistema.

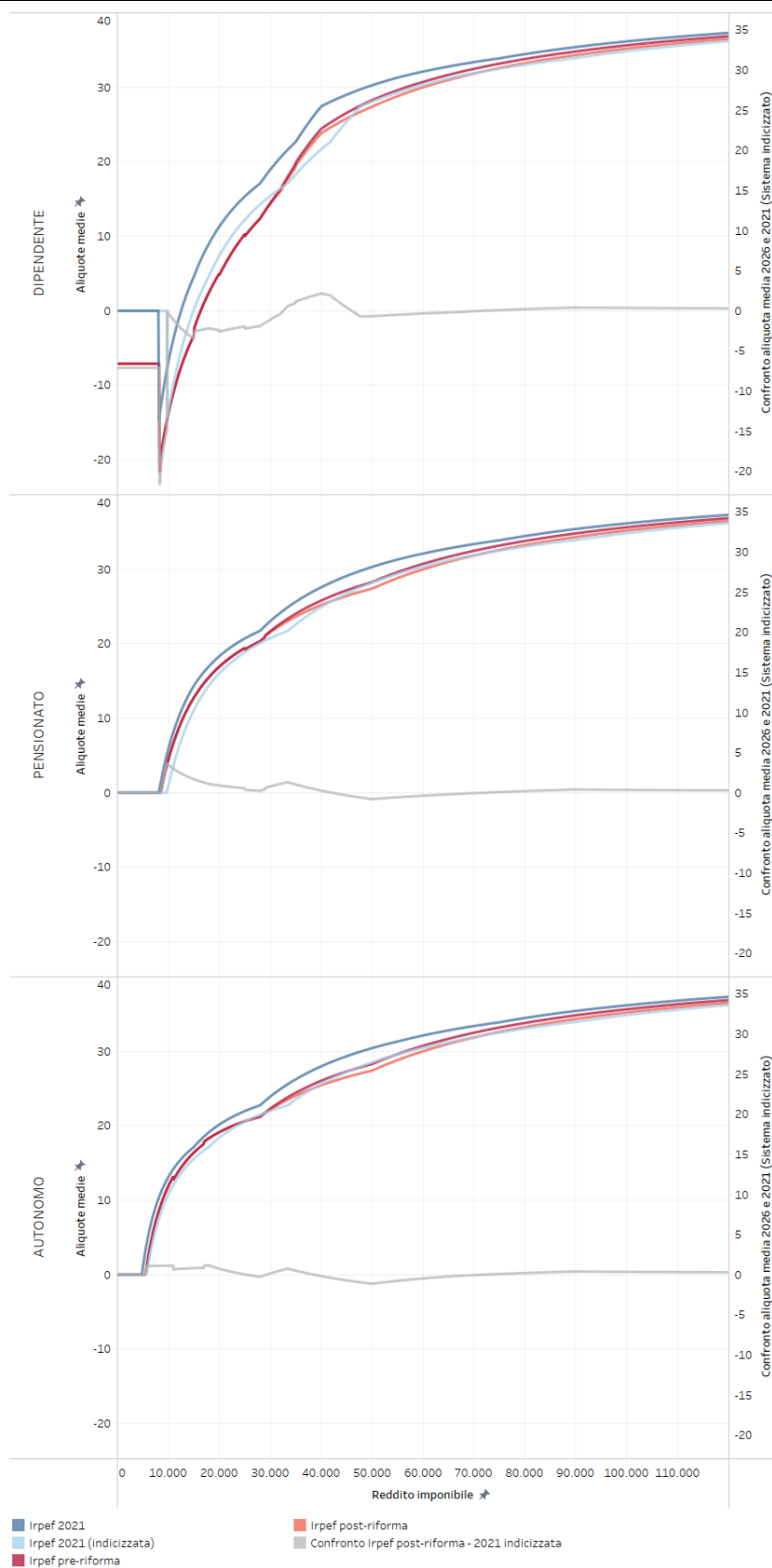
La ricostruzione degli effetti delle riforme dell'Irpef, inclusa quella proposta nel DDLB, richiede pertanto un doppio passaggio: innanzitutto, la quantificazione del beneficio rispetto al sistema vigente nel 2021 considerando i redditi nominali del 2026, ossia l'effetto complessivo delle scelte di politica fiscale intraprese nel tempo; successivamente, questo va confrontato con gli effetti di uno scenario controfattuale in cui il sistema del 2021 viene indicizzato per l'inflazione verificatasi nel periodo, isolando in questo modo le scelte redistributive del legislatore rispetto al mero adeguamento tecnico necessario a mantenere invariata la pressione fiscale reale. In questo modo, **confrontando l'imposta dovuta nel 2026 (applicando quanto proposto nel DDLB) con quella che si sarebbe pagata se dal 2021 si fosse meramente indicizzato il sistema fiscale, è possibile identificare quali fasce di contribuenti beneficiano di un alleggerimento del carico tributario superiore al recupero del drenaggio fiscale nel sistema preesistente e quali, viceversa, abbiano ottenuto una riduzione inferiore a tale recupero.**

La figura 4.6 illustra, per un lavoratore dipendente tipo, l'evoluzione dell'aliquota media effettiva al variare del reddito imponibile in quattro scenari alternativi: il sistema vigente nel 2021 (linea blu scuro), il sistema 2021 con parametri indicizzati all'inflazione registrata e stimata per il periodo 2021-26²³ applicato ai redditi nominali del 2026 (linea blu chiaro), il sistema in vigore nel 2025 (linea rossa) e quello che entrerà in vigore nel 2026 dopo l'applicazione della riforma (linea rossa chiara). La linea grigia, misurata sull'asse destro, rappresenta la differenza tra l'aliquota media del sistema che risulterà dopo l'applicazione nel 2026 della riforma in esame e quella del sistema 2021 indicizzato, evidenziando dove gli interventi normativi producono effetti che si discostano dallo scenario di neutralità fiscale. Poiché con l'indicizzazione gli scaglioni, le detrazioni e i *bonus* si adeguano alla dinamica dei prezzi, un contribuente che nel 2026 percepisca un reddito nominale cresciuto in linea con l'inflazione cumulata dal 2021 affronterebbe, nello scenario indicizzato, un'aliquota media invariata rispetto al 2021, mantenendo così inalterata la pressione fiscale a parità di capacità contributiva reale. L'analisi è articolata per le tre principali categorie di contribuenti: lavoratori dipendenti, pensionati e lavoratori autonomi.

Il confronto tra la linea blu chiaro e le linee rosse consente di isolare le scelte di politica fiscale dal mero adeguamento tecnico del sistema. La linea grigia evidenzia come gli effetti delle riforme si distribuiscano in modo differenziato lungo la scala dei redditi.

²³ Sono stati utilizzati gli indici NIC elaborati dall'Istat e le previsioni interne dell'UPB.

Fig. 4.6 – Aliquote medie effettive: confronto tra riforme e scenario di indicizzazione
(contribuenti privi di carichi familiari, di detrazioni per oneri e di altri redditi)



Per i lavoratori dipendenti con redditi imponibili compresi tra 10.000 e 32.000 euro, la differenza tra l'aliquota media del sistema che risulterà dopo l'applicazione nel 2026 della riforma in esame e quella del sistema 2021 indicizzato assume valori negativi, attestandosi su circa 2-3 punti percentuali: in questa fascia, il sistema *post* riforma DDLB determina aliquote medie inferiori a quelle che si sarebbero registrate con la semplice indicizzazione del sistema 2021, segnalando che le riforme sono risultate più generose di una mera indicizzazione del sistema fiscale.

Per i redditi compresi tra 32.000 e 45.000 euro, la differenza tra le aliquote medie risulta positiva, indicando che, al contrario, il sistema *post* riforma DDLB determina aliquote medie superiori a quelle dello scenario indicizzato. In questa fascia di reddito, le riforme hanno prodotto benefici minori rispetto a quanto sarebbe stato garantito dalla piena indicizzazione. Per i redditi superiori a 45.000 euro, la differenza tra i due sistemi diventa gradualmente trascurabile, sebbene l'aliquota del sistema *post* riforma rimanga leggermente superiore.

Per i pensionati, l'andamento della linea grigia risulta sensibilmente diverso rispetto a quello osservato per i lavoratori dipendenti. Per la maggior parte della distribuzione del reddito, il sistema *post* riforma determina aliquote medie superiori a quelle che si sarebbero registrate con la semplice indicizzazione del sistema 2021, con una differenza che si riduce all'aumentare del reddito. Solo per i redditi oltre 40.000 euro la differenza inverte il segno, diventando negativa, e tende ad azzerarsi per redditi più elevati. Un andamento analogo si osserva per i lavoratori autonomi, per i quali la differenza tra le aliquote medie rimane positiva nella maggior parte della distribuzione del reddito, indicando un trattamento meno favorevole rispetto allo scenario di indicizzazione, salvo che per i redditi tra 40.000 e 70.000 euro dove la differenza diventa negativa. **Le riforme in esame hanno quindi beneficiato in misura limitata pensionati e lavoratori autonomi, concentrando gli effetti redistributivi prevalentemente sui lavoratori dipendenti attraverso la revisione delle detrazioni e l'introduzione di *bonus* specifici.**

L'analisi sin qui condotta su figure tipo è stata estesa, con l'ausilio del modello di microsimulazione, all'intera popolazione e l'impatto del complesso delle riforme nel periodo è stato valutato facendo ricorso alla stima degli indicatori di redistribuzione, applicati ai redditi familiari.

In particolare, sono stati calcolati l'indice di redistribuzione (RE) del prelievo nel sistema fiscale 2021 indicizzato per l'inflazione 2021-26 e nel sistema fiscale che entrerà in vigore nel 2026 e la sua scomposizione in termini di indice di progressività di *Kakwani*, indice di pressione o intensità del prelievo e indice di riordino (*reranking*) (tab. 4.2).

Tab. 4.2 – Principali indici di redistribuzione: confronto tra riforme e scenario di indicizzazione

	Sistema 2021 indicizzato	DDLB	Differenza
Indice di redistribuzione (RE)	4,09	4,19	0,10
Indice di Reynold-Smolensky (RS)	4,36	4,48	0,12
Indice di progressività di Kakwani (K)	13,92	14,42	0,50
Indice di pressione (IPx100)	31,29	31,06	-0,23
Indice di <i>reranking</i> (RR)	-0,26	-0,28	-0,02

Fonte: modello di microsimulazione UPB.

L'indice di redistribuzione registra un incremento di 0,10 punti, passando da 4,09 nel sistema indicizzato a 4,19 nel sistema 2026. L'indice di Reynolds-Smolensky, che misura specificamente l'effetto redistributivo dell'imposizione fiscale al netto dei fenomeni di *re-ranking*, mostra un incremento analogo, attestandosi a 4,48 rispetto al valore di 4,36 dello scenario indicizzato. La scomposizione dell'indice di Reynolds-Smolensky consente di identificare i fattori alla base di tale variazione. L'indice di Kakwani, che misura il grado di progressività del sistema impositivo, registra l'incremento più significativo, passando da 13,92 a 14,42, con un aumento di 0,5 punti. L'indice di pressione fiscale registra una lieve diminuzione rispetto allo scenario indicizzato (+0,23 punti), mentre gli effetti di *re-ranking* non mostrano variazioni apprezzabili. **Tali risultati indicano che le riforme fiscali attuate nel periodo 2021-26 hanno conferito all'Irpef una maggiore capacità redistributiva rispetto a quella dello scenario controfattuale di piena indicizzazione del sistema 2021.** L'aumento dell'effetto redistributivo complessivo è dovuto essenzialmente all'incremento della progressività del sistema fiscale, determinato in larga misura dagli interventi a favore dei lavoratori dipendenti con redditi medio-bassi, il cui impatto prevale sulle dinamiche di segno opposto riscontrate per pensionati e autonomi.

4.1.4 Gli effetti della detassazione dei rinnovi contrattuali

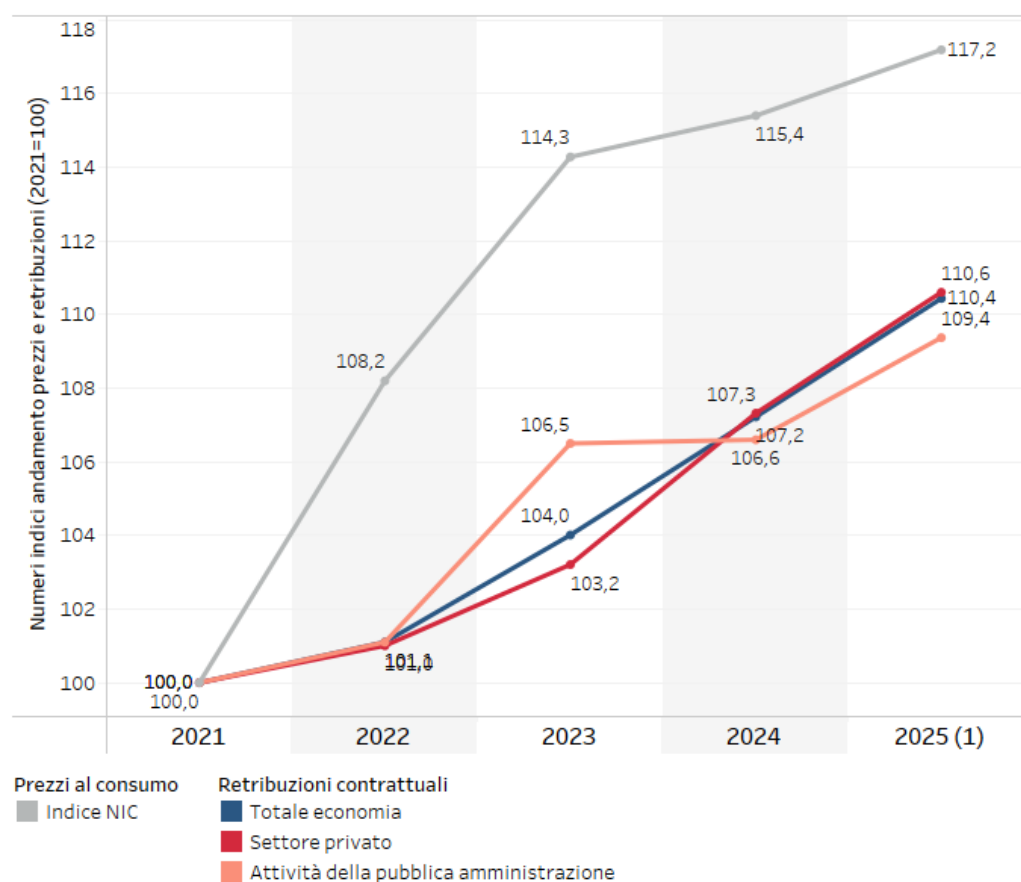
La valutazione degli effetti della detassazione degli incrementi retributivi da rinnovo contrattuale richiede un inquadramento preliminare della dinamica salariale nel periodo considerato. Nel quinquennio 2021-25, attraversato dalla crisi inflazionistica del biennio 2022-23, i prezzi al consumo hanno registrato una crescita cumulata del 17,2 per cento. Gli incrementi retributivi contrattuali nel settore privato, seppure in accelerazione dal 2023, si sono attestati sul 10,4 per cento nello stesso periodo, evidenziando un ritardo significativo rispetto alla dinamica dei prezzi. Il differenziale di crescita riflette sia l'inerzia fisiologica dei meccanismi di adeguamento contrattuale, sia i tempi tecnici necessari alla negoziazione e sottoscrizione dei rinnovi, determinando una perdita di potere d'acquisto di circa 6-7 punti percentuali per i lavoratori dipendenti nel periodo considerato.

La figura 4.7 illustra l'andamento degli indici dei prezzi al consumo e delle retribuzioni contrattuali per settore istituzionale nel periodo 2021-25, con base 2021=100. Il dato

relativo al 2025 si riferisce all'acquisito, ovvero alla variazione che si registrerebbe nell'anno qualora non si verificassero ulteriori incrementi rispetto all'ultimo mese disponibile (agosto 2025 per il dato sulle retribuzioni).

L'andamento dei prezzi al consumo riflette la crisi inflazionistica, con un'impennata dell'8,2 per cento nel 2022 e un'ulteriore accelerazione nel 2023 che porta l'indice a 114,3. Nei due anni successivi la dinamica inflazionistica si attenua progressivamente, con l'indice che raggiungerebbe 117,2 nel 2025 (acquisito a tutto agosto). Le retribuzioni contrattuali del settore privato mostrano invece un andamento caratterizzato da un marcato ritardo temporale rispetto all'inflazione: nel 2022, anno di massima intensità della crisi inflazionistica, l'incremento si limita all'1,1 per cento, determinando sin dal primo anno un divario di oltre 7 punti percentuali rispetto alla variazione dei prezzi. Gli anni successivi registrano incrementi progressivamente più sostenuti, con il 2024 e il 2025 che evidenziano aumenti annuali superiori a 3 punti percentuali, in un contesto di inflazione ormai normalizzata. Tali aumenti, più marcati della dinamica inflazionistica corrente, rappresentano un recupero ritardato della perdita di potere d'acquisto accumulata nel biennio 2022-23, senza costituire aumenti di capacità contributiva reale.

Fig. 4.7 – Dinamica dell'inflazione e delle retribuzioni contrattuali
(numeri indici 2021 = 100)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.
(1) Acquisito fino ad agosto 2025.

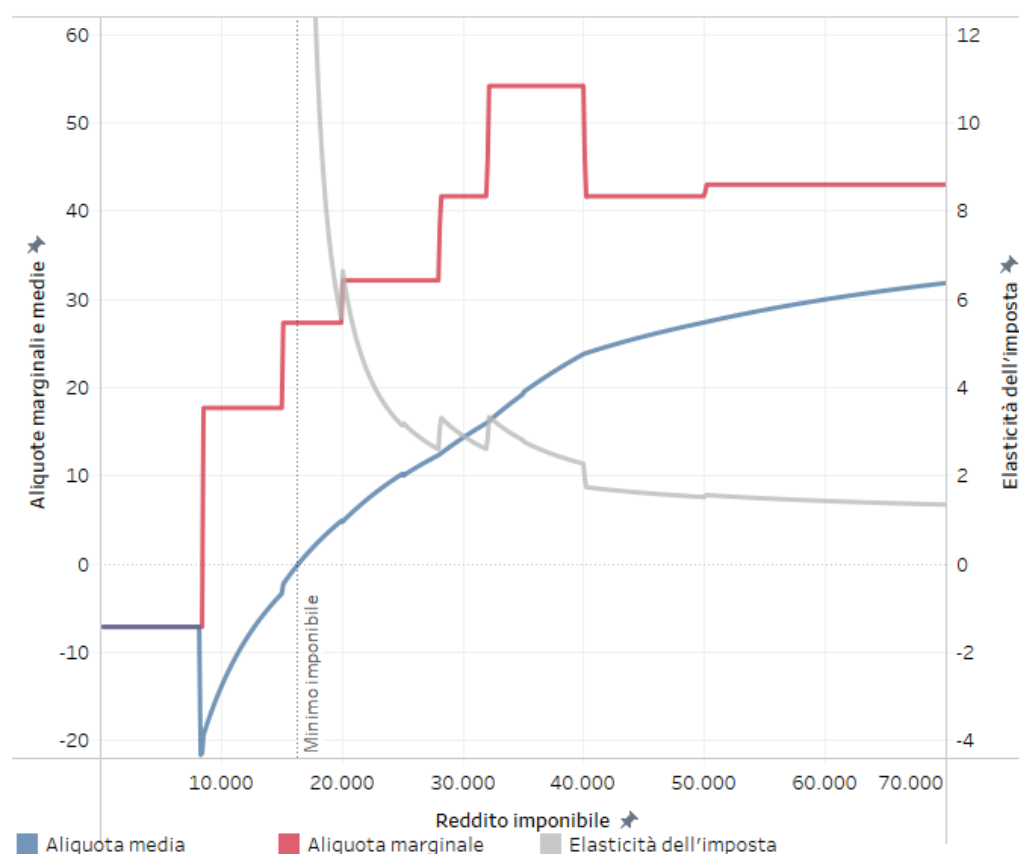
Nel periodo della crisi inflazionistica la dinamica dei salari netti è stata sostenuta dagli interventi di riduzione della contribuzione, che hanno consentito ai redditi bassi e medio-bassi di registrare incrementi del reddito disponibile superiori alla crescita dei salari lordi contrattuali, attenuando parzialmente la perdita di potere d'acquisto. Tali misure, inizialmente concepite come sostegno transitorio e successivamente stabilizzate e traslate sul versante fiscale con la riforma del 2025, hanno determinato una riduzione permanente del livello del prelievo. Nel 2026, in assenza di ulteriori interventi a favore delle fasce di reddito medio-basse, l'impatto della tassazione sugli incrementi retributivi derivanti dai rinnovi contrattuali rischierebbe di risultare particolarmente oneroso. Tale effetto risulta accentuato dalla configurazione assunta dall'Irpef a seguito degli interventi degli ultimi anni, che hanno progressivamente innalzato il livello del minimo imponibile e diminuito l'aliquota media per i redditi più bassi elevando in questo modo l'elasticità dell'imposta al reddito nelle fasce dove si colloca una quota rilevante dei lavoratori dipendenti.

La figura 4.8 illustra, per un lavoratore dipendente tipo, gli andamenti delle aliquote media e marginale effettive e dell'elasticità dell'imposta al variare del reddito imponibile. L'aliquota media, rappresentata dalla linea blu, evidenzia l'effetto combinato delle aliquote legali, delle detrazioni fiscali e dei *bonus* specifici per questi lavoratori: assume valori negativi fino al minimo imponibile, per poi crescere progressivamente attestandosi a circa il 30 per cento per redditi attorno a 60.000 euro. L'aliquota marginale, rappresentata dalla linea rossa, mostra invece la struttura a gradini del sistema impositivo, con salti in corrispondenza dei limiti degli scaglioni di reddito e delle discontinuità delle detrazioni e dei *bonus*. L'elasticità dell'imposta al reddito, calcolata come rapporto tra aliquota marginale e aliquota media, rappresentata dalla linea grigia e misurata sull'asse destro, indica di quanto varia percentualmente l'imposta a fronte di una variazione percentuale del reddito.

L'elasticità dell'imposta al reddito presenta un picco in corrispondenza del reddito minimo con imposta positiva, dove l'aliquota media si approssima allo zero determinando un asintoto, per poi decrescere progressivamente all'aumentare del reddito. Nelle fasce centrali della distribuzione reddituale, dove si concentra una quota rilevante dei lavoratori dipendenti, l'elasticità assume valori ancora molto elevati. In corrispondenza di un reddito di 20.000 euro, l'elasticità si attesta su un valore pari a 6, indicando che un incremento del reddito del 5 per cento determina un aumento dell'imposta del 30 per cento²⁴ (per un reddito di 30.000 euro, con elasticità pari a 3, il medesimo incremento del reddito determina un aumento dell'imposta del 15 per cento). Ciò implica che **gli incrementi retributivi derivanti dai rinnovi contrattuali, pur rappresentando recuperi parziali e ritardati della perdita di potere d'acquisto accumulata nel biennio 2022-23, vengono**

²⁴ A 20.000 euro di reddito, un incremento del 5 per cento vale 1.000 euro e l'imposta aumenterebbe di 300 euro.

Fig. 4.8 – Andamenti delle aliquote media e marginale e dell'elasticità dell'imposta al reddito
(lavoratore dipendente privo di carichi familiari, di detrazioni per oneri e di altri redditi)



assoggettati a un prelievo marginale significativamente superiore al prelievo medio, con un'intensità che risulta particolarmente elevata proprio nelle fasce di reddito dove si concentra una quota rilevante dei lavoratori dipendenti interessati dai rinnovi.

La detassazione mediante l'introduzione dell'imposta sostitutiva al 5 per cento disposta con il DDLB risponde dunque a un'esigenza di contenimento del prelievo marginale in questo contesto specifico, ma solleva, al contempo, interrogativi sulla sua sostenibilità e coerenza con i principi di equità e razionalità del sistema fiscale. La misura presenta innanzitutto un carattere temporaneo, essendo limitata agli incrementi del 2026, e quindi il beneficio fiscale verrebbe meno dall'anno successivo, in cui l'aumento ormai consolidato del livello retributivo verrebbe assoggettato alle aliquote marginali ordinarie. **L'intervento determina quindi un differimento temporale del prelievo più elevato, senza risolverlo strutturalmente:** gli effetti dell'elevata elasticità dell'imposta si manifesteranno inevitabilmente nell'anno successivo. **La riproposizione della misura negli anni successivi risulterebbe di difficile praticabilità in quanto richiederebbe l'applicazione di aliquote differenziate per le diverse componenti del reddito conseguite**

in anni diversi, determinando una stratificazione che complicherebbe la gestione del sistema impositivo e comprometterebbe il principio di trasparenza e semplicità della tassazione.

Inoltre, l'intervento determina disparità di trattamento significative sul piano dell'equità orizzontale del sistema fiscale. La limitazione ai lavoratori dipendenti del settore privato i cui contratti siano stati rinnovati nel biennio 2025-26 esclude dalla platea dei beneficiari lavoratori in situazioni economiche analoghe ma il cui rinnovo contrattuale sia intervenuto in periodi diversi o il cui contratto non preveda rinnovi nel periodo considerato. Rilevante risulta, inoltre, l'esclusione dei dipendenti pubblici, per i quali l'incremento retributivo viene tassato con le aliquote ordinarie (solo la parte accessoria è parzialmente detassata). Tale differenziazione, pur potendo trovare giustificazione nelle specificità delle dinamiche di contrattazione tra settore pubblico e settore privato, appare difficilmente sostenibile dal punto di vista dei principi di equità fiscale. Una distorsione nell'equità del prelievo deriva inoltre dalla previsione di una soglia rigida di applicazione dell'imposta sostitutiva, benché questa sia motivabile dal fatto che per i redditi più alti l'elasticità dell'imposta è minore.

Tali criticità sollevano interrogativi sull'opportunità di affidare al sistema fiscale obiettivi di politica economica che, per loro natura, richiedono interventi selettivi e temporalmente definiti in funzione delle dinamiche della contrattazione collettiva e delle relazioni industriali, **con il rischio di subordinare i principi fondativi di equità, neutralità e semplicità del prelievo a finalità che potrebbero trovare strumenti di policy al di fuori del sistema impositivo.** Una riflessione più ampia potrebbe riguardare **l'opportunità di gestire attraverso strumenti dedicati le componenti di sostegno al potere d'acquisto dei lavoratori dipendenti**, che rispondono a logiche distinte da quelle proprie dell'equità fiscale e sono responsabili di parte significativa della progressività nelle fasce di reddito più basse.

La stima degli effetti della detassazione degli incrementi retributivi connessi con i rinnovi contrattuali richiede, in primo luogo, l'individuazione della platea dei soggetti potenzialmente interessati, ossia i dipendenti il cui contratto è stato rinnovato nella prima metà del 2025 e quelli ancora in attesa di rinnovo o i cui contratti scadranno nel corso del 2026, e, in secondo luogo, la quantificazione del beneficio medio. Secondo i dati dell'Archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro del CNEL relativi ai depositi tra gennaio e giugno 2025, nel primo semestre del 2025 sono stati rinnovati contratti per 1,4 milioni di lavoratori dipendenti del settore privato. Inoltre, secondo i dati Istat dell'Indagine sulle retribuzioni contrattuali²⁵, a giugno 2025 il 43,7 per cento del totale dei dipendenti con contratto collettivo nazionale (CCNL) risultava in attesa di rinnovo (5,7 milioni di lavoratori complessivi). Nel settore privato tale quota scende al 28,1 per cento

²⁵ L'indagine Istat segue i CCNL più rappresentativi in termini occupazionali. Complessivamente, nel settore privato extra agricolo i dipendenti esclusi perché regolati da CCNL non rappresentati dall'indagine o appartenenti ad Ateco escluse, sono pari all'8,9 per cento del totale occupati (operai e impiegati). Nelle stime si fa riferimento al numero di dipendenti utilizzato dall'Istat nell'Indagine sulle retribuzioni contrattuali.

e coinvolgerebbe circa 2,7 milioni di lavoratori. Ulteriori 1,1 milioni di lavoratori vedranno scadere il proprio contratto nel corso del 2026. Ipotizzando che solo la metà dei contratti in scadenza nel 2026 sarà rinnovata, la platea iniziale dei lavoratori del settore privato interessati da rinnovi contrattuali nel biennio 2025-26 ammonterebbe a 4,7 milioni.

Applicando il vincolo di reddito stabilito dalla norma (reddito annuo non superiore a 28.000 euro), la platea elegibile si riduce a circa 2,8 milioni di lavoratori. Utilizzando il modello di microsimulazione dell'UPB è possibile stimare che l'imposta sostitutiva al 5 per cento risulterebbe conveniente per circa tre quarti di tale platea, corrispondente ai lavoratori la cui aliquota marginale ordinaria (Irpef e addizionali) supera il 5 per cento. La platea degli effettivi beneficiari ammonterebbe, dunque, a circa 2,1 milioni di lavoratori.

Per quanto riguarda la base imponibile, si considera l'incremento medio ponderato dei contratti rinnovati nel 2025, che per l'insieme dei lavoratori interessati si attesta su circa 690 euro annui. Per la platea beneficiaria della misura, caratterizzata da livelli retributivi mediamente superiori in quanto la convenienza dell'imposta sostitutiva aumenta al crescere del reddito, l'incremento medio si attesta su circa 840 euro annui. L'aliquota marginale media dell'Irpef per questo segmento di popolazione risulta pari al 29,7 per cento, determinando un beneficio medio per contribuente pari a circa 208 euro²⁶. Il costo complessivo della misura in termini di competenza annua, al netto degli effetti sulle addizionali locali, ammonta quindi a circa 437 milioni, un valore sostanzialmente in linea con lo stanziamento previsto nel DDLB.

4.2 Le misure riguardanti le imprese

L'insieme degli interventi specificamente diretti alle imprese dal lato della tassazione determinano maggiori risorse per complessivi 3,2 miliardi nel 2026, 3,5 nel 2027, 1,6 nel 2028 (tab. 4.3). In particolare, sono attese entrate nette per 5,9 miliardi nel 2026, 5,3 nel 2027 e 2,5 nel 2029 e maggiori spese per 2,6 miliardi nel 2026, 1,8 nel 2027 e 0,9 nel 2029.

Le maggiori entrate derivano da misure con effetti transitori e, in minor misura, da provvedimenti di natura permanente. Le prime possono essere distinte in due categorie: interventi di natura temporanea, dai quali sono attesi 2,8, 1,9 e 1,7 miliardi nei tre anni del triennio 2026-28, e anticipazioni di gettito, con effetto stimato ufficialmente in 2,0, 2,6 e 0,4 miliardi. Alla prima categoria appartengono misure a carico esclusivo del settore finanziario e assicurativo: 1) viene rivista la normativa del contributo straordinario sulle banche introdotto dal DL 104/2023; 2) viene innalzata l'aliquota IRAP per le banche e le assicurazioni di 2 punti percentuali per il triennio 2026-28; 3) vengono introdotte limitazioni alla deducibilità degli interessi passivi per il settore bancario relativamente ai

²⁶ In questa sede l'incremento contrattuale sottoposto a tassazione sostitutiva viene escluso sia dall'imponibile Irpef sia dal calcolo del trattamento integrativo e del *bonus* disposto con la legge di bilancio per il 2025, considerando questi elementi come parte integrante del disegno dell'imposta.

periodi di imposta dal 2026 al 2029. Nella seconda categoria rientrano: 1) una nuova sospensione – successiva a quella già disposta dalla legge di bilancio per il 2025 – delle deduzioni correlate allo smaltimento dello *stock* di imposte anticipate (DTA); tali imposte si sono accumulate nei bilanci delle imprese – soprattutto quelle appartenenti al settore finanziario – fino al 2015 e non risultano ancora interamente dedotte; 2) l'affrancamento straordinario delle riserve in sospensione d'imposta; 3) la restrizione alla deducibilità delle svalutazioni crediti per perdite attese; 4) l'assegnazione agevolata di beni ai soci. Questi provvedimenti temporanei e di anticipazione del gettito interessano prevalentemente il settore finanziario, che contribuisce alle maggiori entrate per oltre l'82 per cento nel 2026 e quasi il 76 e il 61, rispettivamente, nel 2027 e nel 2028. La concentrazione sul settore potrebbe trovare parziale giustificazione nell'andamento particolarmente positivo registrato dai profitti dal 2023. Nel triennio successivo, da queste misure sono attese minori entrate per complessivi 0,3 miliardi nel 2029, 1,0 nel 2030 e 0,2 nel 2031. Le misure di natura strutturale, tra cui si annoverano quelle relative alla tassazione delle plusvalenze sui beni strumentali e dei dividendi infragruppo, contribuiscono al gettito positivamente lungo l'intero arco temporale, compensando gli effetti negativi derivanti dalle misure di anticipazione del gettito.

Tab. 4.3 – Effetti finanziari delle misure riguardanti le imprese
(milioni di euro)

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Maggiori entrate	5.870,6	5.841,8	3.488,5	969,0	142,4	860,9	-123,6	-86,3	-38,0
Art. 14 - Assegnazione agevolata ai soci	290,0	-50,1	-64,2	-80,8	-68,1	-64,2	-9,2	-3,8	12,6
Art. 15 - Plusvalenze beni strumentali	305,8	357,5	284,8	164,7	33,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Art. 16 - Affrancamento riserve in sospensione d'imposta	420,9	372,6	393,8	177,9	-55,8	-43,5	-43,5	-43,5	-43,5
Art. 18 - Tassazione dei dividendi infragruppo	736,1	1.049,1	1.078,0	1.080,3	1.080,3	1.080,3	0,0	0,0	0,0
Art. 19 - Deducibilità svalutazioni crediti per perdite attese	126,8	111,7	70,9	39,0	-119,7	-111,7	-70,9	-39,0	-7,1
Art. 20 - Revisione contributo straordinario società finanziarie	1.650,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Art. 21 - Incremento aliquota IRAP società finanziarie	1.153,0	1.339,0	1.335,9	182,9	-3,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Art. 22 - Deducibilità delle quote correlate alle DTA	1.188,0	2.143,0	0,0	-854,5	-854,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Art. 33 - Limiti alla deducibilità degli interessi passivi	0,0	519,0	389,3	259,5	129,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Minori entrate	0,0	-540,7	-1.003,5	-860,4	-795,2	-795,2	-254,5	208,3	65,2
Art. 94 - Maggiorazione ammortamento beni 4.0 e 5.0	0,0	-540,7	-1.003,5	-860,4	-795,2	-795,2	-254,5	208,3	65,2
Maggiori entrate nette	5.870,6	5.301,1	2.485,0	108,6	-652,8	65,7	-378,1	122,0	27,2
Maggiori spese	2.632,1	1.755,0	915,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Art. 95 - Credito d'imposta ZES	2.400,0	1.100,0	850,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Art. 96 - Credito d'imposta investimenti per il settore Agricoltura	2,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Art. 97 - Nuova Sabatini	200,0	450,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Art. 98 - Sostegno al turismo	30,0	205,0	65,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Effetto di riduzione del saldo	3.238,5	3.546,1	1.570,0	108,6	-652,8	65,7	-378,1	122,0	27,2

Fonte: prospetto riepilogativo degli effetti finanziari e Relazione tecnica del DDLB.

Le minori entrate – pari a 0,5 miliardi nel 2027, un miliardo nel 2028 e poco oltre 0,8 miliardi in media nel triennio successivo – sono riconducibili all'introduzione di nuovi incentivi per gli investimenti. Per le medesime finalità, sono anche previste maggiori spese quantificate in 2,6 miliardi nel 2026, 1,8 nel 2027 e 0,9 nel 2028.

Di seguito ci si sofferma su alcune delle principali misure, seguendo i raggruppamenti e l'ordine qui indicati.

4.2.1 Le misure temporanee

Affrancamento della riserva relativa al contributo straordinario richiesto al settore bancario. – Il DL 104/2023²⁷ ha introdotto – per il solo 2023 – un'imposta sui margini di interesse bancari, nota come imposta sugli extraprofitti delle banche. Questa prevedeva l'applicazione di un'aliquota del 40 per cento sull'ammontare del margine di interesse del 2023 che eccedeva di almeno il 10 per cento lo stesso margine riferito al 2021, con un limite massimo (tetto) costituito dallo 0,26 per cento delle attività ponderate per il rischio²⁸. In sede di conversione del decreto legge è stata introdotta la possibilità di evitare il pagamento dell'imposta destinando un importo non inferiore a 2,5 volte il suo valore (che coincide con la stessa base imponibile del prelievo) a un'apposita riserva. Nel caso di distribuzione in anni successivi, le banche sarebbero state assoggettate al prelievo del 40 per cento rivalutato sulla base del tasso di interesse (cosiddetto *recapture rule*).

Il DDLB interviene nuovamente, prevedendo, in primo luogo, che la riserva costituita dalle banche in sostituzione del contributo straordinario previsto sui margini di interesse realizzati nel 2023 venga considerata comunque distribuita a partire dal 2028, anche indipendentemente dalla delibera assembleare, per un ammontare corrispondente agli utili distribuiti e a prescindere dalle riserve effettivamente utilizzate, fino al suo esaurimento.

In secondo luogo, la norma introduce un regime di affrancamento agevolato della riserva con un'aliquota pari al 27,5 per cento nel 2026 e del 33 nel 2027, al fine di incentivare le banche ad anticipare il versamento dell'imposta nell'anno di maggiore convenienza. Coerentemente, nel quantificare gli effetti finanziari della norma, la Relazione tecnica utilizza l'ipotesi che le banche abbiano interesse a minimizzare il prelievo affrancando l'intera riserva nel 2026. Di conseguenza, su un ammontare della riserva desumibile dai bilanci pari a circa 6 miliardi, viene stimato un incremento di gettito pari a 1,65 miliardi nel 2026.

Va osservato che il contributo straordinario, in base alla legislazione vigente, poteva essere rinviato dalle banche senza limiti di tempo e si sarebbe attivato solo nel caso si

²⁷ Art. 26, c. 5-bis.

²⁸ Il valore delle attività ponderate per il rischio viene determinato ai sensi dei paragrafi 3 e 4 dell'articolo 92 del Regolamento (UE) n. 575/2013 (regolamento relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi). La Relazione tecnica stima questo valore in media pari al 38 per cento del valore del totale dell'attivo.

fosse esaurita la possibilità di distribuire utili con altre riserve. La norma, pertanto, ristabilisce di fatto la certezza del suo pagamento, sebbene in misura ridotta.

Il contributo trovava giustificazione nell'andamento particolarmente favorevole dei profitti bancari che, dal 2023, sono stati sospinti proprio dall'andamento dei margini di interesse. Questi hanno beneficiato dell'andamento asimmetrico dei tassi attivi, che hanno registrato un significativo rialzo dalla seconda metà del 2022, e dei tassi passivi, che si sono adeguati solo parzialmente e con un certo ritardo temporale alle decisioni di politica monetaria.

Considerando i dati di bilancio del settore bancario²⁹, il rapporto tra i margini di interesse e di intermediazione è salito progressivamente dal 2021 al 2023, passando dal 46,5 al 57,9 per cento e il tasso di crescita del margine di interesse nel 2022 e nel 2023 è stato, rispettivamente, del 21,1 e del 43,4 per cento (tab. 4.4).

Il margine di interesse rappresenta solo uno degli indicatori dell'andamento positivo del settore bancario. Questo ha beneficiato anche di un andamento sostenuto delle commissioni bancarie. Complessivamente, secondo i dati della Banca d'Italia³⁰, il rendimento annualizzato del capitale e delle riserve (*return on equity*, ROE) delle banche italiane si attestava poco sopra al 5 per cento nel periodo tra il 2018 e il 2021 (con l'eccezione del 2020 che ha registrato lo 0,9 per cento), è salito al 9 per cento nel 2022, al 12,9 nel 2023 e ha raggiunto un massimo del 13,3 nel 2024.

Altre misure temporanee sul settore finanziario. – Il DDLB dispone l'innalzamento di 2 punti percentuali dell'aliquota dell'IRAP per il triennio 2026-28 con riferimento a specifiche categorie di soggetti passivi del settore finanziario e assicurativo. In particolare, per le banche e gli altri enti e società finanziarie l'aliquota è incrementata dal 4,65 al 6,65 per cento, mentre per le imprese di assicurazione passa dal 5,9 al 7,9 per cento. La Relazione tecnica stima un incremento di gettito annuo a regime pari a 1,3 miliardi.

Tab. 4.4 – Indicatori economici delle banche

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Margine di interesse / margine di intermediazione	29,7	39,2	38,4	46,5	51,7	57,9
<i>Panel</i> 2018-2023 ⁽¹⁾			Tasso di crescita			
Margine di interesse	-	-3,6	3,2	5,8	21,1	43,4

Fonte: elaborazioni con dati Bureau van Dijk, vari anni.

(1) Il tasso di crescita è calcolato considerando le sole banche presenti nell'intero periodo.

²⁹ Dati Bureau van Dijk, vari anni.

³⁰ Banca d'Italia (2025), *Relazione annuale*, 30 maggio.

Questi soggetti passivi hanno sempre avuto un trattamento differenziato rispetto agli altri settori produttivi. Fin dall'introduzione dell'imposta nel 1998, il legislatore ha stabilito aliquote maggiorate rispetto a quella ordinaria per il settore bancario e quello assicurativo, in relazione alla diversa determinazione delle basi imponibili per le imprese finanziarie rispetto agli altri settori³¹. Inizialmente, nel regime transitorio per il triennio 1998-2000³², banche e assicurazioni erano sottoposte a un'aliquota del 5,4 per cento, a fronte di un'aliquota ordinaria del 4,25. Nei due anni successivi, l'aliquota per questi settori è stata progressivamente diminuita, al 5,0 per cento nel 2001 e al 4,75 nel 2002. Terminato il periodo transitorio, dal 2003 banche e assicurazioni hanno potuto applicare l'aliquota ordinaria del 4,25 per cento, che venne poi ridotta al 3,9 dalla legge finanziaria per il 2008. Nel 2011, con il DL 98/2011 furono reintrodotte – con decorrenza dallo stesso anno – aliquote specifiche e maggiorate per il settore, pari al 4,65 per cento per le banche e gli altri soggetti finanziari e al 5,9 per le imprese di assicurazione.

Queste aliquote legali, stabilite a livello di governo centrale, rappresentano tuttavia solo la base minima. Le Regioni possono infatti applicare una maggiorazione fino a 0,92 punti percentuali, portando le aliquote vigenti per le imprese bancarie e assicurative sul proprio territorio, rispettivamente, a 5,57 e a 6,82 per cento (ad esempio, Lombardia, Piemonte e Liguria). Alcune Regioni con maggiori difficoltà di bilancio e disavanzi sanitari, come la Campania, sono invece obbligate ad applicare un'ulteriore maggiorazione di 0,15 punti percentuali, portando le aliquote al 5,72 per cento per le banche e al 6,97 per le assicurazioni. Con l'aumento disposto dalla norma in esame, le aliquote complessive potranno raggiungere il 7,57 per cento per le banche e l'8,82 per le assicurazioni (7,72 e 8,97 in presenza di disavanzi elevati).

Le banche e le imprese di assicurazione rappresentano una quota significativa della base imponibile e del gettito complessivo IRAP delle società di capitali. Considerando anche le eventuali maggiorazioni applicate a livello regionale, l'aliquota implicita per tali soggetti passerebbe dal 5,6 all'8,3 per cento, a fronte di un'aliquota media del 4,1 per cento degli altri settori economici.

Limiti alla deducibilità degli interessi passivi. – Il DDLB introduce una limitazione temporanea alla piena deducibilità degli interessi passivi per gli intermediari finanziari. La disposizione prevede che, dal 2026, una quota pari al 4 per cento degli interessi passivi risulti indeducibile, in analogia a quanto già previsto in modo strutturale per le imprese di assicurazione. La misura ha carattere transitorio e la quota di indeducibilità è destinata a ridursi gradualmente negli anni successivi al 2026, attraverso un meccanismo di

³¹ Si ricorda che l'IRAP è stata introdotta nel 1998 nell'ambito di una riforma che aboliva alcune imposte (tra cui quella sul patrimonio netto e l'ILOR per le imprese) e che, tra le altre finalità, rivedeva le modalità di finanziamento del Servizio sanitario nazionale eliminando i contributi sanitari e riducendo così il cuneo fiscale sul lavoro. La determinazione delle aliquote d'imposta teneva conto del diverso peso dei tributi sostituiti nei diversi settori.

³² Art. 45 del D.Lgs. 446/1997.

attenuazione che si estende fino al 2029. Dal 2030 è previsto il completo ripristino del regime di deducibilità integrale degli interessi passivi per gli intermediari finanziari.

La norma determina quindi un temporaneo allineamento del trattamento fiscale degli interessi passivi degli intermediari finanziari a quello delle compagnie assicurative, con effetti limitati e decrescenti nel tempo fino al ritorno al regime ordinario di piena deducibilità³³.

4.2.2 Le misure di anticipazione del gettito

Deduzioni delle quote correlate alle DTA. – Il DDLB riduce, dal 2027, la deducibilità dalle basi imponibili dell'Ires e dell'IRAP di determinate attività che hanno generato imposte differite nei bilanci societari. La norma identifica tre categorie di attività interessate: a) la svalutazione dei crediti degli enti finanziari e creditizi e le perdite su crediti; b) il valore dell'avviamento e delle altre attività immateriali; c) le componenti negative emerse in sede di prima adozione del principio contabile internazionale IFRS 9.

Le modifiche normative intervenute, rispettivamente, nel 2015 (per la tipologia a) e nel 2018 (per le tipologie b e c) hanno determinato l'accumulo di *stock* di deduzioni fiscali che le imprese possono recuperare mediante quote annuali. Nella formulazione originaria, il recupero doveva avvenire in quote differenziate, con esaurimento previsto nel 2024 per le prime e, rispettivamente, nel 2027 e nel 2029 per le seconde e le terze. Successivi interventi normativi e, da ultimo, quello nella legge di bilancio per il 2025 hanno sospeso e differito la deducibilità in alcuni anni con la stessa finalità di anticipo del gettito della norma in esame. La tabella 4.5 riepiloga i diversi passaggi fino alla legislazione vigente e la modifica proposta.

La disposizione in esame prevede la riduzione delle quote deducibili nel 2027, mantenendo invariate quelle del 2026. Nello specifico, per le attività della tipologia a) la quota si riduce di 3,8 punti percentuali. Per le attività delle tipologie b) e c), la riduzione ammonta, rispettivamente, a 12,36 e 9,5 punti percentuali. In tutti i casi, il recupero di quanto sospeso potrà avvenire in quote costanti nei due anni successivi, configurando così un nuovo profilo temporale di deducibilità.

³³ L'allineamento del trattamento fiscale della deducibilità degli interessi per le banche e per le assicurazioni era già previsto prima della riduzione dell'aliquota ordinaria Ires nel 2017 (passata dal 27,5 al 24 per cento) lasciando invariata quella del settore degli intermediari finanziari.

Tab. 4.5 – Evoluzione delle quote di deducibilità delle attività correlate alle DTA

	Quote delle svalutazioni e perdite su crediti							Quote avviamento				Quote componenti negative da applicazione IFRS 9			
	DL 83/2015 art. 16	L. 145/2018 art. 1, c. 1056	L. 160/2019 art. 1, c. 712	DL 17/2022 art. 42, c. 1	L. 213/2023 art. 1, cc. 49-50	LB 2025 art. 1, cc. 14-18	DDLB 2026 art. 22	L. 145/2018 art. 1, c. 1079	L. 160/2019 art. 1, c. 714	LB 2025 art. 1, cc. 14-18	DDLB 2026 art. 22	L. 145/2018 art. 1, cc. 1067-1068	L. 160/2019 art. 1, c. 713	LB 2025 art. 1, cc. 14-18	DDLB 2026 art. 22
2016	5	5	5	5	5	5	5	-	-	-	-	-	-	-	-
2017	8	8	8	8	8	8	8	-	-	-	-	-	-	-	-
2018	10	0	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-	-	10	10
2019	12	12	0	0	0	0	0	5	0	0	0	10	0	0	0
2020	12	12	12	12	12	12	12	3	3	3	3	10	10	10	10
2021	12	12	12	12	12	12	12	10	10	10	10	10	10	10	10
2022	12	12	15	8	8	8	8	12	12	12	12	10	10	10	10
2023	12	12	15	18	18	18	18	12	12	12	12	10	10	10	10
2024	12	12	15	18	17	17	17	12	12	12	12	10	10	10	10
2025	5	5	8	11	11	0	0	12	13	0	0	10	10	0	0
2026	-	10	10	8	5	2,75	2,75	12	13	3,3	3,25	10	10	2,50	2,50
2027	-	-	-	-	2	6,32	2,52	12	13	20,6	8,22	10	10	15,83	6,33
2028	-	-	-	-	2	6,32	8,22	5	6	13,6	19,76	-	10	15,83	20,58
2029	-	-	-	-	-	4,31	6,21	5	6	13,6	19,76	-	-	5,83	10,58

Relativamente alle svalutazioni e perdite su crediti (tipologia a), va ricordato che l'articolo 16 del DL 83/2015 – modificando l'articolo 106, comma 3 del TUIR – ha previsto, per le società finanziarie e di assicurazione, la deducibilità integrale nell'esercizio di riferimento – e non più a quote costanti in cinque esercizi – anche delle svalutazioni e perdite su crediti diverse da quelle realizzate mediante cessione a titolo oneroso³⁴. Limitatamente al 2015, la norma riduceva la deducibilità al 75 per cento del totale. Il rimanente 25 per cento e lo *stock* residuo di svalutazioni e perdite maturate fino al 2015 avrebbe potuto essere dedotto in quote dal 2016, secondo il profilo indicato nella colonna 1 della tabella 4.5. Va notato che, prima della modifica introdotta dal DL 83/2015, la deducibilità delle svalutazioni e perdite in cinque esercizi poteva dare luogo alla formazione di imposte anticipate (DTA), iscrivibili in bilancio per i quattro quinti, la cui deducibilità fiscale era rinviata agli esercizi successivi. In base a quanto disposto dal DL 225/2010 (art. 2, cc. 55-56bis), le società finanziarie e le assicurazioni potevano trasformare tali DTA in crediti d'imposta in presenza di perdita civilistica, in presenza di perdita fiscale (a fini Ires) o di valore della produzione negativo (a fini IRAP) e in caso di liquidazione volontaria. Il DL 83/2015, rendendo totalmente deducibili nell'anno di iscrizione le svalutazioni e perdite su crediti, ha escluso la possibilità che si formassero DTA e di conseguenza crediti d'imposta. Il profilo temporale di ripartizione dello *stock* di deduzioni individuato dal DL 83/2015 è stato più volte modificato nel tempo. La deducibilità è stata infatti sospesa in determinati anni e trasferita ad anni successivi. La tabella 4.5 mostra le modifiche intervenute dalla legge di bilancio per il 2019. La ripartizione oggi vigente, su cui interviene l'articolo in esame, è stata definita dalla legge di bilancio per il 2023.

Per quanto riguarda l'avviamento e le altre attività immateriali (categoria b), si ricorda che in base a quanto disposto dal DL 225/2010 (art. 2, cc. 55-56bis) anche tali DTA erano suscettibili di trasformazione in crediti d'imposta³⁵. Il DL 83/2015 ha successivamente escluso questa trasformazione. La legge di bilancio per il 2019 è intervenuta sulle quote di tali attività – riferite allo *stock* accumulatosi fino al 2015 – non ancora dedotte al 2018, disponendo una deducibilità dal 2019 al 2029 con differenti percentuali.

Infine, relativamente alle componenti negative emerse con la prima adozione dell'IFRS 9 (categoria c), si ricorda che la legge di bilancio per il 2019 ha disposto che le componenti reddituali derivanti dall'adozione del modello di rilevazione del fondo a copertura delle perdite attese su crediti iscritti in bilancio in sede di prima adozione dell'IFRS 9 sono deducibili a partire dall'anno di imposta 2018 in quote costanti pari al 10 per cento del loro ammontare. La legge di bilancio per il 2020 è intervenuta sulle quote di ripartizione, differendo al 2028 la deducibilità relativa al 2019.

La riduzione delle quote di deducibilità dovrebbe garantire un maggior gettito di 1,8 miliardi già nel 2027, considerato che le imprese, sulla base del metodo previsionale, dovranno versare la maggiore imposta in sede di versamento dell'acconto nel 2027. Il metodo previsionale non trova applicazione negli anni di recupero delle deducibilità sospese e le imprese verseranno la minore imposta solo con il pagamento dei saldi a partire dal 2029.

La norma introduce, inoltre, una limitazione alla possibilità di compensare le maggiori basi imponibili determinate dalla riduzione delle quote di deducibilità del 2026 prevista nella legge di bilancio per il 2025. L'utilizzo delle perdite pregresse e dell'ACE pregressa è consentito solo per il 2027 nella misura massima del 54 per cento del maggior reddito imponibile.

³⁴ Prima dell'introduzione della norma la deducibilità integrale era prevista solo per le perdite su crediti realizzate mediante cessione a titolo oneroso.

³⁵ Le modalità erano le stesse previste per le DTA derivanti da svalutazioni e perdite su crediti.

Va osservato che la misura, nel caso di appartenenza a un gruppo fiscale, si applica prima del consolidamento e le limitazioni previste per l'uso in compensazione delle perdite e dell'ACE pregresse si applicano anche in capo alla consolidante e ai fini del consolidamento delle basi imponibili³⁶. La specificazione assume rilievo considerato che circa il 20 per cento delle società interessate appartiene a un gruppo fiscale e le loro deduzioni rappresentano più dell'80 per cento del totale. Secondo la Relazione tecnica, la misura dovrebbe generare un maggiore gettito nel 2026 e nel 2027 pari, rispettivamente, a 1,2 e 0,4 miliardi.

Complessivamente, la misura in esame dovrebbe generare 1,2 e 2,1 miliardi di maggiore imposta Ires e IRAP, rispettivamente, nel 2025 e nel 2026 e un minore gettito di 0,9 miliardi nel 2029 e nel 2030.

La Relazione tecnica non riporta dettagli sulle ipotesi e sui dati sottostanti la quantificazione dell'impatto finanziario, rendendo difficoltosa la valutazione complessiva³⁷. In particolare, con riferimento alla limitazione dell'utilizzo delle perdite e dell'ACE pregresse, non è chiara la ragione per cui, a fronte di una riduzione della quota del 2025 di 11 punti percentuali con una perdita di gettito stimata di 1,2 miliardi, la diminuzione nel 2026 pari a 5,75 punti dovrebbe comportare un recupero superiore, pari a 1,5 miliardi³⁸.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione, la misura in esame riguarda un numero contenuto di società. Con riferimento alle deduzioni di tipo a) e c), sulla base degli ultimi dati di dichiarazione riferiti al 2023, risultano interessate circa 2.300 società su 1,3 milioni di dichiarazioni. Il settore finanziario assorbe più del 90 per cento delle deduzioni e il 5 per cento delle imprese genera più dell'80 per cento dell'ammontare complessivo.

4.2.3 Le altre misure sulle imprese

Tassazione dei dividendi intrasocietari. – Il DDLB modifica gli articoli 59 e 89 del TUIR, introducendo una soglia minima di partecipazione del 10 per cento per l'applicazione del regime di esclusione parziale dei dividendi dalla base imponibile. Pertanto, dal 1° gennaio 2026, i dividendi ricevuti da soggetti Ires e quelli di fonte estera provenienti da società residenti in Stati non considerati a fiscalità privilegiata potranno beneficiare

³⁶ Va notato che la stessa norma era stata prevista con riferimento all'annullamento della deducibilità delle quote del 2025, con una limitazione fissata al 54 per cento della maggiore base imponibile.

³⁷ Per un commento alla quantificazione della norma della legge di bilancio per il 2025 si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "[Audizione](#) della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2025 (C. 2112-bis)", 5 novembre.

³⁸ A questo proposito si può anche osservare che la quantificazione – basata secondo la Relazione tecnica sugli ultimi dati disponibili del 2023 – non sembra tenere conto di alcuni fattori che potrebbero portare a una stima più contenuta di questi effetti. Le imprese interessate dalla norma negli ultimi anni hanno continuato ad avere, almeno nel 2024, andamenti reddituali positivi e l'ammontare complessivo delle loro perdite pregresse e dell'ACE residua (destinata a esaurirsi) potrebbe essersi ridotto portando a una sopravvalutazione delle maggiori entrate attese.

dell'esclusione dalla base imponibile (la cosiddetta *dividend exemption*) – pari al 95 per cento per i soggetti Ires e al 41,86 per le imprese assoggettate a Irpef – soltanto qualora la partecipazione nella società erogante non sia inferiore al 10 per cento.

L'introduzione della soglia determina una differenziazione nel trattamento fiscale dei dividendi in funzione della percentuale di partecipazione detenuta. Per i soggetti Ires che detengono partecipazioni inferiori al 10 per cento l'aliquota di imposta sui dividendi passerebbe dall'attuale 1,2 per cento (24 per cento applicato al 5 per cento imponibile) al 24 (imposizione integrale). Considerando anche la successiva tassazione del dividendo in capo al socio persona fisica, l'aliquota complessiva, nel caso di una sola distribuzione infragruppo, passerebbe dal 26,89 per cento al 43,76, che si andrebbe a sommare all'imposta già prelevata sugli utili in capo alla società che li ha prodotti.

Il regime dell'esclusione parziale dei dividendi è stato introdotto con il D.Lgs. 344/2003, insieme alla *participation exemption* per le plusvalenze e alla tassazione di gruppo nell'ambito della riforma Ires e ha sostituito il precedente meccanismo del credito d'imposta. L'intervento normativo del 2003 rispondeva a diverse finalità. In primo luogo, la sostituzione del credito d'imposta con l'esenzione parziale come metodo per eliminare la doppia imposizione economica degli utili distribuiti rispondeva al duplice obiettivo di eliminare forme di abuso note come *dividend washing*³⁹ e di concorrere al finanziamento della riduzione del prelievo sulle società in un contesto in cui la crescente integrazione dei mercati dei capitali alimentava la concorrenza fiscale. In secondo luogo, con l'introduzione dell'esenzione delle plusvalenze realizzate sulla cessione di partecipazioni strategiche (*participation exemption*, PEX) si volevano favorire i processi di riorganizzazione dei gruppi e il rimpatrio delle *holding* localizzate negli Stati che avevano già adottato tale regime (Austria, Belgio, Danimarca, Germania, Lussemburgo, Olanda, Regno Unito e Spagna).

La riforma del 2003 ha uniformato la tassazione dei dividendi e delle plusvalenze limitatamente alle partecipazioni strategiche⁴⁰, entrambi esclusi dalla base imponibile per il 95 per cento, in base alla presunzione che le seconde possano riflettere il valore degli utili non distribuiti, mantenendo, invece, una differenza nel trattamento fiscale dei dividendi e delle plusvalenze per le partecipazioni iscritte nell'attivo circolante: i dividendi sono sempre esclusi dalla base imponibile per il 95 per cento del loro ammontare mentre le plusvalenze per le partecipazioni iscritte nell'attivo circolante sono interamente imponibili e, simmetricamente, le minusvalenze interamente deducibili (regime non PEX). Questa asimmetria, fra dividendi che sono esclusi e plusvalenze/minusvalenze che sono

³⁹ Il *dividend washing* si ha quando, nell'ambito di un acquisto di titoli presso un fondo comune d'investimento con successiva rivendita degli stessi dopo la percezione dei dividendi, l'operazione è finalizzata al solo scopo di ottenere un vantaggio fiscale e in assenza di ragioni economicamente apprezzabili che giustifichino l'operazione (Sentenze della Corte di cassazione n. 26057 del 2015 e n. 25726 del 2009).

⁴⁰ Affinché una partecipazione possa fruire del regime Pex, deve soddisfare una serie di requisiti previsti dall'articolo 87 del Tuir: 1) ininterrotto possesso dal primo giorno del dodicesimo mese precedente a quello di avvenuta cessione (cosiddetto *holding period*); 2) iscrizione in bilancio, tra le immobilizzazioni finanziarie, nel primo bilancio chiuso durante il periodo di possesso; 3) residenza fiscale della società partecipata in Stati o territori diversi da quelli a fiscalità privilegiata; 4) esercizio, da parte della società partecipata, di un'attività commerciale o industriale.

inclusi nella base imponibile dell'Ires, apre possibilità di abuso che sono state contenute con norme specifiche come il comma 3-bis dell'articolo 109 del TUIR, che limita la deducibilità delle minusvalenze su partecipazioni se sono stati percepiti dividendi esenti nei 36 mesi precedenti.

La norma in esame raddoppia le combinazioni di trattamento fiscale fra dividendi e plusvalenze, inserendo all'interno dei regimi PEX e non PEX l'ulteriore distinzione fra partecipazioni sopra e sotto la soglia minima di possesso. Per le partecipazioni sopra soglia nulla cambia rispetto alla disciplina vigente. Per quelle sottosoglia, invece, l'eliminazione dell'esenzione dei dividendi crea due nuovi regimi, caratterizzati rispettivamente da una maggiore e una minore uniformità di trattamento fra dividendi e plusvalenze. Nel caso di partecipazioni non PEX, il nuovo regime produce una perfetta equiparazione fra dividendi e plusvalenze/minusvalenze, in quanto entrambi sono ora inclusi integralmente nella base imponibile. Per le partecipazioni PEX, al contrario, il nuovo regime introduce una differenziazione dato che i dividendi risultano integralmente tassati mentre le plusvalenze restano escluse al 95 per cento.

La tabella 4.6 riporta il trattamento fiscale dei dividendi nei paesi della UE. Per quanto riguarda i dividendi di fonte domestica, si rileva che:

- 1) otto Stati membri (Austria, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Lettonia, Slovenia, Slovacchia e Ungheria) non prevedono alcuna soglia minima di partecipazione;
- 2) cinque Stati membri applicano una soglia del 5 per cento (Francia, Irlanda, Malta, Paesi Bassi e Spagna);
- 3) dieci Stati membri prevedono una soglia del 10 per cento (Belgio, Croazia, Estonia, Finlandia, Grecia, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Portogallo e Repubblica Ceca);
- 4) due Stati membri (Germania e Romania) applicano soglie differenziate a seconda del tipo di imposta o della tipologia di distribuzione.

Per i dividendi transfrontalieri soggetti alla Direttiva 2011/96/UE (cosiddetta direttiva madre-figlia), la maggior parte degli Stati applicano una soglia del 10 per cento coerentemente con quella minima prevista dalla stessa direttiva UE.

Infine, si può osservare che rispetto ad altri paesi, la disciplina vigente in Italia si colloca tra i regimi più favorevoli. L'introduzione della soglia del 10 per cento determinerebbe un allineamento del sistema italiano a quello di una parte significativa degli Stati membri, ma potrebbe ridurne la competitività.

Tab. 4.6 – Il trattamento dei dividendi intrasocietari nei paesi europei

Paese	Domestici		Direttiva madre figlia		Note
	Quota minima (%)	Periodo	Quota minima (%)	Periodo	
Austria	0		10		
Belgio	10 (o 2,5 mln di valore di acquisizione)	12 mesi	10 (o 2,5 mln di valore di acquisizione)	12 mesi	
Bulgaria	0				
Croazia	0		10	24 mesi	
Cipro	0		0		Misure anti abuso
Danimarca	0		0		Dal 2025
Estonia	10	Non esplicitato	10	Non esplicitato	
Finlandia	10		10		Misure anti abuso
Francia	5	24 mesi	5	24 mesi	
Germania	10 (CIT), 15 (Gewerbesteuer)	Detenuta all'inizio dell'anno	10 (CIT), 15 (Gewerbesteuer)	Detenuta all'inizio dell'anno	
Grecia	10	24 mesi	0,10	24 mesi	
Irlanda	5	12 mesi	5	12 mesi	Dal 2025. Prima credito d'imposta. Periodo di possesso 12 mesi
Italia	0		0		
Lettonia	0		0		
Lituania	10	12 mesi	10	12 mesi	
Lussemburgo	10 o €1,2 mln	12 mesi	10 o €1,2 mln	12 mesi	
Malta	5 (o €1.164.000 detenuta per 183 gg)		5 (o €1.164.000 detenuta per 183 gg)		
Paesi Bassi	5		5		Partecipazione strategica e non semplice investimento finanziario
Polonia	10	24 mesi	10	24 mesi	
Portogallo	10	12 mesi	10	12 mesi	
Repubblica Ceca	10				
Romania	0		10	12 mesi	
Slovacchia	0	assente	10	assente	
Slovenia	0		0		
Spagna	5	12 mesi	5	12 mesi	
Svezia	0	assente	10	assente	Partecipazione detenuta per motivi commerciali e non come investimento passivo
Ungheria	0	assente	0	assente	

Fonte: PWC, Worldwide Tax Summaries; KPGM (2024), Malta's tax system; KPGM Lithuania (2025), Tax Card.

4.2.4 Le misure di incentivo agli investimenti

Per quanto riguarda gli interventi tributari volti a incentivare le imprese, il DDLB reintroduce nel 2026 la maggiorazione fiscale delle quote di ammortamento per gli investimenti in beni strumentali materiali e immateriali e dispone la proroga per un triennio del credito d'imposta per gli investimenti nelle ZES e nelle ZLS. Ulteriori misure contemplano il rifinanziamento della Nuova Sabatini e l'introduzione di un credito

d'imposta per gli investimenti nel settore agricolo. Tali incentivi determinano una riduzione del gettito tributario e un incremento della spesa quantificabili, complessivamente, in 2,6 miliardi nel 2026, 2,3 nel 2027, 1,9 nel 2028, 0,9 nel 2029 e 0,8 annui nel biennio 2030-31. Di seguito ci si sofferma sui primi due incentivi.

Maggiorazione dell'ammortamento per gli investimenti strumentali. – Il DDLB prevede la reintroduzione, con alcune modifiche, del regime di maggiorazione dell'ammortamento già operante nel triennio 2017-19⁴¹ con riferimento sia agli investimenti in beni strumentali materiali e immateriali funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale (cosiddetti beni 4.0), sia a quelli materiali finalizzati alla riduzione dei consumi energetici della struttura produttiva (cosiddetti beni 5.0) – destinatari di un credito d'imposta nel 2024 e nel 2025 – effettuati dalle imprese nel corso del 2026 (fino al 30 giugno 2027, subordinatamente al versamento di un acconto pari al 20 per cento del costo di acquisizione entro il 31 dicembre 2026).

L'incentivo 4.0 riguarda i beni materiali e immateriali indicati, rispettivamente, negli elenchi di cui agli Allegati A e B della L. 232/2016. L'incentivo 5.0 è fruibile con riferimento ai beni materiali nuovi strumentali all'esercizio d'impresa finalizzati all'autoproduzione di energia da fonti rinnovabili destinata all'autoconsumo, anche a distanza⁴², compresi gli impianti per lo stoccaggio dell'energia prodotta; sono considerati ammissibili esclusivamente gli impianti dotati di specifici moduli fotovoltaici⁴³.

La norma prevede una maggiorazione di base da applicare al costo degli investimenti per la definizione delle quote di ammortamento pari al 180 per cento per investimenti fino a 2,5 milioni, al 100 per cento per quelli compresi tra 2,5 e 10 milioni e al 50 per cento per quelli di importo superiore e fino al limite massimo di 20 milioni. Qualora gli investimenti siano finalizzati alla realizzazione di obiettivi di transizione ecologica e risultino funzionali alla riduzione dei consumi energetici della struttura produttiva in misura non inferiore al 3 per cento, ovvero alla diminuzione dei consumi energetici dei processi interessati dall'investimento in misura non inferiore al 5 per cento, la maggiorazione è innalzata, rispettivamente, al 220, al 140 e 90 per cento. Nella tabella 4.7 sono riportate le caratteristiche salienti della misura d'incentivazione a confronto con le precedenti.

Dal confronto con le precedenti misure emerge che il coefficiente di maggiorazione per gli investimenti in beni 4.0 di minore dimensione (fino a 2,5 milioni) è appena più alto di quello previsto nel 2019, mentre è lo stesso per gli investimenti di ammontare superiore. La maggiorazione ulteriore dei coefficienti per gli investimenti in beni 5.0 dovrebbe, invece, rafforzare l'incentivo per questo tipo di investimenti rispetto ai beni 4.0. Inoltre, la norma equipara i coefficienti di maggiorazione per gli investimenti in beni materiali e

⁴¹ La maggiorazione dell'ammortamento è stata introdotta con la legge di stabilità per il 2017 (L. 232/2016) e prorogata dalle leggi di bilancio per il 2018 e il 2019 (rispettivamente, L. 205/2017 e L. 145/2018).

⁴² Art. 30, cc. 1 e 2 del D. Lgs. 199/2021.

⁴³ Art. 12, c. 1, lett. a), b) e c) del DL 181/2023, convertito, con modificazioni, dalla L. 11/2024.

Tab. 4.7 – Le misure di incentivo agli investimenti: maggiorazione degli ammortamenti e credito di imposta

Incentivi beni 4.0											
Investimenti agevolati	Classi/ scaglioni di investimento ⁽¹⁾ (milioni)	Maggiorazione quote di ammortamento e canoni di locazione (coefficiente)				Credito d'imposta (aliquota)					Maggiorazione quote di ammortamento e canoni di locazione (coefficiente)
		Legge di bilancio 2017	Legge di bilancio 2018	Legge di bilancio 2019 e DL 34/2019	Legge di bilancio 2020	Legge di bilancio 2021		Legge di bilancio 2022		Legge di bilancio 2025	DDL2026
		1.1.2017-31.12.2017 (fino al 30.06.2018 se acconto del 20% nel 2017)	1.1.2018-31.12.2018 (fino al 31.12.2019 se acconto del 20% nel 2018 ⁽²⁾)	1.4.2019-31.12.2019 (fino al 31.12.2020 se acconto del 20% nel 2019)	1.1.2020-31.12.2020 (al 30.06.2021 se acconto del 20% nel 2020)	16.11.2020-31.12.2021 (al 30.06.2022 se acconto del 20% nel 2021)	1.1.2022-31.12.2022 (al 30.06.2023 se acconto del 20% nel 2022)	1.1.2023-31.12.2023	1.1.2024-31.12.2024	1.1.2025-31.12.2025 (al 30.06.2026 se acconto del 20% nel 2025)	1.4.2026-31.12.20126 (fino al 30.06.2027 se acconto del 20% nel 2026)
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
a) Beni materiali strumentali nuovi ad alto contenuto tecnologico (Allegato A - Industria 4.0 L. 232/2016)	Fino a 2,5	150%		170%	40%	50%	40%	20%		20%	180%
	2,5-10			100%	20%	30%	20%				100%
	10-20			50%	0%	10%	10%				50%
	oltre 20 ⁽³⁾			0%	0%	0%	0%				0%
b) Beni immateriali strumentali nuovi (software funzionali alla trasformazione tecnologica)	Fino a 0,7	40%		15% ⁽⁴⁾	20%	50%	20%	15%	0%	180%	
	0,7-1										0%
	1-2,5	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%			
	2,5-10							50%			
	10-20							0%			
	oltre 20							0%			
Ripartizione pluriennale dell'agevolazione	Periodo di ammortamento				5 quote annuali	3 quote annuali				Periodo di ammortamento	

(1) Classi per la maggiorazione dell'ammortamento; scaglioni per i crediti d'imposta. – (2) Per il superammortamento fino al 30.06.2019. – (3) Per gli investimenti nello scaglione 10-50, se inclusi nel PNRR e diretti alla realizzazione di obiettivi di transizione, la legge di bilancio per il 2022 prevede un'aliquota del 5 per cento. – (4) Ripartito in 3 quote annuali.

Tab. 4.7 – (segue) Le misure di incentivo agli investimenti: maggiorazione degli ammortamenti e credito di imposta

Incentivi beni 5.0					
Investimenti agevolati ^{(1) (2)}	Classi di investimento (milioni)	Credito d'imposta (aliquota) DL 19/2024 (PNRR Nuovo piano di transizione 5.0)			Maggiorazione quote di ammortamento e canoni di locazione (coefficiente)
					DDL 2026
		1.1.2024-31.12.2025			1.1.2026-31.12.2026 (fino al 30.06.2027 se acconto del 20% nel 2026)
		Riduzione consumi energetici almeno del 3% o riduzione processo produttivo almeno del 5%	Riduzione consumi energetici almeno del 6% o riduzione processo produttivo almeno del 10%	Riduzione consumi energetici almeno del 10% o riduzione processo produttivo almeno del 15%	Riduzione consumi energetici almeno del 3% o riduzione processo produttivo almeno del 5%
Beni materiali strumentali nuovi ad alto contenuto tecnologico (Allegato A) finalizzati all'efficientamento energetico	0-2,5	35%	40%	45%	220%
	2,5-10	15%	20%	25%	140%
	10-20	5%	10%	15%	90%
	20-50	5%	10%	15%	0%
Beni immateriali strumentali nuovi - software funzionali alla trasformazione tecnologica (Allegato B – ampliato ⁽³⁾) finalizzati all'efficientamento energetico	0-2,5	35%	40%	45%	0%
	2,5-10	15%	20%	25%	0%
	10-20	5%	10%	15%	0%
	20-50	5%	10%	15%	0%
Da utilizzare entro il 2025, eventuale eccedenza in 5 quote annuali di uguale importo					

Da utilizzare entro il 2025, eventuale eccedenza in 5 quote annuali di uguale importo

(1) L'agevolazione include spese per il personale fino al 10 per cento dell'investimento agevolato per un massimo di 300.000 euro. – (1) L'agevolazione include spese per il personale fino al 10 per cento dell'investimento agevolato per un massimo di 300.000 euro. – (3) Beni immateriali finalizzati a garantire il monitoraggio e la visualizzazione dei consumi energetici e dell'energia autoprodotta e autoconsumata; *software* connessi alla gestione d'impresa, ai sistemi o alle piattaforme di cui al punto precedente.

immateriali, mentre questi ultimi in passato scontavano incentivi relativamente meno generosi fino all'abolizione del credito d'imposta per il 2025 con la legge di bilancio dello scorso anno.

Ai fini della quantificazione degli effetti finanziari della norma, la Relazione tecnica ipotizza investimenti nel 2026 di poco superiori a 15 miliardi. In particolare, sono stati considerati i 12 miliardi di investimenti in beni 4.0 risultanti dalle dichiarazioni dei redditi delle imprese relative al 2023 (ultimi dati disponibili) e sono stati incrementati per la parte relativa a beni immateriali di 1,5 volte, vista la maggiore convenienza della norma in esame rispetto alla precedente per questa categoria di beni. Non essendo disponibili dati sugli investimenti finalizzati alla transizione ecologica, considerata – anche in questo caso – la maggiore convenienza della norma rispetto al passato, la Relazione tecnica ipotizza che i maggiori investimenti attivati nella categoria 5.0 saranno pari a un quarto dell'investimento stimato per i beni 4.0. **Ipotizzando una vita utile media pari a cinque anni per i beni materiali e a tre per gli immateriali, la Relazione tecnica stima una perdita complessiva di gettito – in termini di cassa – pari a 4,5 miliardi nel periodo 2027-2034, di cui 2,4 nel triennio 2026-28⁴⁴.** In base a queste stime, **le risorse destinate a questi incentivi sarebbero comunque molto inferiori a quelle stanziato come tetto di spesa per i crediti 4.0 (legge di bilancio per il 2025) e per quelli 5.0 finanziati a valere sui fondi PNRR (DL 19/2024) pari complessivamente a 5,3 miliardi (rispettivamente, 2,2 e 3,1 miliardi).**

La norma si colloca in continuità rispetto agli obiettivi di incentivazione degli investimenti finora attuati, ma stabilisce il ritorno a strumenti di riduzione della base imponibile, come la maggiorazione degli ammortamenti, che erano stati sostituiti dal 2020 con i crediti d'imposta.

Con riferimento alla continuità degli obiettivi perseguiti, si rammenta che il cosiddetto iperammortamento per gli investimenti in beni 4.0 è stato inizialmente introdotto con la legge di bilancio per il 2017 con la finalità di stimolare processi di trasformazione tecnologica e digitale. La legge di bilancio per il 2020 ha successivamente sostituito la maggiorazione degli ammortamenti con un credito d'imposta applicabile con riferimento alla stessa tipologia di beni. Da ultimo, in attuazione di quanto previsto nell'ambito dell'Investimento 15 della Missione 7 del PNRR (*RepowerEU*), il DL 19/2024 ha introdotto, sempre con riferimento agli stessi beni, un credito d'imposta a fronte di nuovi investimenti effettuati nel 2024 e nel 2025 nell'ambito di progetti di innovazione che determinino una riduzione effettiva dei consumi energetici delle imprese.

Il regime dell'iperammortamento prevedeva due distinte forme di incentivazione: una maggiorazione del 150 per cento degli investimenti in beni materiali nuovi, dispositivi e tecnologie abilitanti la trasformazione in chiave Industria 4.0; una maggiorazione del 40 per cento del costo

⁴⁴ Nella quantificazione è esplicitata la ripartizione dei 12 miliardi di investimenti 4.0 rispetto ai limiti dell'ammontare di investimento previsti dalla norma per l'applicazione delle differenti aliquote, ma non sono riportate ulteriori informazioni. Ipotizzando che gli investimenti aggiuntivi facciano riferimento ai beni 5.0, la perdita di gettito complessiva sarebbe pari a 6,1 miliardi. Si presume quindi che la Relazione tecnica ipotizzi una percentuale di capienza fiscale delle maggiori deduzioni delle quote di ammortamento pari a circa il 75 per cento. In questo caso rimarrebbero 1,5 miliardi che potrebbero comunque essere scontati negli anni successivi.

di acquisizione per gli investimenti in beni immateriali (*software*) funzionali alla trasformazione tecnologica in chiave Industria 4.0. La misura è stata rinnovata e modificata nel corso del tempo. In particolare, nel 2019 sono state introdotte maggiorazioni differenziate, variabili dal 50 al 170 per cento in funzione della classe di investimento, ed è stato previsto un limite massimo di spesa pari a 20 milioni. Dal 2020, anche le percentuali del credito d'imposta, i limiti di spesa e la loro ripartizione temporale hanno subito modifiche progressive. (tab. 4.7).

Con riferimento ai soli crediti d'imposta relativi agli investimenti in beni 4.0, nel periodo 2020-23 si possono stimare – sulla base degli ultimi dati disponibili nelle dichiarazioni dei redditi delle società di capitali – investimenti superiori a 50 miliardi per beni materiali e immateriali, con un corrispondente credito d'imposta maturato superiore a 18 miliardi. Tuttavia, dal 2023 le misure hanno subito un progressivo indebolimento, sia per effetto della riduzione delle aliquote del credito d'imposta⁴⁵, sia in ragione della complessità degli adempimenti richiesti alle imprese per l'accesso ai benefici nella fase *ex ante*⁴⁶.

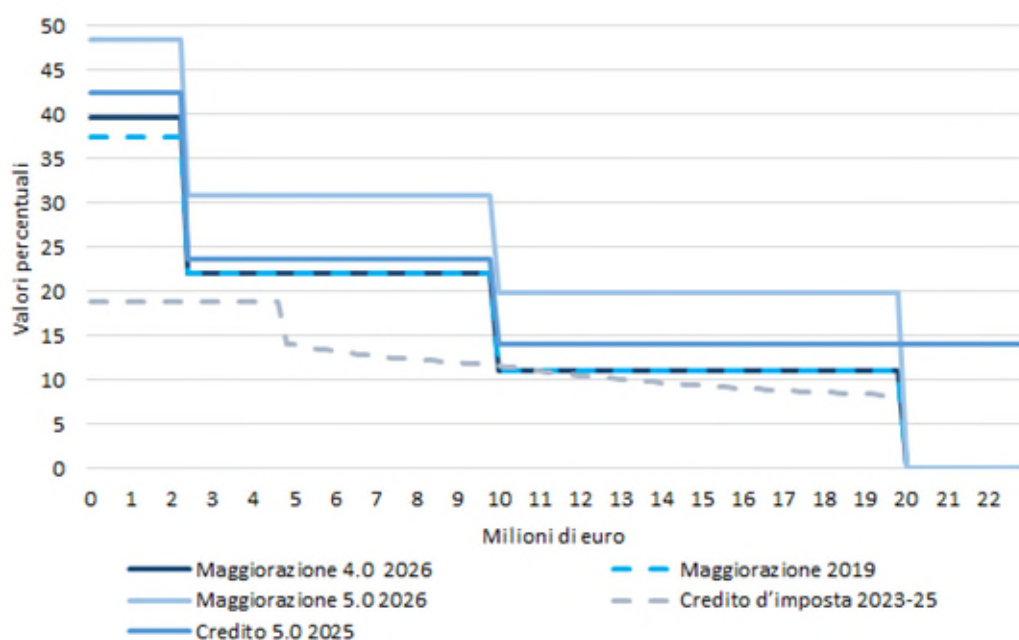
Le disposizioni del DDLB appaiono andare nella direzione opposta. Le aliquote della maggiorazione del valore fiscale delle quote di ammortamento per i beni 4.0 risultano leggermente superiori rispetto a quelle vigenti nel 2019 (ultimo anno di applicazione del precedente regime). Tuttavia, con riferimento ai beni materiali, l'aliquota implicita dell'agevolazione prevista per il 2026 – misurata quale rapporto tra il valore attuale del risparmio d'imposta e il costo dell'investimento⁴⁷ – è significativamente più elevata rispetto a quanto previsto sia per i beni 4.0 (nel triennio 2023-25) sia per quelli 5.0 (nel biennio 2024-25) (fig. 4.9). Il potenziamento risulta ancora più evidente per i beni immateriali, i quali hanno costantemente scontato aliquote di agevolazione inferiori rispetto ai beni materiali e sono stati inoltre esclusi dal credito d'imposta nel 2025 (fig. 4.10).

⁴⁵ Già nel 2023, quando la percentuale massima del credito per i beni 4.0 era scesa dal 40 al 20 per cento, le imprese hanno registrato un volume di investimenti agevolati significativamente inferiore a quello dell'anno precedente (circa 18 miliardi nel 2022 e 8 nel 2023). Questo effetto potrebbe essere in parte imputato a una reazione comportamentale delle imprese che potrebbero avere anticipato le modifiche normative già note alla fine del 2022 con una riprogrammazione degli investimenti del 2023 negli ordini del 2022 in modo da massimizzare l'agevolazione fiscale.

⁴⁶ Il DL 19/2024 ha previsto per gli investimenti Transizione 5.0 – oltre al tetto di spesa – specifici controlli con sistemi di monitoraggio sia *ex ante* sia *ex post* dell'utilizzazione delle agevolazioni. Dal 2024 la procedura di ammissione ai crediti d'imposta è stata in generale resa più complessa da una serie di adempimenti finalizzati sia al monitoraggio sia ad arginare possibili abusi da parte delle imprese. Il DL 39/2024 ha esteso (anche con riferimento alle domande già effettuate nel 2024) le misure previste di monitoraggio e controllo anche ai crediti d'imposta per gli investimenti Transizione 4.0 e Industria 4.0 e per quelli in attività di ricerca e sviluppo, innovazione tecnologica e *design* e ideazione estetica. Questi adempimenti, da una parte, dovrebbero consentire un migliore monitoraggio degli effetti finanziari delle misure per le quali non è fissato esplicitamente un tetto di spesa; dall'altra, potrebbero aver determinato un rallentamento delle compensazioni e, probabilmente, della realizzazione degli investimenti da parte delle imprese. A questo proposito, per evidenziare la rilevanza di questi aspetti, si può fare riferimento al caso degli incentivi 5.0 per i quali, nonostante la relativa generosità dell'agevolazione, è stato registrato un ricorso da parte delle imprese molto inferiore alle attese. I dati delle compensazioni dei crediti nei modelli F24 registrano fino a luglio 2025 un'utilizzazione pari a soli 57 milioni.

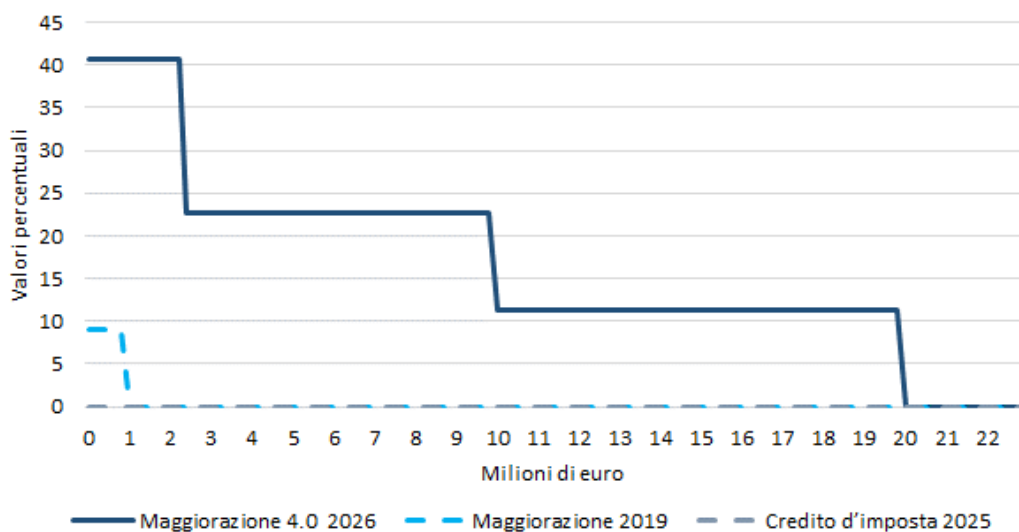
⁴⁷ Il calcolo ipotizza un tasso di sconto del 3 per cento e una vita utile media per l'ammortamento dei beni materiali pari a 5 anni. Si assume che le imprese abbiano capacità fiscale per assorbire l'incentivo per tutto il periodo della maggiorazione dell'ammortamento. La convenienza di un incentivo sull'altro dipende dalle aliquote delle misure agevolative e dal periodo di ripartizione delle quote (minore è la durata, maggiore è il valore attuale della misura).

Fig. 4.9 – Valore attuale del risparmio complessivo d’imposta derivante dagli incentivi agli investimenti in beni materiali 4.0 (Allegato A) e 5.0 (1)
(in percentuale del costo dell’investimento)



(1) Il calcolo ipotizza un tasso di sconto del 3 per cento e una vita utile media per l’ammortamento dei beni materiali pari a 5 anni. Si assume che le imprese abbiano capacità fiscale per assorbire l’incentivo per tutto il periodo della maggiorazione dell’ammortamento. La convenienza di un incentivo sull’altro dipende dalle aliquote delle misure agevolative e dal periodo di ripartizione delle quote (minore è la durata, maggiore è il valore attuale della misura).

Fig. 4.10 – Valore attuale del risparmio complessivo d’imposta derivante dagli incentivi agli investimenti in beni immateriali 4.0 (Allegato B) (1)
(in percentuale del costo dell’investimento)



(1) Il calcolo ipotizza un tasso di sconto del 3 per cento e una vita utile media per l’ammortamento dei beni immateriali pari a 3 anni. Si assume che le imprese abbiano capacità fiscale per assorbire l’incentivo per tutto il periodo della maggiorazione dell’ammortamento.

Con riferimento alla scelta degli strumenti agevolativi, il disegno di legge di bilancio ritorna all'utilizzo delle deduzioni, invertendo la scelta operata nel 2020 di trasformare tali incentivi in crediti d'imposta. L'utilizzo di questi ultimi come strumento d'incentivazione si è diffuso prevalentemente durante l'emergenza sanitaria, quando si è reso necessario erogare con tempestività i sostegni alle imprese. Va osservato che i due strumenti, pur perseguendo il medesimo obiettivo, hanno modalità operative differenti. I crediti d'imposta presentano generalmente alcuni vantaggi rispetto alle deduzioni e, in particolare, rispetto alla maggiorazione degli ammortamenti: riducono l'intervallo temporale tra la realizzazione dell'investimento e il godimento del beneficio fiscale e non dipendono dalla redditività annuale e dalla capienza fiscale dell'impresa, garantendo maggiore certezza dell'agevolazione. Tali caratteristiche rendono i crediti d'imposta, a parità di risorse finanziarie impegnate, potenzialmente più efficaci nello stimolare gli investimenti, dato che il beneficio è immediato e certo, influenzando positivamente sulle decisioni imprenditoriali. I crediti d'imposta combinano pertanto l'automaticità delle agevolazioni fiscali con le caratteristiche dei contributi diretti. Tale natura ibrida ha, tuttavia, generato criticità nella gestione dei conti pubblici. I crediti d'imposta si sono rivelati difficilmente prevedibili e controllabili. La loro attivazione automatica, l'assenza iniziale di limiti di spesa e la possibilità di compensazione con qualsiasi tributo hanno determinato scostamenti significativi tra le previsioni iniziali di perdita di gettito e la spesa effettivamente sostenuta. Ciò ha reso necessaria l'introduzione, a decorrere dal 2024, di tetti di spesa e procedure di autorizzazione preventiva. Come già rilevato, tali controlli hanno tuttavia incrementato gli oneri a carico delle imprese e dell'Amministrazione finanziaria, riducendo l'attrattiva dello strumento.

La maggiorazione degli ammortamenti, pur presentando i limiti già evidenziati – differimento temporale del beneficio e dipendenza dalla capienza fiscale – offre alcuni vantaggi in presenza di vincoli alla politica di bilancio, in ragione della sua modalità di contabilizzazione rispetto ai crediti d'imposta. Per tali incentivi, l'onere finanziario a carico del bilancio pubblico è registrato tra le entrate e distribuito in termini di cassa secondo la vita utile del bene. I crediti d'imposta, invece, sono contabilizzati dal lato della spesa, secondo il criterio di competenza, e l'intero importo incide sul bilancio nell'esercizio in cui sorge il diritto e non in base alla tempistica della loro effettiva compensazione con altri tributi e contributi. Tale differenza risulta rilevante: a parità di risorse complessive, le deduzioni si rivelano maggiormente funzionali al controllo dei conti pubblici, in quanto non concentrano l'onere in un singolo esercizio ma lo ripartiscono su più annualità. Ciò agevola la gestione degli equilibri di bilancio annuali e il rispetto dei vincoli europei. Le deduzioni consentono, pertanto, di perseguire i medesimi obiettivi di incentivazione ma con un impatto più graduale e compatibile con i vincoli di finanza pubblica.

Le deduzioni fiscali presentano ulteriori aspetti problematici specifici. In primo luogo, sotto il profilo della quantificazione *ex ante*, risultano più difficilmente stimabili rispetto ai crediti d'imposta. Il beneficio effettivo dipende non soltanto dal tasso di adesione delle imprese (*take-up*), ma anche dalla loro redditività. Anche il monitoraggio *ex post* risulta più complesso in assenza di procedure di autorizzazione preventiva per l'accesso

all'incentivo. I crediti d'imposta, utilizzati in compensazione mediante il modello F24, generano informazioni immediate che consentono di monitorare in tempo reale l'utilizzo delle agevolazioni e, pertanto, la loro efficacia nello stimolare gli investimenti. Le deduzioni, invece, possono essere quantificate esclusivamente attraverso le dichiarazioni dei redditi, presentate nell'esercizio successivo, e l'elaborazione e il controllo dei dati dichiarativi richiedono ulteriore tempo. Le informazioni sull'effettivo utilizzo delle deduzioni pervengono quindi con ritardo, limitando la possibilità di interventi correttivi tempestivi. L'introduzione di un'autorizzazione preventiva consentirebbe di acquisire informazioni sugli investimenti programmati e di controllare anticipatamente i beneficiari, migliorando la previsione della spesa fiscale, ma – come già evidenziato – incrementa i costi amministrativi e gli oneri di adempimento a carico delle imprese. In secondo luogo, le deduzioni, rispetto ai crediti d'imposta, possono penalizzare le grandi imprese multinazionali localizzate in Italia rispetto alle altre imprese nell'ambito dell'applicazione dell'imposta minima globale del 15 per cento introdotta in Italia a decorrere dal 2024 (*Global Minimum Tax*). In particolare, nel contesto degli accordi di tassazione internazionale, gli incentivi non qualificati, tra cui rientrano le esenzioni e le deduzioni, incidono maggiormente rispetto ai sussidi monetari e ai crediti d'imposta qualificati sul calcolo delle aliquote effettive d'imposta (ETR), che in presenza di incentivi possono ridursi al di sotto del 15 per cento – anche a fronte di un'aliquota legale del 24 per cento – e comportare il pagamento di un'imposta integrativa⁴⁸.

La scelta di tornare alle deduzioni sembra quindi riflettere un bilanciamento tra esigenze diverse. Da un lato, si recuperano sostenibilità dei saldi di bilancio, compatibilità con i vincoli europei e, dove previsti, strumenti di controllo preventivo. Dall'altro, si rinuncia ai vantaggi dei crediti d'imposta, che li rendevano potenzialmente più efficaci nello stimolare gli investimenti.

Una valutazione *ex post* degli incentivi fiscali agli investimenti Industria/Transizione 4.0 in vigore dal 2017 al 2022 è stata effettuata separando gli interventi di maggiorazione delle quote ammortamento (in vigore tra il 2017 e il 2019) dai crediti d'imposta (in vigore tra il 2020 e il 2023)⁴⁹.

⁴⁸ Si definiscono qualificati tutti gli incentivi fiscali per i quali è ammessa la compensazione orizzontale o verticale su un arco temporale massimo di 4 anni e, pertanto, certamente monetizzabili e considerati equivalenti ai sussidi monetari. Si considerano invece non qualificati tutti gli altri incentivi e crediti (quelli, cioè, che incidono solo sulla base imponibile) suscettibili di compensazione solo verticale (oltre i quattro anni). La differenza tra le due tipologie di incentivi è sostanziale ai fini del calcolo dell'ETR. Entrambi la riducono: i primi incrementano sia il debito d'imposta al numeratore (cosiddette *Covered taxes*) sia il denominatore (profitti rettificati, cosiddetti *Globe income*); i secondi incidono negativamente solo sul numeratore riducendo, a parità di ammontare dell'incentivo, in misura maggiore l'ETR. In quest'ultimo caso, il rischio di avere un'aliquota inferiore al 15 per cento è relativamente più elevato.

⁴⁹ L'analisi causale è stata condotta – utilizzando il modello MEDITA dell'UPB – sulle società di capitali per le quali sono disponibili sia i dati fiscali sia quelli di bilancio ed escludendo quelle appartenenti al settore finanziario e alla Pubblica amministrazione. Questo sottoinsieme di beneficiari è stato ulteriormente ristretto fino a individuare un gruppo idoneo di società su cui effettuare le stime. Per la metodologia si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2025), "L'efficacia degli incentivi Industria/Transizione 4.0 alle imprese: evidenze empiriche e questioni aperte", in *Rapporto sulla politica di bilancio 2025*, giugno.

I risultati mostrano che le società beneficiarie hanno registrato tassi di investimento superiori con un effetto più marcato per i crediti d'imposta rispetto alle maggiorazioni degli ammortamenti. Si osservano effetti significativi anche negli anni successivi al primo, non solo per il disegno stesso della misura (con il versamento di un acconto, l'agevolazione si estendeva a investimenti conclusi nell'anno successivo), ma anche per un possibile effetto moltiplicatore su altri investimenti non direttamente agevolati e per la maggiore capacità di autofinanziamento delle società in tutto il periodo in cui il beneficio fiscale, avendo natura pluriennale, si estende. Sono positivi anche gli effetti sull'occupazione, con incrementi del numero di dipendenti che si sono rafforzati negli anni successivi a quello del primo utilizzo dell'incentivo. Anche in questo caso l'effetto risulta più elevato per il credito d'imposta rispetto alla maggiorazione degli ammortamenti. L'analisi evidenzia, inoltre, che l'efficacia degli incentivi è maggiore per le imprese di minore dimensione e per quelle registrate nel Mezzogiorno, in cui gli effetti sembrerebbero essere stati rafforzati dalla presenza di un credito d'imposta specifico aggiuntivo.

Crediti d'imposta in favore della ZES unica e delle ZLS. – Tra gli interventi di incentivazione agli investimenti rientra anche la proroga per il triennio 2026-28 del credito d'imposta per le aree ZES⁵⁰ e per quelle ZLS⁵¹, con uno stanziamento complessivo di risorse pari a 2,4 miliardi nel 2026, 1,1 nel 2027 e 0,9 nel 2028.

Il credito d'imposta per le aree ZES è stato introdotto nel 2024 e si pone in continuità con quello per il Mezzogiorno vigente dal 2016 al 2023⁵². Le aliquote variano in funzione della regione e della dimensione dell'impresa. Le aliquote massime oscillano dal 15 al 70 per cento, con percentuali specifiche per piccole, medie e grandi imprese, suscettibili di incremento o riduzione in ragione delle zone territoriali interessate e della disponibilità delle risorse.

⁵⁰ Introdotto con l'articolo 16 del DL 124/2023. Si ricorda che la Zona economica speciale per il Mezzogiorno (cosiddetta ZES unica) è stata istituita con il DL 124/2023 a decorrere da gennaio 2024. Ricomprende le zone assistite delle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia, ammissibili alla deroga prevista dall'art. 107, par. 3, lett. a) del TFUE, e Abruzzo, ammissibili alla deroga prevista dall'art. 107, par. 3, lett. c), del TFUE, come individuate dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2022-2027.

⁵¹ Le aree ZLS sono costituite da territori quali porti, aree retroportuali, anche di carattere produttivo e aeroportuale, piattaforme logistiche e interporti e non può comprendere zone residenziali. Ogni regione ha una superficie massima da destinare alla ZLS che non può essere superata. La ZLS deve includere almeno una area portuale. Nel caso di una regione in cui non sia presente alcuna area portuale è possibile costituire (nei limiti della superficie massima da destinare) una ZLS interregionale.

⁵² Il credito di imposta per il Mezzogiorno è stato introdotto con la legge di stabilità per il 2016 e consisteva originariamente in un credito per gli investimenti effettuati fra il 2016 e il 2019 pari a una percentuale dell'investimento netto differenziata a seconda della dimensione di impresa: 20 per cento della spesa sostenuta per le micro e piccole imprese; 15 per cento per le medie imprese; 10 per cento per le grandi imprese. Era inoltre previsto un tetto massimo al costo complessivo dei beni agevolabili pari a 1,5 milioni per le micro e le piccole imprese, 5 per le medie e 15 per le grandi. Il DL 243/2016 è successivamente intervenuto sulla disciplina istitutiva innalzando sia le percentuali del credito – 45 per cento per micro e piccole imprese, 35 per le medie e 25 per le grandi in Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia; 30 per cento per micro e piccole imprese, 20 per le medie e 10 per le grandi in Abruzzo e Molise (in Molise per i beni acquisiti per tutto il 2022 e fino al 31 dicembre 2023 le percentuali erano pari a quelle spettanti alle regioni del primo gruppo) – sia i tetti di spesa ammissibili per ciascuna classe dimensionale (rispettivamente 3, 10 e 15 milioni) per gli investimenti effettuati da marzo 2017. Dal 2017 la percentuale era inoltre applicata direttamente al costo dell'investimento. La misura è stata progressivamente prorogata negli anni fino alla fine del 2023.

Dal 2024 le richieste di crediti d'imposta da parte delle imprese sono soggette al limite dello stanziamento e, in caso di eccedenza delle domande, è previsto un meccanismo di riproporzionamento basato su una percentuale calcolata quale rapporto tra il limite complessivo di spesa e l'ammontare complessivo dei crediti d'imposta richiesti. Ciò comporta il rischio di un ridimensionamento *ex post* dell'agevolazione e determina un elevato grado di incertezza per le imprese circa l'ammontare effettivo del beneficio. Nel 2024, le richieste hanno ampiamente superato le risorse stanziate, pari a 1,8 miliardi, e la percentuale è stata fissata al 17,6668 per cento. Dai primi dati trasmessi, l'aliquota effettiva per il 2025 potrebbe risultare inferiore. Il DDLB stanZIA un ammontare di risorse appena superiore a quello degli anni passati. In questo caso l'agevolazione per le imprese rischia di tradursi in una forma di sussidio per gli investimenti che le imprese avrebbero comunque effettuato (effetto peso morto), mentre risulterebbe molto più contenuto l'incentivo ad effettuare investimenti aggiuntivi.

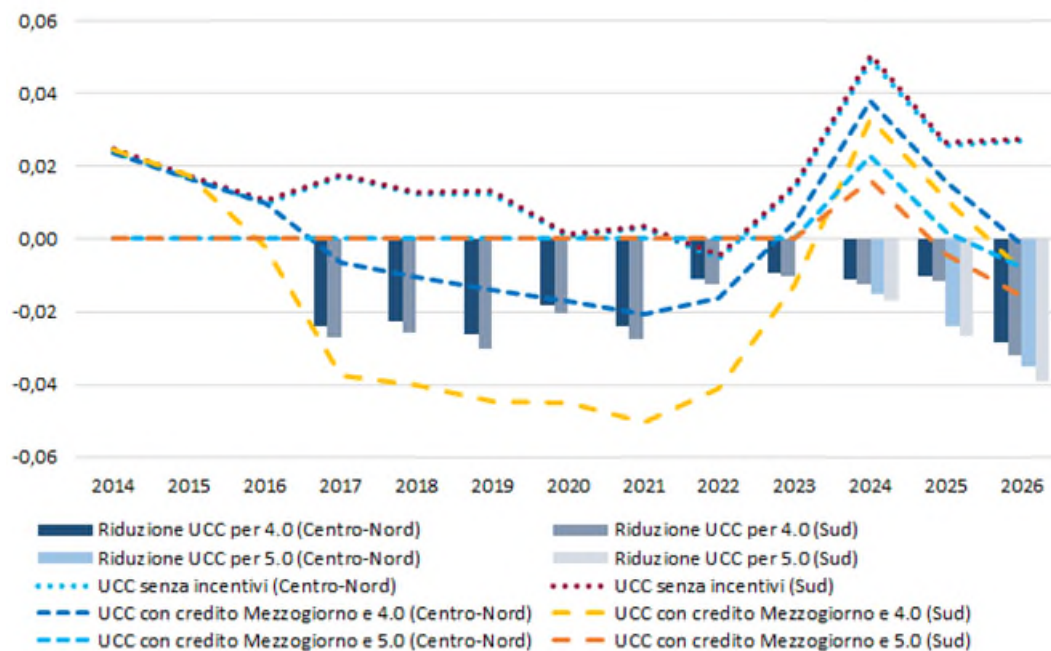
Per fornire una misura sintetica dell'effetto complessivo degli interventi del DDLB per incentivare gli investimenti si è fatto ricorso alla misura del costo del capitale (UCC)⁵³.

Innanzitutto, utilizzando il modello di microsimulazione MEDITA, è stato calcolato, per il periodo 2014-2026, il costo del capitale a livello di singola società con e senza agevolazione ipotizzando un investimento nei beni incentivabili, tenendo conto della diversa composizione tra le fonti di capitale (proprio e di terzi), della collocazione territoriale e delle eventuali differenziazioni d'imposta. La figura 4.11 mostra la sua evoluzione nel tempo (le linee) e l'effetto degli incentivi come differenza tra i valori del costo del capitale con e senza politiche (le barre). Sull'andamento decrescente fino al 2022 e crescente fino al 2024 hanno inciso sia l'evoluzione dei tassi di interesse, sia l'operare dell'Aiuto per la crescita economica (ACE), dapprima depotenziato e poi venuto meno dal 2024. La misura d'incentivazione contenuta nel DDLB comporta una decisa riduzione del costo del capitale, maggiore di quella assicurata dalle politiche degli anni precedenti, anche grazie a un rafforzamento della misura per i beni 5.0.

In secondo luogo, sempre con il modello di microsimulazione, è stato fatto un secondo esercizio volto a misurare l'effetto dei nuovi incentivi sul costo del capitale ipotizzando che ogni società effettui investimenti con la stessa composizione (tra beni agevolabili e non) rilevabile nei dati di bilancio e fiscali del 2023. La figura 4.12 mostra un minore costo del capitale in media per le imprese nei settori estrattivo, manifatturiero e delle costruzioni, che risulta più accentuato per le società localizzate nelle aree ZES.

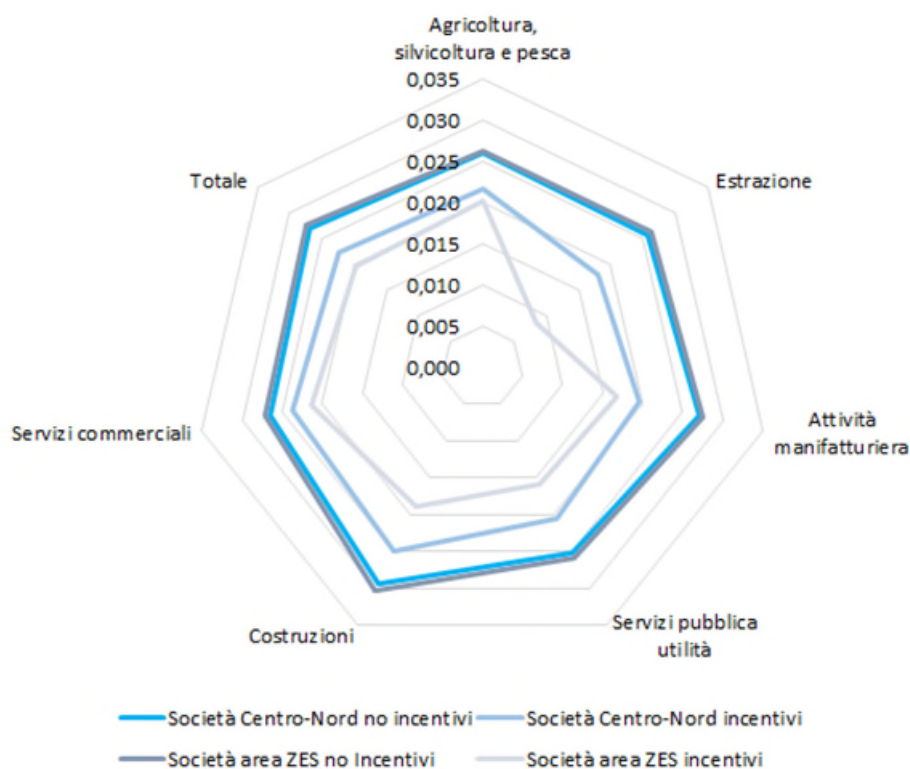
⁵³ Il costo del capitale misura il rendimento minimo che la società deve ottenere dall'investimento per poter coprire esattamente i costi comprensivi del deprezzamento e delle imposte sul reddito, al netto del risparmio determinato dalla deducibilità dei costi e dalle altre agevolazioni. Esso considera: l'effetto del tasso d'inflazione rilevato in ciascun anno e il tasso d'interesse TAEG settoriale per il comparto delle imprese non finanziarie di fonte Banca d'Italia.

Fig. 4.11 – Costo del capitale per gli investimenti 4.0/5.0 e credito ZES



Fonte: modello MEDITA dell'UPB.

Fig. 4.12 – Costo del capitale settoriale per gli investimenti 4.0/5.0 e credito ZES nel 2026: società agevolate e non agevolate localizzate nel Centro Nord e nel Mezzogiorno



Fonte: modello MEDITA dell'UPB.

4.2.5 Alcune osservazioni generali sul complesso delle misure

Le misure che riguardano le imprese hanno per lo più carattere transitorio e quelle di natura permanente non appaiono riflettere un disegno organico e coerente con la legge delega sulla riforma fiscale.

Le prime, costituite da misure temporanee e anticipi d'imposta, sono concentrate prevalentemente sul settore finanziario e rappresentano oltre l'82 per cento delle maggiori entrate a carico delle imprese nel 2026 e quasi il 76 e il 61 per cento, rispettivamente, nel 2027 e nel 2028. Tali entrate, pari complessivamente a 4,8 miliardi nel 2026, a 4,4 nel 2027 e 2,1 nel 2028, rappresentano una delle principali fonti di copertura finanziaria della manovra, insieme ai fondi provenienti dalla rimodulazione del PNRR.

Tra le maggiori entrate permanenti, che ammontano a un miliardo nel 2026 e 1,4 in ciascun anno del biennio 2027 e 2028, rientrano quelle relative alla tassazione delle plusvalenze dei beni strumentali e dei dividendi di gruppo. Vi sono poi le misure di incentivo agli investimenti e di sostegno al settore del turismo che comportano maggiori spese per 2,6 miliardi nel 2026, 1,8 nel 2027 e 0,9 nel 2028 e minori entrate per 0,5 e 1,0 miliardi, rispettivamente, nel 2027 e nel 2028.

Relativamente a queste ultime, il DDLB si colloca in continuità rispetto agli obiettivi di incentivazione degli investimenti sia in beni strumentali materiali e immateriali funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale, sia in quelli materiali finalizzati alla riduzione dei consumi energetici della struttura produttiva disposti finora. Tuttavia, stabilisce il ritorno alla maggiorazione degli ammortamenti, sostituita dal 2020 con i crediti d'imposta, con percentuali d'incentivazione significativamente potenziate rispetto a quelle in vigore nel periodo 2023-25. Tale scelta presenta vantaggi e svantaggi per le imprese ed effetti differenziati sui conti pubblici.

Le imprese, a fronte del vantaggio di un accesso più semplificato all'agevolazione rispetto al credito d'imposta, potranno beneficiare dell'incentivo (riduzione d'imposta), non immediatamente, ma su un arco temporale definito dalla vita utile media dei beni di investimento e soltanto se avranno adeguata capienza fiscale e quindi redditività. Il primo aspetto riduce l'efficacia dell'incentivo sia per gli effetti ritardati del beneficio rispetto all'investimento sia per la sua maggiore incertezza. Il secondo aspetto espone lo strumento al rischio di agevolare imprese che, essendo in una migliore condizione economica, avrebbero realizzato investimenti anche in assenza dell'incentivo (peso morto).

Per quanto riguarda le agevolazioni territoriali, il tetto alla spesa introdotto negli ultimi anni, l'eccesso di domande di credito d'imposta e il corrispondente depotenziamento della sua aliquota *ex post* rischiano di neutralizzare l'incentivo per investimenti addizionali.

Vi sono poi altre misure relative alle imprese che non appaiono del tutto coerenti con i contenuti della legge delega per la riforma fiscale (L. 111/2023).

L'incremento di due punti delle aliquote IRAP per le imprese del settore finanziario e assicurativo, sebbene disposto per il solo triennio 2026-28, appare in controtendenza con la prospettiva dell'abolizione dell'imposta contenuta nella delega fiscale (articolo 8). La cancellazione dell'IRAP è stata annunciata periodicamente fin dal momento della sua introduzione alla fine degli anni Novanta, senza che si sia mai arrivati a concretizzare il suo superamento, anche se diversi provvedimenti ne hanno progressivamente ridotto la base imponibile. D'altra parte, la difficoltà a rinunciare a questa imposta è connessa con il non trascurabile gettito (circa 30 miliardi complessivi nel 2023) e il fatto che costituisca il principale tributo regionale e una fondamentale fonte di finanziamento del fabbisogno sanitario.

Nell'ambito delle misure di natura più strutturale emerge la decisione di modificare il regime di tassazione dei dividendi. Come già sottolineato, non sono chiari gli obiettivi né in termini di razionalizzazione della tassazione dei dividendi e plusvalenze intrasocietarie, né in termini di competitività nel sistema internazionale.

Infine, il DDLB non ha né rinnovato né sostituito l'Ires premiale introdotta solo per l'anno in corso dalla legge di bilancio per il 2025. Dopo l'abrogazione dell'ACE disposta dal 2024 non sembra ancora delinearsi una revisione della struttura dell'imposta sulle società che disegni il nuovo incentivo agli investimenti previsto nella legge delega e che, più in generale, ristabilisca la neutralità delle fonti di finanziamento⁵⁴.

4.3 Le misure in ambito pensionistico

Il DDLB modifica la tempistica dell'incremento di tre mesi dei requisiti di accesso al pensionamento, previsto per il 2027, a seguito dell'aumento dell'aspettativa di vita certificato dall'Istat e in corso di approvazione con decreto interministeriale. **I requisiti aumenteranno soltanto di un mese nel 2027 e di ulteriori due mesi a decorrere dal 2028, raggiungendo così i tre mesi complessivi previsti a legislazione vigente**, tranne che per alcune categorie di lavoratori (addetti a lavori usuranti, impiegati in attività gravose e precoci). **La disposizione ha carattere transitorio e non incide in modo strutturale sul meccanismo di adeguamento dei parametri pensionistici alle variazioni dell'aspettativa di vita**. Il DDLB prevede, inoltre, un'accelerazione dell'aumento dell'età di pensionamento per il personale del comparto difesa e sicurezza.

⁵⁴ Sul disegno di legge delega si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Memoria della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL C. 1038 e sull'abbinata proposta di legge C. 75 Marattin recanti 'Delega al Governo per la riforma fiscale'", 25 maggio; sull'Ires premiale si veda l'Appendice 2 in Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "La manovra di bilancio per il 2025: un'analisi dei testi definitivi", Focus tematico n. 2, 21 febbraio.

Con riferimento all'incentivo alla permanenza nel mercato del lavoro dopo la maturazione dei requisiti per il pensionamento, **il DDLB conferma⁵⁵, per i lavoratori dipendenti che nel corso del 2026 matureranno i requisiti per la pensione anticipata e sceglieranno di rimanere in attività, la possibilità di percepire in busta paga, in esenzione dall'imposta sul reddito, la quota dei contributi pensionistici a loro carico.**

È inoltre **confermato, per il 2026, l'Ape sociale**, il trattamento ponte finanziato dalla fiscalità generale che consente ad alcune categorie di lavoratori l'uscita anticipata all'età di 63 anni e 6 mesi.

A tutela dei pensionati con trattamenti di importo più basso, il DDLB prevede un incremento di 20 euro mensili delle maggiorazioni sociali, che integrano le prestazioni dei pensionati che si trovino in condizioni economiche disagiate. Tale aumento più che compensa il venire meno dell'incremento mensile di 8 euro introdotto dalla legge di bilancio dello scorso anno per il solo 2025.

4.3.1 Le misure in materia di adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento alla variazione della speranza di vita

Gli adeguamenti automatici dei requisiti di accesso al pensionamento all'andamento della speranza di vita sono stati introdotti nella normativa italiana con il DL 78/2010⁵⁶. Inizialmente previsti con cadenza triennale a decorrere dal primo gennaio 2013, sono divenuti biennali dal 2019⁵⁷ e sono stati estesi agli assegni sociali e ai requisiti contributivi per la pensione anticipata⁵⁸. Negli anni successivi all'introduzione dell'istituto, diversi interventi normativi hanno previsto deroghe per specifiche categorie di lavoratori o tipologie di pensioni.

L'articolo 1 della L. 232/2016 ha disposto l'esclusione dall'adeguamento fino al 31 dicembre 2026 per i lavoratori addetti a impieghi usuranti⁵⁹. Con la medesima scadenza, l'articolo 1, comma 146 della L. 205/2017 ha esteso l'esclusione a 15 categorie professionali rientranti tra le mansioni

⁵⁵ Il provvedimento descritto nel testo ricalca quello già introdotto per il 2025 con la legge di bilancio per il 2025. Per maggiori approfondimenti si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2025 (C. 2112-bis)", 5 novembre.

⁵⁶ Art. 12, c. 12 bis del DL 78/2010.

⁵⁷ Art. 24 della L. 214/2011.

⁵⁸ Gli unici due requisiti non soggetti ad adeguamento all'aspettativa di vita sono quelli relativi ai 20 anni di contribuzione necessari per l'accesso al pensionamento ordinario di vecchiaia e ai 5 anni necessari per l'accesso alla pensione di vecchiaia contributiva quando il lavoratore abbia raggiunto l'età massima di pensionamento, attualmente pari a 71 anni, ma anch'essa indicizzata alle dinamiche dell'aspettativa di vita.

⁵⁹ Sono considerati lavoratori usuranti coloro che svolgono, in modo continuativo, attività particolarmente gravose, quali: lavoro notturno a turni per l'intero anno; mansioni alla cosiddetta "linea catena"; conduzione di veicoli adibiti al trasporto pubblico di almeno nove passeggeri; lavori in galleria, cava o miniera, compresi quelli in sotterraneo; attività in cassoni ad aria compressa o svolte dai palombari; mansioni che espongono ad alte temperature non mitigabili da misure di prevenzione (ad esempio, in fonderie di seconda fusione o nella colata manuale di metalli); lavorazione del vetro cavo eseguito manualmente a soffio.

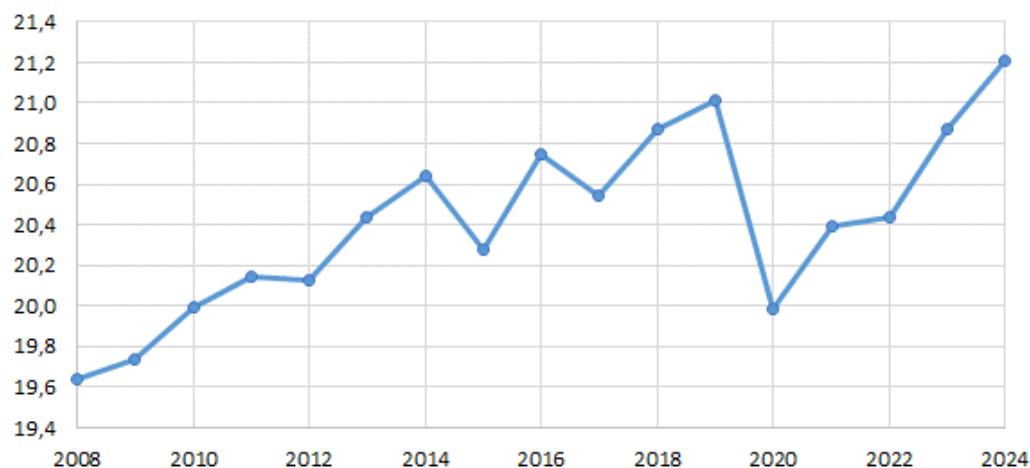
gravose⁶⁰, a condizione che i lavoratori occupati in queste mansioni abbiano maturato almeno 30 anni di contribuzione e non beneficino dell'Ape sociale. L'articolo 15 del DL 4/2019 ha inoltre sospeso fino al 2026 il meccanismo di adeguamento automatico dei requisiti contributivi per le pensioni anticipate ordinarie.

Il procedimento di aggiornamento dei requisiti coinvolge diversi attori istituzionali e prevede una sequenza articolata di passaggi.

La variazione dei requisiti anagrafici e contributivi è definita con decreto direttoriale del Ministero dell'Economia e delle finanze e del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, da pubblicare in Gazzetta Ufficiale con almeno un anno di anticipo rispetto all'entrata in vigore dell'aggiornamento⁶¹. Il parametro di riferimento è l'aspettativa di vita a 65 anni. Essa è comunicata dall'Istat e viene calcolata come differenza assoluta tra il valore medio di questa variabile negli ultimi due anni rispetto al biennio precedente⁶². Nel caso di variazioni negative dell'aspettativa di vita, i requisiti vigenti restano invariati; tali variazioni vengono, tuttavia, portate in deduzione dalle eventuali variazioni positive rilevate nei bienni successivi.

I primi tre adeguamenti, realizzati nel 2013, 2016 e 2019, hanno determinato aumenti rispettivamente di 3, 4 e 5 mesi dell'età di pensionamento. Nessun adeguamento è seguito, invece, alle successive scadenze negli anni 2021, 2023 e 2025 dato che la variazione nell'aspettativa di vita computata dall'Istat è sempre risultata negativa e non ha quindi portato a variazioni nell'età di pensionamento di vecchiaia. La figura 4.13 riporta i valori dell'aspettativa di vita a 65 anni, per uomini e donne, dal 2008 al 2024.

Fig. 4.13 – Aspettativa di vita a 65 anni in Italia



Fonte: elaborazioni su dati Demoistat.

⁶⁰ Tra le principali mansioni gravose rientrano quelle relative a: operai edili; conducenti di mezzi pesanti e convogli ferroviari; addetti alla concia di pelli e pellicce; addetti ai servizi di pulizia; facchini; infermieri e ostetriche con lavoro su turni; insegnanti di asilo nido e scuola dell'infanzia; addetti all'assistenza di persone non autosufficienti; operatori ecologici; personale addetto all'estrazione e lavorazione di materiali (miniére, cave, vetro cavo).

⁶¹ Il decreto interministeriale relativo all'incremento dei requisiti che si realizzeranno dal 2027 sarà pertanto pubblicato entro il 31 dicembre 2025.

⁶² La variazione dei requisiti del 2027 deriva pertanto dalla differenza tra il valore medio dell'aspettativa di vita a 65 anni del biennio 2023-24 e quello del biennio 2021-22.

L'istituto dell'adeguamento dei requisiti per il pensionamento all'andamento dell'aspettativa di vita contribuisce al rafforzamento dei meccanismi automatici di aggiustamento previsti a garanzia della sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico pubblico. Esso si affianca al meccanismo di revisione biennale dei coefficienti di trasformazione⁶³ che, in presenza di un miglioramento dell'aspettativa di vita al pensionamento, riduce l'importo della quota contributiva della pensione a parità di età di pensionamento, contribuendo così a neutralizzare i rischi di longevità per i bilanci del sistema pensionistico.

L'adeguamento dei requisiti anagrafici e contributivi riveste un ruolo chiave nel contrastare la riduzione del rapporto tra occupati e pensionati, fenomeno destinato a intensificarsi nei prossimi decenni con il pensionamento delle generazioni del *baby boom*⁶⁴. Contestualmente, **l'aumento dell'età di pensionamento, in presenza di un aumento dell'aspettativa di vita, contribuisce a contrastare la riduzione dell'importo delle pensioni derivante dall'aggiornamento dei coefficienti di trasformazione.** In un contesto di carriere lavorative discontinue e in assenza di ulteriori meccanismi di controllo della spesa⁶⁵, tale istituto contribuisce alla sostenibilità di medio-lungo periodo e all'adeguatezza prospettica del sistema pensionistico.

Analoghi meccanismi di adeguamento sono presenti in diversi paesi europei, tra cui Olanda, Danimarca, Svezia, Finlandia, Slovacchia e Grecia. Pur perseguendo obiettivi simili, tali meccanismi differiscono per la relazione tra variazione dell'età di pensionamento e aspettativa di vita, per la periodicità dell'adeguamento e per il grado di automaticità. In particolare, Slovacchia, Grecia Olanda e Finlandia prevedono un rapporto di adeguamento uno a uno. In Svezia l'aumento dell'età di pensionamento corrisponde a due terzi dell'incremento dell'aspettativa di vita, mentre in Danimarca l'obiettivo è preservare un rapporto costante tra anni di lavoro e anni di pensione⁶⁶.

Il DDLB stabilisce che l'incremento dei requisiti di accesso al pensionamento sia pari a un mese per il 2027 e a due ulteriori mesi dal primo gennaio 2028. Tale incremento non

⁶³ I coefficienti di trasformazione, introdotti dalla L. 335/1995 per il calcolo delle quote contributive delle pensioni, erano inizialmente aggiornati con cadenza decennale. Successivamente – con l'articolo 1, comma 15 della L. 247/2007 e con l'articolo 24, comma 8 della L. 214/2011 – la periodicità è stata ridotta, rispettivamente, prima a tre anni e poi a due. Con la prima modifica, il procedimento di aggiornamento è divenuto automatico e non più sottoposto a contrattazione tra le parti sociali.

⁶⁴ La Ragioneria generale dello Stato, ad esempio, nel suo ultimo rapporto stima una riduzione della forza lavoro pari a 4,9 milioni di individui tra il 2025 e il 2050, nonostante il previsto aumento dell'età di pensionamento e dei tassi di partecipazione. La riduzione nella dimensione della forza lavoro continuerebbe anche nei decenni successivi: tra il 2050 e il 2080 si avrebbe un'ulteriore caduta di 1,5 milioni di individui. Si veda a questo riguardo Ragioneria generale dello Stato (2025), *“Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario”*, Rapporto n. 26, Roma.

⁶⁵ Il sistema pensionistico italiano, diversamente, ad esempio, da quello svedese — che condivide vari elementi con il modello contributivo italiano — non contempla meccanismi di aggiustamento basati sull'indicizzazione delle prestazioni o sul rendimento nozionale dei contributi per riequilibrare eventuali disallineamenti finanziari di breve e lungo periodo.

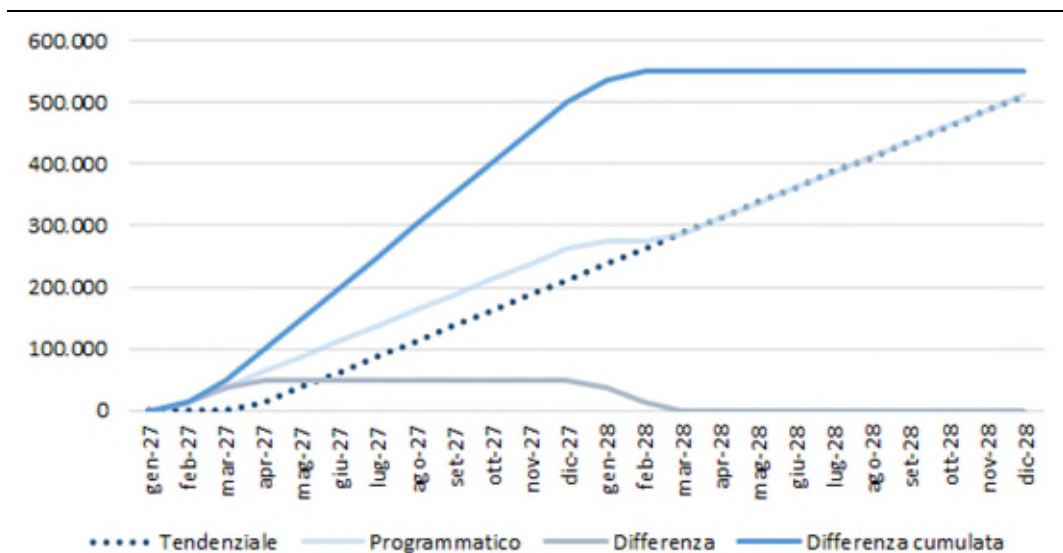
⁶⁶ La scelta sull'intensità della relazione tra variazione dell'aspettativa di vita e variazione dell'età di pensionamento sottende differenti gerarchie nelle priorità attribuibili allo strumento. Dal punto di vista del singolo assicurato, un aumento di un anno nell'aspettativa di vita richiede una variazione minore nell'età di pensionamento se l'obiettivo è il mantenimento dell'invarianza tra periodo di lavoro e periodo di pensione. Variazioni più intense nell'età di pensionamento possono essere giustificate, sotto il profilo della sostenibilità dei bilanci pensionistici, nel caso in cui le generazioni in uscita siano più numerose di quelle in entrata.

si applica ai lavoratori addetti ad impieghi usuranti e a quelli impiegati in attività gravose. L'esenzione è estesa anche ai lavoratori precoci, se impiegati in attività gravose. La disposizione ha natura transitoria e incide sui saldi di bilancio del 2027, con un effetto di trascinamento nel 2028, principalmente connesso alla presenza delle finestre di accesso al pensionamento anticipato.

La figura 4.14 illustra graficamente la natura temporanea del provvedimento con un esempio che considera una popolazione di 250.000 nuovi pensionati di vecchiaia⁶⁷ con raggiungimento di un'età pari a 67 anni che si distribuisce in maniera uniforme nel corso dell'anno e con un importo medio lordo della pensione pari a 1.500 euro mensili. Nella figura è rappresentata la dinamica mensile della spesa per nuove pensioni nello scenario vigente (tendenziale) e in quello definito con il DDLB (programmatico). Insieme a questi valori sono riportati anche il differenziale mensile di spesa tra i due scenari e la sua cumulata.

Lo scenario tendenziale prevede un aumento di tre mesi dell'età di pensionamento a partire dal primo gennaio del primo anno. Nello scenario programmatico, l'aumento è ripartito in un mese nel primo anno e due mesi nel secondo. Nell'esempio della figura non sono previste finestre, che avrebbero l'effetto di spostare in avanti nel tempo la maggiore spesa per pensioni. La differenza nei flussi finanziari tra i due scenari si azzerà già nella prima parte del secondo anno.

Fig. 4.14 – Dinamica mensile della spesa per nuove pensioni di vecchiaia nello scenario tendenziale e in quello programmatico (1)
(migliaia di euro)



(1) Ipotesi: 250.000 nuovi pensionati distribuiti in maniera uniforme nel corso dell'anno; importo medio della pensione pari a 1.500 euro; assenza di finestre.

⁶⁷ Secondo l'ultimo monitoraggio dei flussi pensionistici dell'INPS il numero di nuove pensioni di vecchiaia liquidate nel 2024 è stato pari a 259.000.

Gli effetti della misura sono stati stimati anche in un contesto più realistico mediante il modello pensionistico di breve periodo dell'UPB⁶⁸. La platea dei beneficiari del provvedimento corrisponde ai lavoratori che maturano i requisiti, così come vengono modificati dal DDLB, nel corso del 2027 e che decidono di accedere al pensionamento. Questa platea è composta sia da coloro che avrebbero comunque raggiunto i requisiti per il pensionamento nel 2027 nello scenario tendenziale, sia dai soggetti che, in assenza di modifiche nel DDLB, avrebbero raggiunto i requisiti per il pensionamento nei primi due mesi del 2028 e grazie alla norma in esame, li maturano negli ultimi mesi del 2027. **La maggiore spesa deriva dall'aumento di due mensilità di pagamento della pensione e la presenza delle finestre determina uno suo slittamento in avanti.**

Per il biennio 2027-28 il modello dell'UPB stima una maggiore spesa pari a 1,54 miliardi, di cui 1,11 miliardi nel 2027 e 430 milioni nel 2028, in linea con quella riportata nella Relazione tecnica (1,10 miliardi nel 2027 e 475 milioni nel 2028). Il confronto tra le due valutazioni, tuttavia, non è immediato poiché il modello dell'UPB non considera gli assegni sociali e non è in grado di scorporare i lavoratori esonerati dall'aumento dell'età di pensionamento, ovvero i lavoratori impiegati in attività gravose, quelli addetti a lavori usuranti e parte dei precoci, che trovano una valutazione finanziaria a parte nella Relazione tecnica. Tali fenomeni, tuttavia, si compensano parzialmente dal punto di vista finanziario, almeno nei primi due anni⁶⁹. Inoltre, differenti ipotesi sulla percentuale di lavoratori che aderiscono al provvedimento e decidono di pensionarsi (*take up*) possono rendere ulteriormente più complesso il confronto.

Il provvedimento in esame non ha impatti di rilievo sull'adeguatezza delle prestazioni e sul rendimento dei piani di pensionamento, quando questi vengono misurati lungo il ciclo di vita. La figura 4.15 riporta l'andamento del valore medio del tasso di sostituzione lordo⁷⁰ e del tasso interno di rendimento reale⁷¹ nel periodo 2025-2031, così come stimati dal modello di microsimulazione dell'UPB nello scenario programmatico. I valori dei due indicatori nei due anni interessati dal provvedimento non mostrano significativi scostamenti rispetto agli anni residui.

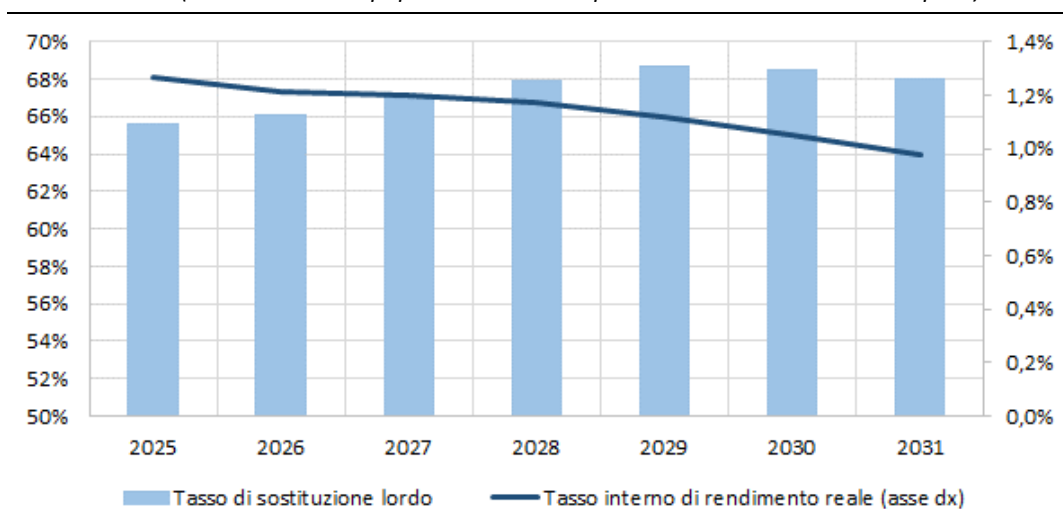
⁶⁸ Il modello di microsimulazione di breve termine dell'UPB è alimentato dai dati del campione degli assicurati INPS, GestINPS 2022. Sulla base di procedure di aggiornamento annuale della base dati di tipo deterministico, con integrazioni probabilistiche per quanto riguarda il *take up* alle forme di pensionamento, e dopo l'applicazione alle celle dei lavoratori della normativa pensionistica di riferimento per il periodo in esame, il modello stima la dinamica dei flussi di nuovi pensionati nel periodo 2023-2031. Il modello è calibrato rispetto ai dati INPS relativi ai monitoraggi sui flussi trimestrali e annuali di pensionamento per il periodo 2023-24 e incorpora una serie di variabili esogene relative alla dinamica macroeconomica passata e futura del tasso di inflazione, del tasso di crescita reale delle retribuzioni e dei profili *life cycle* delle retribuzioni, desunte da informazioni disponibili in Istat e INPS e dalle previsioni interne dell'UPB.

⁶⁹ La Relazione tecnica stima in 30 milioni nel 2027 e 92 milioni nel 2028 la maggiore spesa dovuta all'esenzione totale concessa ai lavoratori gravosi, usuranti e parte dei precoci. L'aumento della spesa risulta permanente e si stabilizza intorno a 150 milioni. Dai dati sulla numerosità degli assegni sociali liquidati nel 2024 si può desumere che questi comportino una maggiore spesa per circa 50 milioni.

⁷⁰ Il tasso di sostituzione è calcolato come rapporto tra i valori annualizzati della pensione e dell'ultima retribuzione, entrambe al lordo degli oneri fiscali e contributivi a carico del lavoratore.

⁷¹ Il tasso interno di rendimento è il valore del tasso di sconto che rende uguali il valore attuale della somma dei contributi previdenziali e quello della pensione nel ciclo di vita di un individuo.

Fig. 4.15 – Tasso di sostituzione lordo e tasso interno di rendimento reale
(valori medi sulla popolazione dei neo pensionati di vecchiaia e anticipata)



Fonte: modello pensionistico di breve periodo dell'UPB.

Il tasso di sostituzione lordo presenta una dinamica crescente fino al 2029 – attribuibile all'aumento progressivo dell'età di pensionamento e a una debole dinamica retributiva – seguita da una riduzione nella parte finale del periodo, connessa con il progressivo passaggio verso il sistema contributivo. Il tasso interno di rendimento reale delle nuove pensioni erogate si riduce in modo continuo tra il 2025 e il 2031, riflettendo l'impatto combinato che viene esercitato su questo indicatore dall'aumento dell'età di pensionamento⁷², che rende meno conveniente la quota di pensione calcolata con la regola retributiva, e del peso crescente della componente contributiva, meno generosa di quella retributiva⁷³. L'indicatore scende sotto il valore dell'1 per cento nell'ultimo anno esaminato⁷⁴.

Le tabelle 4.8-4.10 illustrano, infine, le caratteristiche salienti delle prestazioni pensionistiche erogate alla popolazione interessata dall'anticipo dei requisiti di pensionamento nel biennio 2027-28. Le variabili esaminate sono l'età di pensionamento, l'anzianità contributiva, il tasso di sostituzione lordo e il tasso interno di rendimento. Quest'ultimo è riportato in termini nominali e reali. Il valore nominale è utile se si vuole confrontare la redditività del piano pensionistico rispetto a valori *benchmark* nel mercato

⁷² L'età al momento della decorrenza del primo assegno pensionistico simulata nel modello di breve periodo dell'UPB passa da 65,1 anni nel 2025 a 66,4 nel 2031.

⁷³ La percentuale di pensionati completamente contributivi passa dal 7 per cento del 2025 al 17 nel 2031. Nello stesso periodo la quota dei pensionati completamente retributivi si riduce dal 5 allo 0,2 per cento. Contestualmente aumenta la quota della pensione calcolata con la regola contributiva per i lavoratori che appartengono al sistema misto.

⁷⁴ Va osservato che il valore del tasso interno di rendimento reale fornisce anche una valutazione sul contributo dei piani pensionistici esaminati alla sostenibilità del sistema pensionistico. Nei sistemi pensionistici a ripartizione il "rendimento" che le pensioni possono guadagnare senza mettere in discussione la tenuta degli equilibri di lungo periodo del sistema deve essere pari alla crescita della massa contributiva che serve a finanziare le uscite del sistema. Da questo punto di vista i valori rappresentati nella figura testimoniano che, nel loro complesso, le prestazioni che verranno erogate nei prossimi anni sono compatibili con questo vincolo.

finanziario. Il valore reale del tasso interno di rendimento definisce meglio la reale redditività dell'investimento pensionistico e può essere confrontato con la dinamica reale della massa salariale per valutare il contributo delle pensioni su cui è calcolato alla sostenibilità del sistema pensionistico. In ogni tabella è riportata la distinzione tra uomini e donne.

Tab. 4.8 – Parametri per la valutazione delle prestazioni dei nuovi pensionati: pensione di vecchiaia e anticipata

	Vecchiaia		Anticipata	
	Uomo	Donna	Uomo	Donna
Età alla decorrenza	67,65	68,06	62,66	62,25
Anzianità alla decorrenza	33,00	29,00	44,00	43,00
Tasso di sostituzione lordo	67,08%	56,60%	74,17%	71,64%
Tasso interno di rendimento reale	1,10%	1,04%	1,35%	1,46%
Tasso interno di rendimento nominale	3,18%	3,08%	3,40%	3,49%
Percentuale per tipologia di pensione	49,12%	50,88%	61,38%	38,62%

Tab. 4.9 – Parametri per la valutazione delle prestazioni dei nuovi pensionati: regime di pensionamento

	Retributivo		Misto		Contributivo	
	Uomo	Donna	Uomo	Donna	Uomo	Donna
Età alla decorrenza	69,19	68,41	65,1	65,3	68,63	69,52
Anzianità alla decorrenza	37,00	31,00	39,00	37,00	20,00	19,00
Tasso di sostituzione lordo	81,08%	81,97%	72,33%	67,61%	39,73%	37,49%
Tasso interno di rendimento reale	0,90%	1,30%	1,28%	1,34%	0,45%	0,45%
Tasso interno di rendimento nominale	3,26%	3,75%	3,35%	3,40%	2,28%	2,34%
Percentuale sul totale complessivo delle pensioni	1,07%	1,15%	49,45%	36,67%	3,43%	8,22%

Tab. 4.10 – Parametri per la valutazione delle prestazioni dei nuovi pensionati: gestione di appartenenza

	Autonomi e parasubordinati		Dipendenti privati		Dipendenti pubblici	
	Uomo	Donna	Uomo	Donna	Uomo	Donna
Età alla decorrenza	65,08	65,65	65,42	66,24	65,95	66,12
Anzianità alla decorrenza	39,00	35,00	37,00	32,00	40,00	38,00
Tasso di sostituzione lordo	66,84%	59,54%	70,19%	58,24%	78,67%	72,54%
Tasso interno di rendimento reale	2,00%	2,07%	0,92%	0,94%	1,07%	1,30%
Tasso interno di rendimento nominale	4,12%	4,19%	2,96%	2,97%	3,11%	3,33%
Percentuale per gestione pensionistica	69,55%	30,45%	53,13%	46,87%	40,15%	59,85%

Nella tabella 4.8 gli indicatori sono confrontati per le pensioni anticipate e per quelle di vecchiaia. Emerge una maggiore anzianità contributiva media per le pensioni anticipate, cui corrispondono un tasso di sostituzione e un tasso interno di rendimento superiori rispetto alle pensioni di vecchiaia. Il valore più alto del tasso interno di rendimento per le pensioni anticipate è imputabile alla presenza di quote retributive nel computo di quelle prestazioni, che rendono conveniente l'anticipo del pensionamento. La differenza di trattamento tra uomini e donne risulta più accentuata nelle pensioni di vecchiaia rispetto a quelle anticipate perché è maggiore la differenza per genere dell'anzianità media al pensionamento, fattore che penalizza maggiormente le donne rispetto agli uomini.

Nella tabella 4.9 il confronto è tra gli assicurati in relazione al loro regime di appartenenza. La maggior parte dei nuovi pensionati ricade nel regime misto, nel quale si osservano differenze significative tra uomini e donne sia nell'anzianità contributiva sia nell'età di pensionamento. Le pensioni erogate nel canale contributivo sono di importo molto più basso in relazione alla minore anzianità contributiva media. Per tali lavoratori il tasso interno di rendimento risulta sensibilmente più contenuto.

Nella tabella 4.10 il confronto riguarda i lavoratori dipendenti pubblici e privati e i lavoratori autonomi. Il tasso interno di rendimento è più elevato per i lavoratori autonomi, in relazione alle aliquote contributive minori applicate in fase di versamento. Significative sono anche le differenze di trattamento, i tassi di sostituzione e il tasso interno di rendimento.

4.3.2 L'incremento delle maggiorazioni sociali delle prestazioni previdenziali e assistenziali

Il DDLB potenzia e rende strutturali i recenti aumenti dell'incremento della maggiorazione sociale a favore dei pensionati in condizioni disagiate. Nello specifico, **l'intervento prevede un aumento della pensione di 20 euro mensili, al netto degli effetti dell'indicizzazione all'inflazione dei trattamenti pensionistici.** La precedente legge di bilancio, per il solo 2025, aveva già aumentato di 8 euro mensili il reddito garantito ai beneficiari dell'incremento e, pertanto, la misura comporta un maggiore importo di 12 euro mensili rispetto all'anno in corso. L'intervento si inserisce nel contesto delle politiche di sostegno alle pensioni di importo ridotto avviate nel 2022.

L'incremento della maggiorazione sociale delle pensioni (anche noto come *incremento al milione*) è stato disposto con la L. 448/2001 e consiste in una prestazione che si aggiunge alla pensione e alla maggiorazione sociale. La prestazione è strettamente connessa con la maggiorazione, in quanto, fin dalla sua introduzione, le condizioni per il diritto alla prima hanno coinciso con quelle per il diritto alla seconda, ad eccezione dei limiti di reddito, che risultano ampliati, e del requisito anagrafico, che è più elevato. Per questo motivo è utile ripercorrere gli interventi legislativi che precedettero l'introduzione dell'incremento.

La maggiorazione delle pensioni IVS è stata introdotta dalla L. 140/1985, limitatamente ai titolari di pensioni integrate al trattamento minimo INPS (TM) di età pari o superiore a 65 anni. La L. 544/1988 è intervenuta ampliando la platea dei soggetti interessati, rimuovendo il vincolo dell'integrazione al TM e abbassando il requisito anagrafico a 60 anni, oltre a prevedere la corresponsione di importi più generosi. Da ultimo, la L. 388/2000 ha rimodulato gli importi spettanti introducendo un'ulteriore differenziazione in base all'età. Condizionatamente al rispetto di specifici limiti reddituali, sia individuali che di coppia se il beneficiario è coniugato, l'importo della maggiorazione è pari da gennaio 2001 a: i) 25,83 euro mensili nell'intervallo 60-64 anni; ii) 82,64 euro nell'intervallo 65-74 anni; iii) 92,97 euro per coloro con almeno 75 anni. Con la L. 388/2000 è stata introdotta, inoltre, la maggiorazione dell'assegno sociale nella misura di 12,92 euro mensili per coloro con età fino a 74 anni e di 20,66 euro per i soggetti più anziani, sempre nel rispetto di limiti reddituali sia individuali che di coppia.

L'introduzione dell'incremento della maggiorazione ha rappresentato uno spartiacque importante nella storia delle prestazioni pensionistiche del nostro Paese. La caratteristica principale dell'incremento è quella di garantire un livello di reddito finale uguale per tutti i pensionati in condizioni disagiate, elevando l'importo della prestazione erogata fino a una soglia, indipendentemente dalla natura previdenziale o assistenziale della stessa. Così facendo, sono stati uniformati gli importi dei trattamenti assistenziali, superando le differenze introdotte dal coacervo di prestazioni che si sono susseguite negli anni. Allo stesso tempo, ciò parifica la posizione di soggetti che hanno contribuito al finanziamento del sistema previdenziale in maniera anche molto dissimile.

Al momento della sua introduzione, nel 2002, il livello di reddito garantito ammontava a 516,46 euro al mese per tredici mensilità⁷⁵. Dal 2008 questo livello è stato aumentato a 580 euro⁷⁶, con un aumento effettivo di soli 12,67 euro, che rappresenta la differenza tra l'importo di 580 euro e quello che sarebbe stato ottenuto con la sola rivalutazione automatica annuale, pari a 567,33 euro, dato che il livello garantito cresce di anno in anno in misura pari all'incremento assoluto dell'importo del TM. La legge di bilancio per il 2025 ha disposto un aumento di natura temporanea, per il solo 2025, di 8 euro⁷⁷, portando il livello a 747,84 euro. Il DDLB prevede un incremento strutturale di 20 euro. **Ne consegue che, ipotizzando un tasso di rivalutazione automatica delle pensioni nel 2026 pari all'1,5 per cento** – in linea con l'inflazione acquisita sulla base del FOI senza tabacchi per il 2025⁷⁸ – **il livello del reddito garantito ai pensionati in condizioni disagiate aumenterebbe a 768,89 euro mensili nel prossimo anno**, per una differenza pari a 21,05 euro rispetto al 2025 (12 euro per effetto della modifica del livello e 9,05 euro per effetto della rivalutazione del TM)⁷⁹.

⁷⁵ Art. 38, c. 1, L. 448/2001.

⁷⁶ Art. 5, c. 5, DL 81/2007, convertito, con modificazioni, dalla L. 127/2007.

⁷⁷ Art. 1, c. 178, L. 207/2024.

⁷⁸ Al momento in cui si scrive, le ultime rilevazioni sui prezzi al consumo si riferiscono a settembre 2025.

⁷⁹ A favore dei pensionati con reddito pensionistico mensile inferiore o pari al TM, la legge di bilancio per il 2025 (art. 1, c. 177, L. 207/2024) ha disposto incrementi transitori del trattamento pensionistico lordo pari al 2,2 per cento per il 2025 e all'1,3 per il 2026. Si specifica che tali incrementi non rilevano né ai fini dell'indicizzazione delle pensioni né per l'attribuzione dell'incremento della maggiorazione.

I soggetti beneficiari dell'incremento della maggiorazione hanno un'età generalmente pari o superiore a 70 anni, con l'eccezione della quasi totalità degli invalidi civili, per i quali è sufficiente un'età superiore a 18 anni.

Più precisamente, le categorie interessate sono⁸⁰: a) percettori di pensioni IVS di età pari a 70 anni o inferiore a seconda dell'anzianità contributiva (per una riduzione massima dell'età di 5 anni)⁸¹, con l'esclusione dei titolari di prestazioni a carico della Gestione separata e delle casse professionali private; b) percettori di pensione/assegno sociale di età pari a 70 anni o inferiore a seconda dell'anzianità contributiva (per una riduzione massima dell'età di 3 anni)⁸¹; c) invalidi civili totali, ciechi assoluti e sordomuti titolari della relativa pensione o della pensione/assegno sociale sostitutivo, oltre ai titolari di pensione di inabilità⁸², in tutti casi di età superiore a 18 anni; d) ciechi civili parziali e invalidi civili parziali titolari della relativa pensione o della pensione/assegno sociale sostitutivo, con almeno 70 anni.

I requisiti reddituali su base annuale per il diritto all'incremento della maggiorazione, come accennato, sono sia individuali sia di coppia, nel caso in cui l'individuo risulti coniugato. Il limite individuale è dato dalla somma della prestazione base e della maggiorazione comprensiva dell'incremento (9.995,57 euro nel 2026). Il limite di coppia è pari al limite individuale a cui si aggiunge l'importo dell'assegno sociale (17.103,58 euro nel 2026). Nella prova dei mezzi si prendono in considerazione i redditi di qualsiasi natura, con l'esclusione dei trattamenti di famiglia, del reddito catastale della prima casa, delle indennità di accompagnamento di ogni tipo e di altre prestazioni assistenziali minori. L'incremento è corrisposto in misura tale da non comportare il superamento dei limiti reddituali⁸³ e, di conseguenza, può essere concesso in misura parziale. Per i soggetti coniugati, è erogato l'importo che risulta inferiore tra quello calcolato sul limite individuale e quello calcolato sul limite di coppia. I soggetti percettori della somma aggiuntiva di 12 euro mensili⁸⁴ subiscono una riduzione dell'incremento di pari ammontare. La maggiorazione e il suo incremento sono misure assistenziali e, in quanto tali, sono esenti ai fini Irpef⁸⁵.

La Relazione tecnica stima un numero di beneficiari pari a circa 1,1 milioni e un aumento della spesa pari a 295 milioni per ciascun anno nel triennio 2026-28. Sulla base delle statistiche aggregate di fonte INPS (esclusa la Gestione Dipendenti Pubblici), il numero totale di pensioni che beneficerebbero dell'incremento alla maggiorazione sociale ammonta a circa 1,1 milioni nel 2025, di cui circa 197.000 sono relative a dipendenti privati e circa 126.000 riguardano gli autonomi (tab. 4.11). Tenuto conto del ridotto numero di pensioni "incrementate" tra i dipendenti pubblici – le prestazioni erogate a

⁸⁰ Art. 38, cc. 1-4, L. 448/2001.

⁸¹ L'età anagrafica è ridotta di un anno ogni cinque anni di contribuzione. Il requisito del quinquennio risulta soddisfatto in presenza di periodi contributivi complessivamente pari o superiori alla metà del quinquennio. Quanto riportato vale anche per i percettori di pensione/assegno sociale.

⁸² Art. 2, L. 222/1984.

⁸³ Art. 38, c. 5, L. 448/2001.

⁸⁴ Art. 5, c. 4, DL 81/2007.

⁸⁵ Limitatamente agli invalidi civili, sono altresì misure che non rilevano ai fini della prova dei mezzi delle prestazioni collegate all'ISEE, trattandosi di prestazioni percepite in ragione della condizione di disabilità (art. 4, c. 2, DPCM 159/2013).

questi ultimi sono di importo generalmente più elevato rispetto a quelle riconosciute agli altri lavoratori – le stime su platea e spesa⁸⁶ appaiono realistiche.

Dalla lettura dei dati è possibile trarre, inoltre, alcune considerazioni generali:

- **l'incremento della maggiorazione è una prestazione rivolta soprattutto ai percettori di una prestazione base di natura assistenziale:** i percettori di pensione/assegno sociale e gli invalidi civili sono circa 794.000, poco più di due terzi del totale dei soggetti⁸⁷;
- **escludendo gli invalidi civili, circa il 90,4 per cento dei soggetti percepisce sia la maggiorazione che il suo incremento;** il restante 9,6 è presumibilmente costituito da coloro che possiedono un reddito superiore ai limiti reddituali della maggiorazione ma inferiore a quelli relativi all'incremento;
- **infine, l'aumento di 12 euro del livello di reddito garantito è pari a circa l'1,7 per cento dell'importo medio mensile della pensione dei pensionati in condizioni disagiate** che percepiscono sia la maggiorazione che il suo incremento.

Tab. 4.11 – Prestazioni beneficiarie della maggiorazione sociale e del suo incremento nel 2025 (1)

Gestione	Solo incremento				Maggiorazione sociale e incremento				Totale
	Numero	Importo medio	Importo medio pensione	Età media	Numero	Importo medio	Importo medio pensione	Età media	Numero
Pensioni dipendenti privati	22.818	25	672	85,7	173.697	113	700	84,0	196.515
Cumulo e totalizzazione	154	26	682	72,5	869	114	706	72,2	1.023
Pensioni lavoratori autonomi	14.787	23	658	83,4	111.116	112	725	83,3	125.903
Pensioni/Assegni sociali	36.279	-	399	76,2	413.870	-	682	76,5	450.149
Invalidi civili	334.706	-	692	45,4	8.664	-	699	68,7	343.370
Totale	408.744	297	663	51,8	708.216	162	694	79,3	1.116.960

Fonte: Osservatorio statistico INPS sulle "Pensioni erogate dall'INPS (esclusa la Gestione Dipendenti Pubblici)".

(1) Gli importi monetari sono su base mensile. L'importo medio della pensione include la maggiorazione (se spettante) e l'incremento. Non sono disponibili i dati sull'importo medio del solo incremento e della maggiorazione comprensiva dell'incremento distinguendo tra pensionati/assegnisti sociali e invalidi civili. L'importo è pari a 325 euro per coloro che ricevono solo l'incremento e a 195 euro per coloro che ricevono sia la maggiorazione che l'incremento.

⁸⁶ Moltiplicando l'incremento di 20 euro per 13 mensilità per 1,1 milioni di individui si ottiene una spesa di 286 milioni.

⁸⁷ A ciò si aggiunga che i percettori di prestazioni assistenziali beneficiano dell'importo più elevato dell'incremento della maggiorazione. Questo è soprattutto vero per gli invalidi civili con meno di 67 anni di età. Si pensi, ad esempio, alla pensione di inabilità degli invalidi totali, pari a 336 euro nel 2025.

4.3.3 *L'Ape sociale e l'incentivo alla permanenza al lavoro*

Il DDLB mantiene per il 2026 due istituti che sarebbero altrimenti scaduti a fine anno: l'Ape sociale e l'incentivo alla permanenza al lavoro.

L'Ape sociale, introdotto nella normativa pensionistica con la L. 232/2016, è uno strumento di carattere assistenziale per la tutela di soggetti che si trovano in prossimità dell'età di pensionamento e presentano elementi di debolezza economica.

Il DDLB conferma la possibilità di accedere allo strumento per i soggetti con un'età pari ad almeno 63 anni e 6 mesi e con un'anzianità contributiva di almeno 30 anni. I soggetti interessati sono: i) i disoccupati a seguito della cessazione del rapporto di lavoro per licenziamento, per giusta causa o risoluzione consensuale nell'ambito della procedura di conciliazione obbligatoria; ii) i *caregivers* che al momento della richiesta assistono da almeno sei mesi un familiare; iii) gli invalidi civili con un grado di invalidità almeno pari al 74 per cento; iv) i lavoratori che abbiano svolto professioni classificate come gravose per almeno sei anni negli ultimi sette oppure per almeno sette anni negli ultimi dieci. L'Ape sociale si configura come un assegno calcolato in base all'importo della pensione al momento della presentazione della domanda, corrisposto per 12 mensilità e, comunque, non superiore a 1.500 euro lordi. L'assegno non è compatibile con le prestazioni di disoccupazione ed è cumulabile solo con redditi occasionali di lavoro autonomo per un importo massimo di 5.000 euro annuali. L'assegno viene corrisposto dall'INPS fino al raggiungimento dell'età di pensionamento di vecchiaia e ha natura assistenziale.

Sulla base delle informazioni disponibili, la Relazione tecnica stima 24.000 nuovi accessi alla prestazione per il 2026. Le risorse necessarie al finanziamento della proroga sono indicate in 170 milioni nel 2026, 320 nel 2027, 315 nel 2028, 270 nel 2029, 121 nel 2030 e 28 nel 2031. L'importo medio, presumibile da queste indicazioni, è di circa 1.100 euro mensili medi.

Il DDLB, al fine di incentivare la permanenza al lavoro, consente, ai lavoratori dipendenti che entro il 31 dicembre 2026 matureranno il diritto al pensionamento anticipato, la possibilità di rimanere al lavoro e di rinunciare al versamento della quota dei contributi a proprio carico (pari al 9,19 e all'8,85 per cento dell'imponibile pensionistico per i lavoratori dipendenti, rispettivamente, del settore privato e di quello pubblico). Tali contributi verranno accreditati in busta paga e saranno esenti ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Si tratta dell'estensione ai lavoratori che maturano i requisiti per il pensionamento anticipato nel corso del 2026 di quanto già previsto dalla legge di bilancio dello scorso anno con riferimento al 2025.

L'impatto finanziario della norma è limitato, in considerazione del numero relativamente ridotto di adesioni avvenute finora. Sulla base delle evidenze sino a oggi disponibili, la Relazione tecnica ipotizza 6.700 potenziali aderenti all'incentivo e prefigura un guadagno medio netto di circa 4.000 euro medi per ogni soggetto coinvolto. Fino al 2028 le minori entrate contributive vengono sostanzialmente compensate dalla minore spesa per pensioni conseguente alla riduzione della contribuzione a carico dei lavoratori, che nel sistema contributivo riduce l'importo medio delle pensioni in pagamento. Come ricordato

nell'Audizione sul disegno di legge di bilancio per il 2025⁸⁸, sotto il profilo individuale, la convenienza del provvedimento, al netto del rilassamento di eventuali vincoli di bilancio di breve periodo, va ricercata nell'esenzione della tassazione sui contributi a carico del lavoratore.

4.4 Le modifiche dell'ISEE

Il DDLB propone alcune modifiche al calcolo dell'Indicatore sulla situazione economica equivalente (ISEE) con riferimento all'accesso e all'erogazione di specifiche prestazioni: l'Assegno unico universale (AUU), l'Assegno di inclusione (ADI), il Supporto formazione e lavoro (SFL), il Bonus asili nido e il Bonus nuovi nati. Contestualmente, incrementa le autorizzazioni di spesa e le risorse destinate a queste prestazioni per un ammontare complessivo dell'ordine di 500 milioni dal 2026.

Si ricorda che l'ISEE è un indicatore composito per la valutazione della situazione economica dei nuclei familiari utilizzato per regolare l'accesso alle prestazioni (in moneta o in servizi) soggette alla prova dei mezzi e per graduare il costo del servizio o il beneficio a cui essi hanno diritto. È lo strumento attraverso il quale è possibile ordinare i diversi nuclei familiari dal più povero al più ricco.

La situazione economica di un nucleo familiare è valutata tenendo conto del reddito dei suoi componenti (indicatore della situazione reddituale, ISR), del loro patrimonio (indicatore della situazione patrimoniale, ISP) e della composizione/caratteristiche del nucleo (scala di equivalenza). Sia il reddito sia il patrimonio sono decurtati di apposite franchigie e quest'ultimo concorre alla definizione dell'ISEE per una quota del 20 per cento⁸⁹. L'inclusione nell'ISEE della componente patrimoniale rappresenta una sorta di correttivo dell'informazione derivante dal solo reddito soprattutto in presenza di forti squilibri tra quest'ultimo e il patrimonio associabili a fenomeni evasivi.

Nell'ISR sono inclusi il reddito complessivo ai fini Irpef⁹⁰, i redditi tassati con regimi sostitutivi o a titolo di imposta (contribuenti minimi, cedolare secca sugli affitti, premi di produttività, ecc.), i redditi esenti e i trasferimenti monetari ottenuti dalla pubblica Amministrazione diversi da quelli legati alla disabilità (assegni al nucleo familiare, assegno sociale, ecc.), il rendimento figurativo delle attività finanziarie e degli immobili non locati. Dal reddito così determinato, che si riferisce all'anno o anche a due anni precedenti, si sottraggono franchigie legate alla tipologia di reddito e ai costi dell'abitazione e, in particolare: 1) una quota pari al 20 per cento – fino a un massimo di 3.000 euro – dei redditi da lavoro dipendente, per tenere conto dei costi di produzione del reddito e per mantenere un incentivo al lavoro; 2) una quota del 20 per cento – fino a un massimo di 1.000 euro – dei redditi da pensione e dei trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari con l'esclusione di quelli relativi alla disabilità, per tenere conto delle maggiori spese connesse con la vecchiaia e con condizioni di fragilità; 3) l'importo della spesa effettivamente sostenuta per l'affitto

⁸⁸ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2025 (C. 2112-bis)", 5 novembre.

⁸⁹ DPCM 5 dicembre 2013, n. 159.

⁹⁰ Essenzialmente dato dalla somma dei redditi da lavoro dipendente e quelli a esso assimilati, dei redditi dei fabbricati e dei terreni al netto degli oneri deducibili, di cui la principale componente è costituita dai contributi previdenziali e assistenziali obbligatori.

dell'abitazione fino a un massimo di 7.000 euro incrementato di 500 euro per ogni figlio convivente successivo al secondo.

Nell'ISP rientra la somma del valore del patrimonio immobiliare e mobiliare. Il primo è costituito dal valore degli immobili rivalutato ai fini Imu e ridotto dell'importo del mutuo residuo. Per tenere conto dei costi dell'abitare, il valore Imu della casa di abitazione è decurtato di una franchigia di 52.500 euro – incrementata di 2.500 euro per ogni figlio convivente successivo al secondo – e abbattuto di un terzo. Rientrano nel calcolo del patrimonio mobiliare le consistenze dei depositi e dei conti correnti bancari e postali (il saldo contabile attivo al 31 dicembre dell'anno precedente ovvero, se superiore, il valore della consistenza media annua riferita al medesimo anno). Vi rientrano, inoltre, i titoli di Stato⁹¹, le partecipazioni azionarie, le quote di fondi di investimento e tutti gli altri strumenti e rapporti finanziari. Dal valore del patrimonio mobiliare si detrae, fino a concorrenza, una franchigia pari a 6.000 euro, accresciuta di 2.000 euro per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino a un massimo di 10.000 euro. Tale soglia è incrementata di 1.000 euro per ogni figlio successivo al secondo.

L'ISE, ossia la somma della componente reddituale e del 20 per cento di quella patrimoniale, viene poi reso equivalente attraverso un'apposita scala per tenere conto dei diversi bisogni di nuclei familiari con composizione, numerosità e caratteristiche strutturali differenti. La scala di equivalenza – che a differenza di altre correntemente utilizzate (ad esempio quella OCSE) non varia con l'età dei componenti – tiene conto delle economie che derivano dalla convivenza: rispetto a una famiglia monocomponente, una famiglia con due componenti viene considerata equivalente in termini di benessere se dispone del 57 per cento in più di risorse economiche (come misurate dalla combinazione di reddito e patrimonio sopra descritti). Il coefficiente di equivalenza vale rispettivamente 47, 42, 39 punti percentuali in presenza di un terzo, un quarto e un quinto componente aggiuntivo. Per i componenti successivi al quinto il coefficiente vale 35 punti percentuali⁹². Sono poi previste maggiorazioni che dipendono dalla presenza di figli nel nucleo familiare: 1) 0,2 nel caso di tre figli, 0,35 nel caso di quattro, 0,5 nel caso di almeno cinque figli⁹³. Il coefficiente di equivalenza raggiunge dunque 59 punti percentuali in presenza di un quinto componente aggiuntivo e 50 dal sesto. Attraverso ulteriori maggiorazioni della scala si tiene conto di altre caratteristiche e necessità del nucleo familiare (ad esempio, presenza di persone con disabilità, famiglie con entrambi i genitori lavoratori, figli minorenni, ecc.).

Allo stato attuale esistono ISEE specifici per l'accesso a determinate prestazioni (ad esempio quelle di natura socio-sanitaria, quelle legate alla disabilità, quelle universitarie e quelle rivolte ai minorenni) che si caratterizzano per una diversa identificazione del nucleo familiare (mediante l'attrazione o l'esclusione di alcuni componenti)⁹⁴.

⁹¹ Con la legge di bilancio per il 2024 è stata stabilita l'esclusione dal calcolo dell'ISEE di un ammontare fino a 50.000 euro di titoli di Stato italiani.

⁹² Il coefficiente della scala di equivalenza passa da 1 nel caso di un nucleo monocomponente a 1,57, 2,04, 2,46, 2,85 e 3,2 in presenza, rispettivamente, di due, tre, quattro, cinque e sei componenti.

⁹³ Ciò determina coefficienti della scala di equivalenza ancora più elevati per i nuclei più numerosi. Ipotizzando che il nucleo sia composto da entrambi i genitori e i figli, il coefficiente diventa 3,05 (anziché 2,85) nel caso di cinque componenti e 3,55 (anziché 3,2) nel caso di sei componenti. La differenza rimane costante a 0,35 per i nuclei più ampi.

⁹⁴ Ad esempio, nel caso di prestazioni agevolate in favore di minorenni rileva la condizione economica di entrambi i genitori e quindi viene attratto nel nucleo familiare anche il genitore non convivente che abbia riconosciuto il figlio. In questo modo si differenziano i nuclei in cui un genitore è effettivamente assente da quelli in cui è semplicemente residente in altro luogo o abbia formato una nuova famiglia. Per le prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria erogate in ambiente residenziale a ciclo continuativo si considerano anche i figli dei beneficiari non inclusi nel nucleo familiare integrando l'ISEE di una componente aggiuntiva, calcolata sulla base della situazione economica degli stessi figli medesimi, tenuto conto delle necessità del nucleo familiare di appartenenza. Ciò consente di distinguere il caso di un anziano non autosufficiente solo da quello che ha figli che possono coadiuvarlo.

Le modifiche proposte nel DDLB riguardano due aspetti dell'indicatore: la scala di equivalenza e il trattamento della casa di abitazione di proprietà nell'ambito della componente patrimoniale.

Con riferimento al primo, viene prevista l'introduzione di una nuova maggiorazione per i nuclei familiari con due figli pari a 0,1 e l'innalzamento di quelle relative a nuclei con tre, quattro e almeno cinque figli di, rispettivamente, 0,05, 0,1 e 0,05 punti (tab. 4.12). Il coefficiente di equivalenza rimarrebbe pari a 47 punti in presenza di un terzo componente, aumenterebbe di dieci punti (a 52) in presenza del quarto, diminuirebbe di cinque (a 54 e a 45) in presenza del quinto e del settimo componente e salirebbe di cinque punti (a 55) in presenza del sesto.

Relativamente al secondo aspetto, vengono stabiliti – nell'ambito della componente patrimoniale dell'ISEE – l'aumento della soglia di esclusione dell'abitazione di proprietà (la cosiddetta franchigia) da 52.500 a 91.500 euro e l'attivazione della maggiorazione di 2.500 euro per ciascun figlio già a partire dal secondo.

Le modifiche alla scala di equivalenza comportano che, a parità di situazione reddituale e patrimoniale (ISE), i nuclei familiari coinvolti dalle modifiche avranno un ISEE più basso e quindi risulteranno relativamente più poveri. Ne derivano due effetti: in primo luogo, un aumento dei nuclei familiari che potranno avere accesso ai servizi e alle prestazioni per le quali valgono le modifiche proposte (AUU, ADI, SFL e Bonus nido e nuovi nati); in secondo luogo, i nuclei che già avevano accesso a tali prestazioni, potranno beneficiare, dove previsto, di importi superiori. **Da qui è discesa la necessità di incrementare le autorizzazioni di spesa e le risorse destinate alle prestazioni coinvolte⁹⁵.**

Tab. 4.12 – La scala di equivalenza (SE) dell'ISEE vigente e quella risultante dalla modifica del DDLB

Composizione familiare	SE vigente senza maggiorazioni	Componente aggiuntivo	SE vigente con maggiorazioni per figli	Componente aggiuntivo	SE post DDLB	Componente aggiuntivo
1 componente	1,00		1,00		1,00	
2 componenti (coppia)	1,57	0,57	1,57	0,57	1,57	0,57
3 componenti (coppia + 1 figlio)	2,04	0,47	2,04	0,47	2,04	0,47
4 componenti (coppia + 2 figli)	2,46	0,42	2,46	0,42	2,56	0,52
5 componenti (coppia + 3 figli)	2,85	0,39	3,05	0,59	3,10	0,54
6 componenti (coppia + 4 figli)	3,20	0,35	3,55	0,50	3,65	0,55
7 componenti (coppia + 5 figli)	3,55	0,35	4,05	0,50	4,10	0,45

⁹⁵ Nel caso di un servizio a offerta fissa, come ad esempio l'asilo nido, le modifiche alla scala di equivalenza avrebbero determinato la possibilità di nuovi nuclei familiari di godere del servizio a discapito di quelli che nel nuovo ordinamento sarebbero risultati relativamente meno poveri.

Le modifiche al trattamento della casa di abitazione di proprietà andrebbero ad alterare un elemento cardine della struttura dell'indicatore, ossia il trattamento equivalente che la riforma dell'ISEE del 2013 ha assicurato con riferimento al costo dell'abitare ai nuclei familiari che hanno casa di proprietà e quelli che sono in affitto. Ai primi, come visto in precedenza, è riconosciuto il valore catastale dell'immobile ai fini Imu abbattuto di una franchigia che tiene conto del numero dei figli nell'ambito della componente patrimoniale dell'ISEE. Ai secondi viene ridotta la componente reddituale dell'ISEE in misura corrispondente all'affitto annuo pagato fino a un massimo, anch'esso dipendente dal numero dei figli. I parametri sono tali per cui i due ordini di abbattimento dell'ISEE coincidono⁹⁶. Una modifica che altera l'equivalenza implica un trattamento di favore di una categoria di beneficiari rispetto all'altra. **In particolare, quella proposta introdurrebbe elementi di iniquità riconoscendo ai nuclei che vivono in abitazioni di proprietà, a parità di condizione economica e numerosità delle famiglie, una priorità nell'accesso alle prestazioni e maggiori benefici in termini di erogazioni, ove previsto.**

È opportuno ricordare che, secondo i dati Istat⁹⁷, nel 2024 risultavano residenti in abitazioni con contratti di locazione il 18 per cento delle famiglie italiane, a fronte del 73,5 per cento in casa di proprietà (il rimanente 8,5 risiedeva in case di cui ha l'usufrutto o l'uso gratuito). Infine, l'incidenza della povertà assoluta è maggiore tra le famiglie che vivono in affitto (22,1 per cento, contro il 4,7 di quelle che vivono in abitazioni di proprietà). L'affitto medio per le famiglie in condizione di povertà assoluta è pari a circa 373,18 euro mensili, contro i circa 437 pagati dalle altre famiglie.

La modifica potrebbe trovare una qualche giustificazione nel fatto che sono trascorsi diversi anni dalla riforma dell'ISEE e che, pertanto, i parametri fissi e le franchigie utilizzati per calcolare l'indicatore potrebbero necessitare di essere rivisti. La modifica di uno solo di essi, in questo caso la franchigia sull'abitazione di proprietà, appare come una scelta di *policy* ben definita in favore di specifici nuclei familiari. Peraltro, i valori catastali tendono a rimanere più stabili nel tempo rispetto agli affitti, che risentono dell'andamento del mercato e dei prezzi.

Sulla base dei più recenti dati dell'Agenzia delle entrate⁹⁸, le rendite catastali sono aumentate mediamente del 3,8 per cento tra il 2014 e il 2020. Dai dati Istat sulla spesa per consumi finali delle famiglie, emerge che la voce affitti effettivi è cresciuta del 9 per cento tra il 2015 e il 2020 e del 24,2 se si allunga l'orizzonte temporale fino al 2024. Va, peraltro, considerato che sottostanti questi valori medi vi è un'ampia variabilità in base alla localizzazione geografica dell'immobile.

⁹⁶ Nel caso di un nucleo familiare che abita in una casa di proprietà, quest'ultima entra nell'ISEE per un importo pari al 20 per cento dei due terzi del valore catastale ai fini Imu ridotto della franchigia di 52.500 euro incrementata di 2.500 euro per ogni figlio convivente successivo al secondo. Agli affittuari è invece riconosciuto un abbattimento del reddito pari all'affitto annuo fino 7.000 euro, incrementato di 500 euro per ogni figlio successivo al secondo. Ipotizzando l'assenza di un mutuo sulla casa di proprietà e l'assenza di figli conviventi successivi al secondo, la franchigia corrisponde ai 7.000 euro riconosciuti agli affittuari ($0,20 \times 2/3 \times 52.500 = 7.000$). La stessa corrispondenza è prevista con riferimento alla maggiorazione della franchigia e del tetto all'affitto annuo riconosciuto per ogni figlio convivente.

⁹⁷ Si veda Istat (2025), "[Le statistiche dell'Istat sulla povertà - anno 2024](#)", 14 ottobre.

⁹⁸ Dati riportati in [Immobili in Italia 2017](#) e in [Immobili in Italia 2023](#).

Per valutare la portata delle modifiche introdotte dal DDLB sulla popolazione dei nuclei familiari che presentano l'ISEE si utilizza un campione rappresentativo di dichiarazioni, che consente di simulare gli effetti delle nuove disposizioni sull'indicatore.

In questo paragrafo si riportano i risultati di un'analisi preliminare sulla quota di famiglie interessate dalle modifiche normative. Gli effetti dell'incremento della franchigia per l'abitazione principale e quelli delle maggiorazioni della scala di equivalenza per le famiglie con figli sono esaminati separatamente e congiuntamente. La disaggregazione dei risultati per diversi segmenti di popolazione consente di cogliere la distribuzione degli effetti e di comprendere meglio le implicazioni delle scelte normative operate⁹⁹.

La figura 4.16 illustra la quota di nuclei familiari interessati dalle modifiche normative introdotte dal DDLB. Le barre rosse indicano l'effetto dell'incremento della franchigia per l'abitazione principale, le barre grigie quello delle maggiorazioni della scala di equivalenza per le famiglie con figli, mentre le barre blu rappresentano l'impatto complessivo delle due misure considerate congiuntamente. I risultati sono riportati per il totale dei nuclei che presentano l'ISEE e, successivamente, disaggregati per titolo di godimento dell'abitazione e per numero di figli a carico.

Il pannello superiore evidenzia la rilevanza quantitativa degli interventi. L'incremento della franchigia sulla prima casa interessa il 21,8 per cento dei nuclei familiari, mentre le modifiche alla scala di equivalenza riguardano una platea significativamente più ampia, pari al 36,8 per cento. Considerando congiuntamente le due misure, si stima che il 48,1 per cento dei nuclei che presentano l'ISEE – quasi la metà della popolazione di riferimento – benefici di almeno una delle modifiche introdotte.

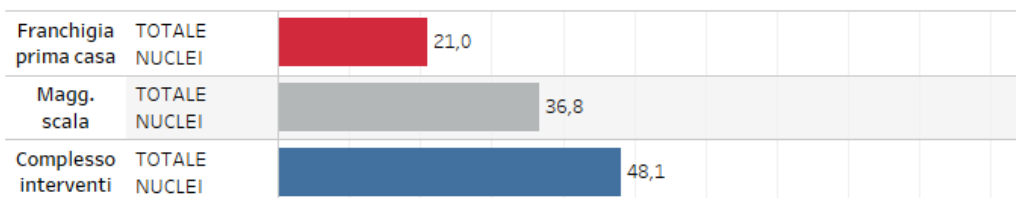
L'incremento della franchigia per la prima casa produce i suoi effetti esclusivamente sui nuclei proprietari, interessandone oltre la metà (55,2 per cento). Tale quota indica che una parte rilevante dei proprietari possiede abitazioni il cui valore supera la franchigia vigente di 52.500 euro e beneficia quindi del suo innalzamento a 91.500 euro. Le maggiorazioni della scala di equivalenza, per loro natura indipendenti dal possesso dell'abitazione, si distribuiscono invece in modo più uniforme tra le diverse tipologie di possesso, pur mantenendo una quota leggermente superiore tra i proprietari (43,1 per cento) rispetto ai locatari (31,1 per cento). **La considerazione delle due misure in maniera congiunta accresce l'effetto sui proprietari dell'abitazione: più di sette nuclei su dieci (il 72,9 per cento) risultano interessati da almeno una delle modifiche, mentre tra i locatari la quota scende a meno di un terzo.**

Le maggiorazioni della scala di equivalenza coinvolgono la quasi totalità delle famiglie con almeno due figli (le relative barre grigie raggiungono quasi il 100 per cento)¹⁰⁰. L'incremento della franchigia sulla prima casa mostra invece una relazione più debole, ma

⁹⁹ L'analisi sarà approfondita in un futuro Flash dell'UPB, nel quale si quantificherà l'impatto in termini di maggiori erogazioni di AUU e di ADI derivanti dalle modifiche all'ISEE introdotte con la manovra.

¹⁰⁰ La modifica della scala non interviene sulle famiglie con due o più figli con ISE nullo.

La figura 4.17 disaggrega i risultati per caratteristiche socio-demografiche ed economiche del dichiarante ISEE: classe di età, condizione professionale e cittadinanza. Come nella figura precedente, le barre rosse, grigie e blu rappresentano, rispettivamente, gli effetti della modifica della franchigia per la prima casa, delle maggiorazioni della scala di equivalenza e del complesso degli interventi.

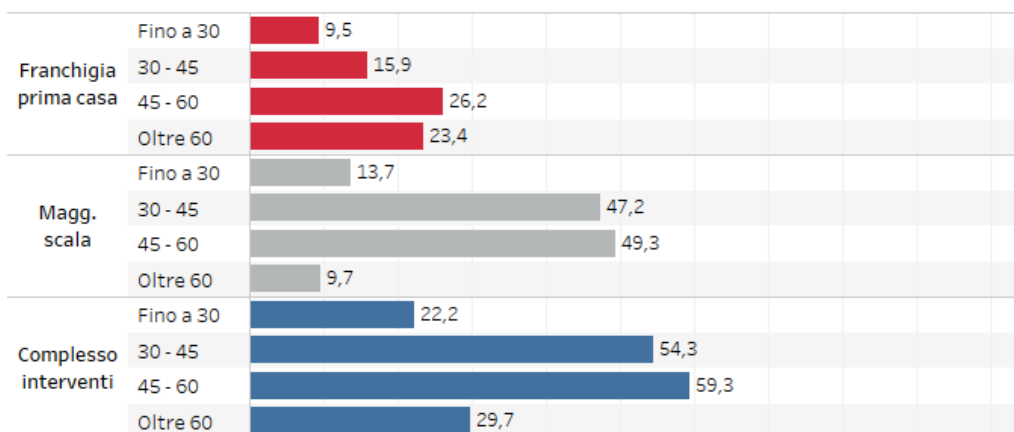


Intervento	Titolo	Percentuale
Franchigia prima casa	Proprietà	55,2
	Locazione	0,0
	Altro titolo	0,0
Magg. scala	Proprietà	43,1
	Locazione	31,1
	Altro titolo	34,1
Complesso interventi	Proprietà	72,9
	Locazione	31,1
	Altro titolo	34,1

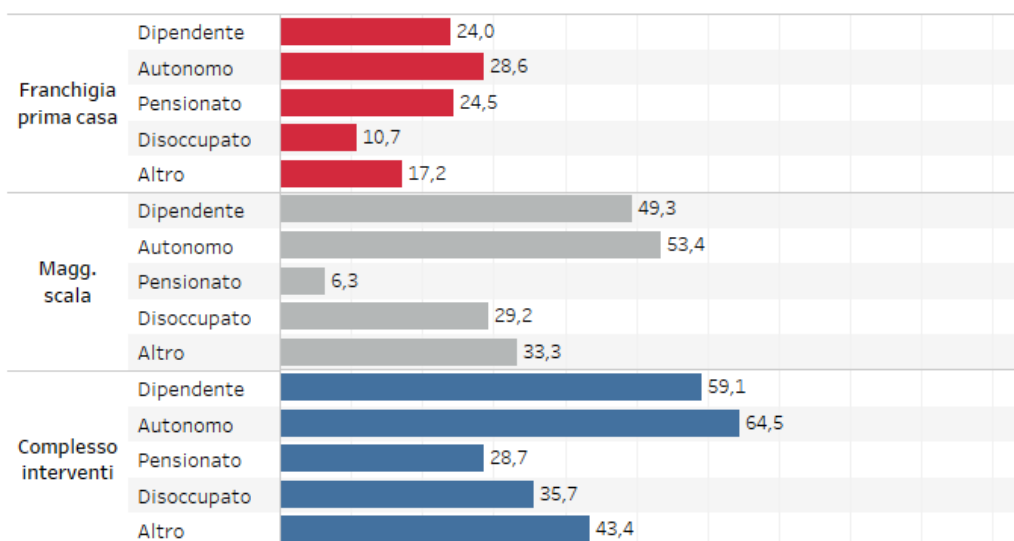
	Nessuno	Uno	Due	Tre	Quattro o più
Franchigia prima casa	Nessuno	14,9			
	Uno	22,4			
	Due	27,9			
	Tre	21,4			
	Quattro o più	14,1			
Magg. scala	Nessuno	0,0			
	Uno	0,0			
	Due				98,4
	Tre				97,6
	Quattro o più				97,7
Complesso interventi	Nessuno	14,9			
	Uno	22,4			
	Due				98,4
	Tre				97,6
	Quattro o più				97,7

Fig. 4.17 – Quota di nuclei familiari interessati dalle modifiche normative per caratteristiche socio-economiche del dichiarante

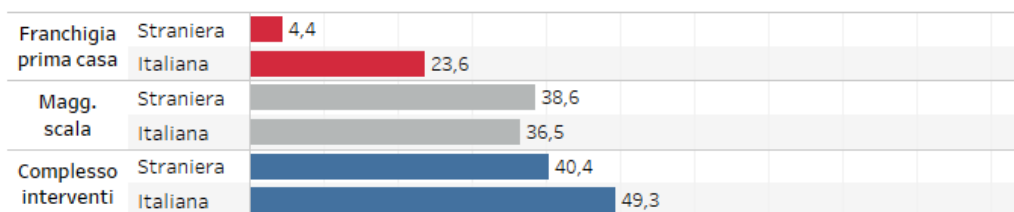
CLASSE DI ETÀ



CONDIZIONE PROFESSIONALE



CITTADINANZA



La figura evidenzia un impatto dell'incremento della franchigia crescente con l'età del dichiarante, riflettendo la maggiore probabilità di possedere un'abitazione: la quota di nuclei interessati supera un quinto tra i dichiaranti con più di 45 anni (26,2 per cento)

nella classe 45-60 e 23,4 oltre i 60 anni), mentre si ferma al 9,5 per cento per i più giovani. Le maggiorazioni della scala di equivalenza raggiungono circa la metà dei nuclei nelle età centrali (47,2 per cento tra 30 e 45 anni, 49,3 tra 45 e 60 anni), dove si concentra la maggior parte delle famiglie con figli, e percentuali molto più contenute per i nuclei con dichiarante giovane (fino a 30 anni) e per gli *over 60*. **L'effetto complessivo evidenzia come le fasce centrali di età risultino le più interessate dalle modifiche normative, con quote che superano ampiamente il 50 per cento.**

Guardando alla condizione professionale del dichiarante, l'incremento della franchigia per la prima casa interessa prevalentemente gli autonomi (28,6 per cento) e i pensionati (24,5 per cento), mentre riguarda molto meno i disoccupati (10,7 per cento). Le maggiorazioni della scala di equivalenza interessano oltre la metà dei lavoratori autonomi (53,4 per cento) e circa la metà dei dipendenti (49,3 per cento), a fronte di quote sensibilmente inferiori per i pensionati (6,3 per cento), confermando il legame con la presenza di figli a carico tipica delle età lavorative. **Nel complesso, gli autonomi rappresentano la categoria più interessata dalle modifiche** (64,5 per cento), seguiti dai dipendenti (59,1 per cento) e, a una certa distanza, i pensionati (28,7 per cento).

I nuclei con dichiarante italiano registrano quote di beneficiari significativamente più elevate per quanto riguarda l'incremento della franchigia per la prima casa (23,6 per cento, contro il 4,4 degli stranieri), riflettendo la minore diffusione della proprietà dell'abitazione tra la popolazione straniera. L'incidenza dei beneficiari delle maggiorazioni della scala di equivalenza risulta invece leggermente superiore per gli stranieri (38,6 per cento, contro 36,5 per gli italiani). **Le due misure producono effetti parzialmente compensativi, con una quota complessiva di beneficiari comunque più elevata tra i nuclei con dichiarante italiano** (49,3 per cento) **rispetto a uno straniero** (40,4 per cento).

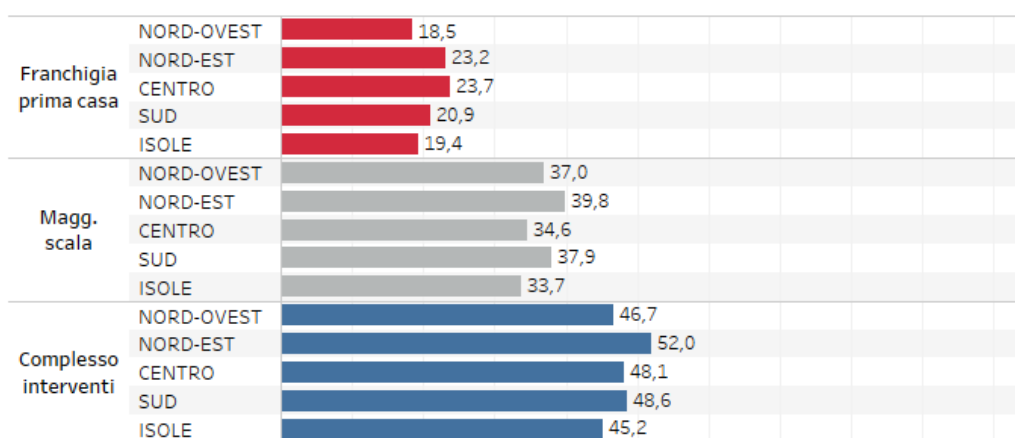
La disaggregazione per area geografica (fig. 4.18) mostra una distribuzione degli effetti più omogenea rispetto a quanto osservato finora. La percentuale di nuclei coinvolti dall'incremento della franchigia per la prima casa oscilla tra il 18,5 per cento del Nord-Ovest e il 23,7 del Centro, con valori leggermente inferiori alla media nazionale nel Sud (20,9 per cento) e nelle Isole (19,4 per cento). Per le maggiorazioni della scala di equivalenza l'incidenza è più elevata nel Nord-Est (39,8 per cento) e assume valori compresi tra il 33,7 per cento delle Isole e il 37,9 del Sud nelle altre ripartizioni. **Nel complesso, il Nord-Est risulta l'area più coinvolta dalle modifiche** (52,0 per cento), mentre le altre aree geografiche mostrano quote comprese tra il 45,2 per cento delle Isole e il 48,6 del Sud.

La disaggregazione per classe dimensionale del Comune evidenzia un aspetto interessante: **la quota di nuclei interessati dall'incremento della franchigia per la prima casa risulta sostanzialmente stabile** (dal 19,4 per cento nei Comuni fino a 5.000 abitanti al 22,3 in quelli tra 100.000 e 250.000 abitanti), indicando che nella popolazione che presenta l'ISEE non si osserva una significativa disomogeneità nei valori catastali delle abitazioni al crescere della dimensione del centro urbano. Gli effetti delle modifiche alle

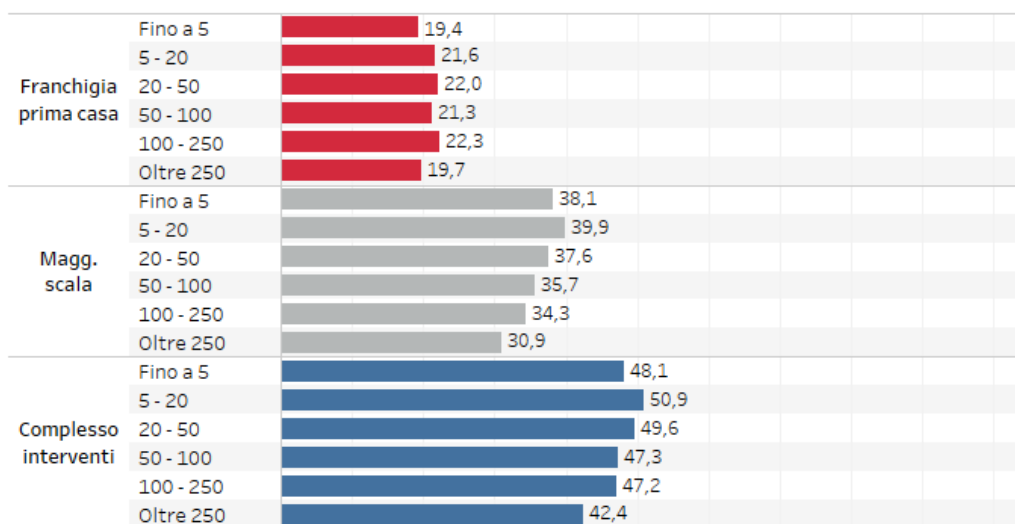
maggiorazioni della scala di equivalenza mostrano, invece, escludendo i Comuni molto piccoli, una relazione decrescente con la dimensione comunale: l'incidenza passa dal 39,9 per cento nei Comuni fino a 20.000 abitanti al 30,9 nelle grandi città con più di 250.000 abitanti. **Nel complesso, le quote di nuclei interessati dalle modifiche risultano comprese tra il 42,4 per cento nei centri più grandi (oltre 250.000 abitanti) e il 50,9 di quelli tra 5.000 e 20.000 abitanti.**

Fig. 4.18 – Quota di nuclei familiari interessati dalle modifiche normative per area geografica e classe dimensionale del Comune

AREA GEOGRAFICA



CLASSE DIMENSIONALE DEL COMUNE

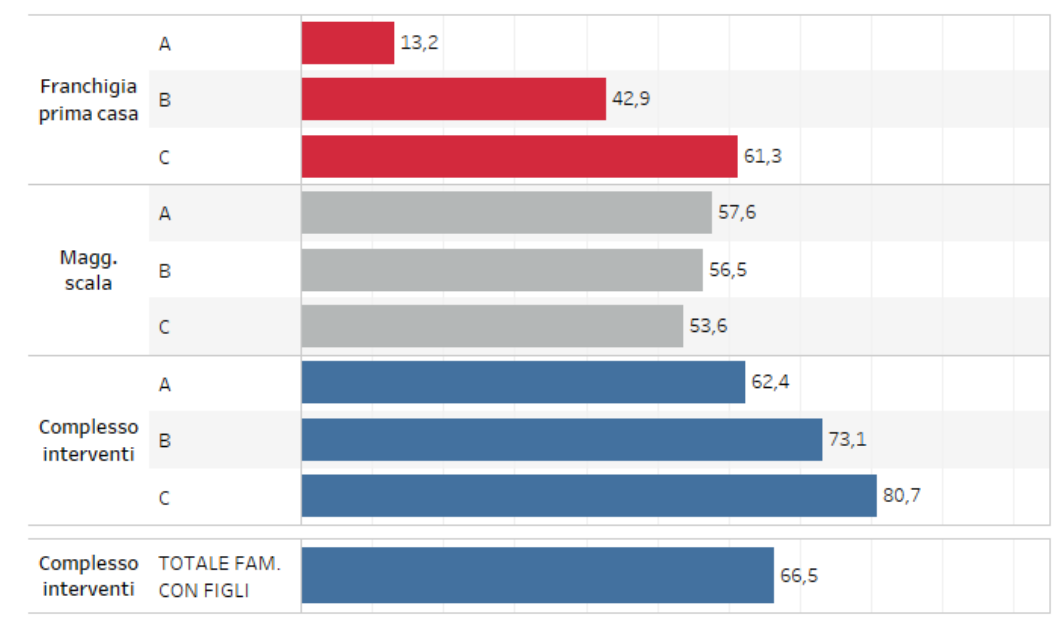


Le analisi fin qui condotte hanno riguardato la quota di nuclei che sperimenterebbero una riduzione dell'ISEE per effetto delle modifiche normative. Tuttavia, una diminuzione dell'indicatore non si traduce automaticamente in un incremento dei benefici economici per i nuclei interessati. L'effettivo vantaggio dipende dalla struttura con cui sono articolate le singole prestazioni. Come già sottolineato in precedenza, le modifiche all'ISEE introdotte dal DDLB rilevano soltanto per alcune specifiche prestazioni a carico dello Stato, tra cui l'Assegno unico, l'Assegno di inclusione, il Bonus asili nido e il Bonus nuovi nati. Di seguito ci si concentra esclusivamente sull'AUU, che rappresenta quantitativamente la misura più rilevante.

L'AUU è articolato in tre fasce di ISEE. Nella prima fascia (fino a circa 17.200 euro - fascia A) l'importo dell'assegno è fisso e corrisponde al valore massimo. Nella seconda fascia (tra circa 17.200 e 46.000 euro - fascia B) l'importo decresce linearmente al crescere dell'ISEE e nella terza fascia (oltre 46.000 euro - fascia C) viene erogato l'importo minimo dell'assegno.

La figura 4.19 mostra come i nuclei collocati nelle tre fasce di ISEE sarebbero coinvolti dalle modifiche normative. Come nelle figure precedenti, le barre rosse, grigie e blu rappresentano, rispettivamente, la quota dei nuclei coinvolti solo dall'incremento della franchigia per la prima casa, solo dalle modifiche delle maggiorazioni della scala di equivalenza e dal complesso degli interventi. Si tratta delle quote di nuclei che sperimentano una riduzione dell'ISEE per effetto delle modifiche normative, indipendentemente dal fatto che essa si traduca o meno in un incremento effettivo dell'Assegno unico.

Fig. 4.19 – Quota di nuclei familiari con figli interessati dalle modifiche normative per fascia ISEE: Assegno unico



La quota di nuclei che vede diminuire l'ISEE per effetto dell'incremento della franchigia per la prima casa cresce fortemente al crescere del livello dell'indicatore: interessa appena il 13,2 per cento dei nuclei in fascia A, il 42,9 per cento di quelli in fascia B e il 61,3 per cento di quelli in fascia C, riflettendo la relazione diretta tra livello di ISEE e il valore dell'abitazione posseduta. Le modifiche alle maggiorazioni della scala di equivalenza determinano, invece, una riduzione dell'ISEE distribuita in modo più uniforme tra le fasce, interessando il 57,6 per cento dei nuclei in fascia A, il 56,5 in fascia B e il 53,6 in fascia C. **Nel complesso, la quota di nuclei che sperimenta una riduzione dell'ISEE per almeno una delle due modifiche, pari a due terzi delle famiglie con figli, cresce con il livello di ISEE iniziale** (dal 62,4 per cento della fascia A fino al 80,7 della fascia C).

La variazione dell'ISEE, tuttavia, non necessariamente comporta una modifica dell'assegno. I beneficiari di un incremento degli assegni derivanti dalle modifiche introdotte dal DDLB si distinguono in due tipologie. Una prima categoria, numericamente limitata, è costituita dai nuclei che cambiano fascia: in base a stime dell'UPB poco più del 5 per cento dei nuclei interessati dalle modifiche che si trovavano in fascia B passa in fascia A, mentre poco più del 10 per cento di quelli che si trovavano in fascia C passa in fascia B. La seconda categoria, quantitativamente più rilevante, comprende i nuclei che, pur rimanendo in fascia B, vedono aumentare l'assegno grazie alla riduzione dell'ISEE. In questa fascia, infatti, l'importo dell'assegno decresce linearmente al crescere dell'ISEE, per cui una riduzione dell'indicatore si traduce in un incremento proporzionale della prestazione. Per i soggetti in fascia B, dunque, l'entità dell'incremento dell'assegno dipende dall'ammontare della riduzione dell'ISEE. A titolo esemplificativo, per un nucleo con un figlio che benefici integralmente dell'incremento della franchigia sulla prima casa (+39.000 euro), la riduzione dell'ISEE risulterebbe pari a circa 3.300 euro ($0,2 \times 39.000 \times \frac{2}{3} / 1,57$, dove 1,57 è il parametro della scala di equivalenza), determinando un incremento annuo dell'Assegno unico di circa 170 euro ($3.300 \times 0,0522$, dove 0,0522 rappresenta l'aumento dell'assegno per ogni 100 euro di riduzione dell'ISEE in fascia B). Il beneficio cresce con il valore dell'abitazione posseduta ed è massimo quando il valore supera la nuova franchigia di 91.500 euro, consentendo di sfruttare integralmente lo spazio offerto dalla modifica normativa. Secondo le stime della Relazione tecnica, circa 2,6 milioni di figli in nuclei coinvolti dal provvedimento vedranno aumentare l'assegno in media di 10 euro mensili, per un beneficio complessivo stimato in 324,1 milioni di euro.

4.5 Le misure in campo sanitario

Il DDLB incrementa il finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard di 2,4 miliardi per il 2026 e di 2,65 miliardi annui dal 2027 (tab. 4.13), circa un decimo di punto di PIL all'anno. Pertanto, il finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN), pari a 136,5 miliardi nel 2025, raggiunge 142,9 miliardi nel 2026 (con un aumento di quasi 6,4

miliardi¹⁰¹), 143,9 nel 2027 e 144,8 nel 2028. In rapporto al PIL, il finanziamento torna al 6,1 per cento nel 2026, come nel 2024, dopo il lieve calo del 2025, per perdere successivamente un decimo di punto ogni anno, fino al 5,9 per cento del 2028.

La spesa sanitaria corrente di contabilità nazionale, ricostruita sommando a quella a legislazione vigente indicata dal DPFP 2025 la manovra, **dopo l'aumento di un decimo di punto previsto per il 2025** (che riporterebbe la quota di spesa sul PIL al 6,4 per cento, il livello registrato nel 2019, prima della pandemia), **è prevista crescere di ulteriori due decimi del prodotto nel 2026; dall'anno successivo, tuttavia, la quota scenderebbe dal 6,6 per cento al 6,5** (tab. 4.14). Il tasso di crescita della spesa nel triennio di previsione risulta in media superiore al doppio di quello medio annuo fissato per la spesa primaria netta nel PSB (3,2 per cento, contro 1,5); la variazione sarebbe concentrata soprattutto nel primo anno, con un incremento vicino al 6 per cento.

La diversa dinamica del finanziamento ordinario e della spesa implica un aumento della distanza tra i due aggregati (fig. 4.20). Le differenze non sono direttamente riconducibili a un concetto di disavanzo del SSN, risultando piuttosto dalla sovrapposizione di una serie di componenti, anche contabili; tuttavia, potrebbero segnalare una difficoltà crescente a tenere i bilanci dei Servizi sanitari regionali (SSR) in equilibrio.

Tab. 4.13 – La dinamica del finanziamento del SSN (1)
(milioni di euro e valori percentuali)

	2024	2025	2026	2027	2028
Finanziamento a legislazione vigente	134.017	136.536	140.505	141.259	142.128
<i>Tasso di crescita</i>		1,9%	2,9%	0,5%	0,6%
<i>In % PIL</i>	6,1%	6,0%	6,0%	5,9%	5,8%
Manovra 2026 (lordo effetti indiretti)			2.400	2.650	2.650
<i>In % PIL</i>			0,1%	0,1%	0,1%
Finanziamento con manovra	134.017	136.536	142.905	143.909	144.778
Crescita in termini assoluti		2.519	6.369	1.004	869
<i>Tasso di crescita</i>		1,9%	4,7%	0,7%	0,6%
<i>In % PIL</i>	6,1%	6,0%	6,1%	6,0%	5,9%

Fonte: Relazione tecnica e prospetto degli effetti finanziari del DDLB; Istat; DPFP 2025; Corte dei conti (2025), "La Sanità in cammino per il cambiamento", in *I quaderni del Rapporto sul Coordinamento della finanza pubblica*, Quaderno n. 4.

(1) Ai fini del calcolo dell'incidenza sul PIL, il PIL programmatico del periodo di previsione è stato ricostruito sulla base dei tassi di crescita indicati nel DPFP 2025.

¹⁰¹ Di cui più di 4 assicurati dalla legge di bilancio per il 2025 e da precedenti provvedimenti.

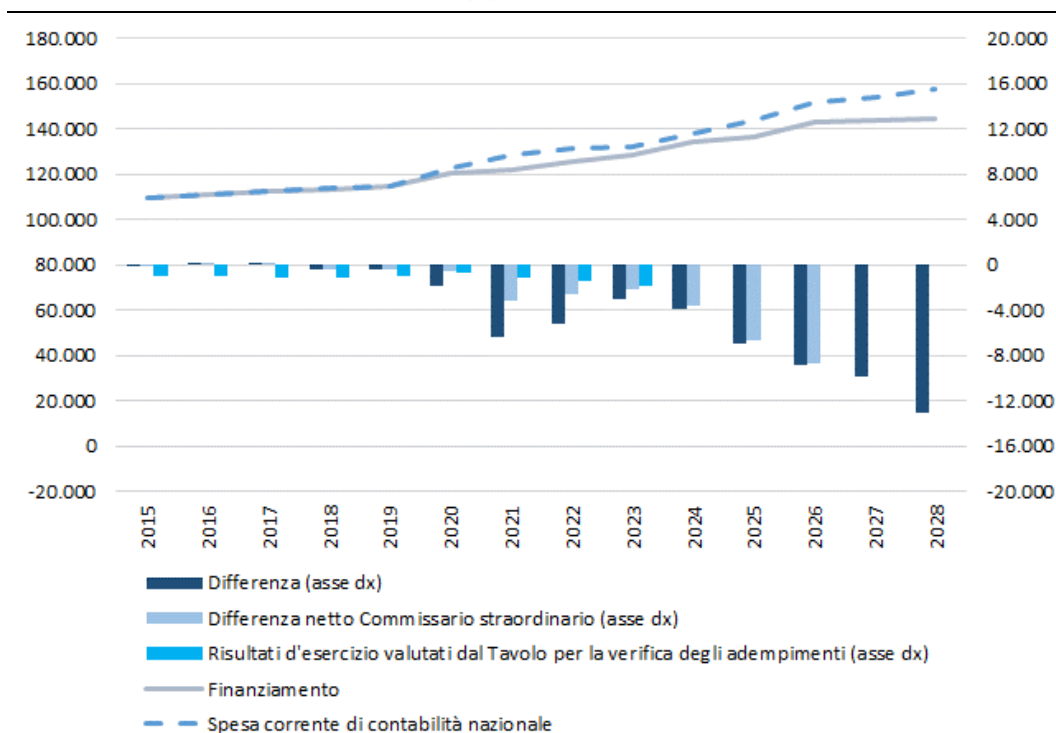
Tab. 4.14 – La dinamica della spesa sanitaria (1)
(milioni di euro e valori percentuali)

	2024	2025	2026	2027	2028
Spesa tendenziale	138.335	144.021	149.931	151.727	155.702
Tasso di crescita		4,1%	4,1%	1,2%	2,6%
In % PIL	6,3%	6,4%	6,5%	6,4%	6,4%
Spesa sanitaria consuntivo Istat ⁽²⁾	137.865				
In % PIL	6%				
Manovra 2026 (lordo effetti indiretti)			2.400	2.650	2.650
In % PIL			0,10%	0,11%	0,11%
Spesa sanitaria programmatica	138.335	144.021	152.331	154.377	158.352
Tasso di crescita		4,1%	5,8%	1,3%	2,6%
In % PIL	6,3%	6,4%	6,6%	6,5%	6,5%

Fonte: Relazione tecnica e prospetto degli effetti finanziari del DDLB; Istat; DPFP 2025.

(1) Ai fini del calcolo dell'incidenza sul PIL, il PIL programmatico del periodo di previsione è stato ricostruito sulla base dei tassi di crescita indicati nel DPFP 2025. – (2) Il dato è stato rilasciato successivamente alla pubblicazione del DPFP.

Fig. 4.20 – Distanza tra il finanziamento ordinario del SSN e la spesa sanitaria corrente di contabilità nazionale (1)



Fonte: Ragioneria Generale dello Stato (2024), "Il monitoraggio della spesa sanitaria", Rapporto n. 11, dicembre; Corte dei conti (2025), "La Sanità in cammino per il cambiamento", in *I quaderni del Rapporto sul Coordinamento della finanza pubblica*, Quaderno n. 4; Relazione tecnica e prospetto degli effetti finanziari del DDLB; DFP 2025; Istat.

(1) La spesa corrente riportata è quella Istat per il consuntivo, mentre in previsione è stata ricostruita applicando al consuntivo Istat 2024 i tassi di crescita della spesa programmatica indicati nella tabella 4.13.

Nel cercare di individuare le cause della divaricazione tra finanziamento ordinario e spesa corrente, va innanzitutto osservato che le risorse complessive a disposizione delle Regioni per far fronte alla spesa sanitaria corrente (finanziamento effettivo) comprendono anche le maggiori entrate proprie degli Enti del SSN¹⁰² rispetto a quelle cristallizzate inglobate nel finanziamento ordinario¹⁰³. Va anche ricordato che nel 2020 e nel 2021 sono state riconosciute ulteriori risorse, rispettivamente per 1 e 1,4 miliardi, come concorso statale al rimborso delle spese per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale e altri beni sanitari legati all'emergenza sanitaria e che negli anni 2021-23 è stato consentito di utilizzare le economie relative alle risorse destinate al contrasto del Covid-19 non impiegate negli anni 2020-21. Infine, una parte della spesa per i dispositivi medici nel 2023 è stata coperta dal fondo statale volto a ridurre l'incidenza del *pay-back* sulle aziende produttrici, che rappresenta un'entrata (trasferimenti dallo Stato). Peraltro, si ricorda che il finanziamento ordinario del SSN riguarda anche altri enti, ad esempio gli Istituti zooprofilattici sperimentali (IZS), il Centro nazionale trapianti, la Croce Rossa Italiana (CRI) e le Università.

Dal lato della spesa, con riferimento al periodo della pandemia, vanno considerate quelle del Commissario straordinario nominato per far fronte all'emergenza sanitaria da Covid-19, della subentrata Unità per il completamento della campagna vaccinale e per l'adozione di altre misure di contrasto della pandemia e, infine, del Ministero della Salute che ne ha assunto le funzioni. Al netto di questi ultimi importi (riportati nel DFP, anche in previsione), il divario si riduce negli anni 2020-26, pur restando significativo.

Inoltre, la spesa corrente, riferita al complesso delle Amministrazioni pubbliche, è calcolata rielaborando i dati degli Enti sanitari locali secondo le regole di contabilità nazionale, a partire dai relativi Conti economici (CE), e comprende anche gli importi delle altre Amministrazioni locali (tra cui le Università), delle Amministrazioni centrali (tra cui gli IZS, il Centro nazionale trapianti e la CRI) e degli Enti di previdenza.

La differenza tra finanziamento ordinario e spesa corrente di contabilità nazionale resta limitata e di segno variabile fino al 2019. Negli anni dell'emergenza sanitaria il finanziamento invece rimane stabilmente al di sotto della spesa, per importi consistenti, anche al netto degli interventi del Commissario e delle strutture intervenute successivamente per contrastare la pandemia. Questo avviene anche perché le Regioni, come si è visto, in quegli anni disponevano di ulteriori finanziamenti per far fronte all'emergenza. Nel 2023, comunque, la distanza tra le due variabili risulta molto simile al risultato di esercizio dei SSR nel loro complesso¹⁰⁴. Negli anni successivi, tuttavia, la differenza si allarga sempre più, segnalando un progressivo divario tra la dinamica dei

¹⁰² Si tratta essenzialmente dei ricavi derivanti da compartecipazioni o da *intramoenia*. Per maggiori approfondimenti sulle definizioni relative al finanziamento e alla spesa si veda Ragioneria Generale dello Stato (2024), "Il monitoraggio della spesa sanitaria", Rapporto n. 11, dicembre.

¹⁰³ Nel finanziamento ordinario è incluso un importo di quasi 2 miliardi di entrate proprie, sulla base di un accordo tra Stato e Regioni.

¹⁰⁴ I dati sul risultato di esercizio sono tratti da Ragioneria generale dello Stato (2024), *op. cit.* che li rende disponibili fino al 2023.

finanziamenti assegnati e le tendenze della spesa che, pur con tutti i *caveat* di cui sopra, pone un'incognita sugli equilibri finanziari dei SSR.

Guardando ora più in dettaglio alla manovra impostata dal DDLB, al netto degli effetti riflessi, ovvero delle maggiori entrate derivanti dall'incremento dei redditi da lavoro dipendente (circa 367 milioni nel 2026, 530 nel 2027 e 528 nel 2028), l'effettivo impatto sull'indebitamento delle Amministrazioni pubbliche si riduce a 2 miliardi nel 2026 e a 2,1 miliardi annui a regime.

Gli interventi previsti dal DDLB in campo sanitario sono coperti, in parte, dalle nuove risorse assegnate e, in parte, da quelle allocate con la legge di bilancio dello scorso anno agli obiettivi sanitari di carattere prioritario e di rilievo nazionale, di cui solo ora si viene a determinare la finalizzazione (tabb. 4.15 e 4.16).

Peraltro, anche con il DDLB si predispone una disponibilità, sia pure inferiore a quella dello scorso anno, attraverso l'assegnazione di risorse agli obiettivi prioritari (206 milioni per il 2026, 17 per il 2027 e 60 dal 2029).

I principali interventi riguardano: il personale, per il quale, utilizzando anche i finanziamenti della legge di bilancio per il 2025 per gli obiettivi prioritari, viene avviato un piano di assunzioni e si modifica il tetto di spesa, si incrementano alcune indennità e le disponibilità per le prestazioni aggiuntive, si propone la sperimentazione di meccanismi per la valorizzazione di chi lavora nel pronto soccorso e si riduce la tassazione sul trattamento accessorio del personale non dirigente, come per tutto il personale delle Amministrazioni pubbliche; la farmaceutica, con una revisione del sistema di *governance*; l'acquisto di dispositivi medici, con un incremento del tetto di spesa; l'acquisizione di prestazioni da soggetti privati, con l'incremento del tetto di spesa, l'ingresso a pieno titolo delle farmacie convenzionate tra le strutture eroganti prestazioni sanitarie e socio-sanitarie e la revisione delle tariffe per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per quella protesica; la revisione delle tariffe per l'assistenza ospedaliera, che riguarda sia le strutture pubbliche, sia quelle private; l'investimento di risorse sulla prevenzione, le demenze senili e altri obiettivi di minore impatto finanziario, incluso un limitato finanziamento del Piano nazionale di azioni per la salute mentale.

In generale, non emerge una chiara indicazione di priorità nell'azione per il consolidamento del SSN, in quanto le risorse sono distribuite su molti obiettivi e a favore di un ampio spettro di *stakeholder*. In particolare, **non è scontato che gli sforzi per accrescere l'attrattività del SSN saranno sufficienti a rendere possibili le assunzioni necessarie a garantirne il pieno funzionamento**. Inoltre, **restano esclusi dal campo di azione della manovra i medici di medicina generale**, in assenza dell'attesa riforma volta a regolarne l'attività nelle Case della comunità e di misure che possano favorire l'adesione dei giovani a questa professione, mentre appare sempre più difficile mantenere su tutto il territorio un adeguato rapporto tra medici di base e pazienti. Va, peraltro, ricordato che il Consiglio dei Ministri ha approvato di recente un DDL delega in materia di professioni

sanitarie che dovrebbe mirare a trasformare il corso regionale di formazione in medicina generale in scuola di specializzazione, la cui attuazione richiederebbe un apposito finanziamento.

Tab. 4.15 – Misure previste dal DDLB che trovano copertura nell’incremento del finanziamento
(milioni di euro)

	2026	2027	2028
Incremento del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard	2.400	2.650	2.650
Oneri riflessi	367	530	528
Impatto su indebitamento AP	2.033	2.120	2.122
Oneri misure adottate			
Obiettivi di carattere prioritario	206	17	
Tariffe ospedaliera		350	350
Tariffe ambulatoriale e protesica	100	183	183
Farmacia dei servizi	50	50	50
Indennità personale	346	346	346
Assunzioni personale	207	328	340
Tetto personale	180	180	180
Tetti spesa farmaceutica	350	350	350
Tetto dispositivi medici	280	280	280
Tetto prestazioni da privati accreditati	123	123	123
Alzheimer e altre demenze senili	100	100	100
Prevenzione	358	238	238
Salute mentale	80	85	90
Cure palliative	10	10	10
IZS	10	10	10
Totale misure	2.400	2.650	2.650

Fonte: Relazione tecnica e articolato del DDLB.

Tab. 4.16 – Misure previste dal DDLB che trovano copertura nell’incremento delle disponibilità per obiettivi prioritari della legge di bilancio per il 2025
(milioni di euro)

	2026	2027	2028
Obiettivi di carattere prioritario LB 2025	774	341	329
Oneri misure adottate			
Prevenzione	128	1	1
Prestazioni aggiuntive	144		
Assunzioni personale	243	122	110
Sconto 1,83 per cento aziende farmaceutiche	166	166	166
Ospedale pediatrico Bambino Gesù	50	50	50
IRCCS e ospedali di rilievo nazionale e alta specializzazione	20		
Telemedicina Agenas	20		
Infrastrutture per scambio transfrontaliero	1	1	
Ricette celiaci	2	1	1
Totale misure	773	341	328

Fonte: Relazione tecnica e articolato del DDLB.

Va, infine, osservato che il DDLB interviene sugli aspetti relativi al monitoraggio delle risorse e al riparto delle stesse tra le Regioni, attraverso: 1) la previsione di un decreto del MEF, di concerto con il Ministero della Salute, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, volto a individuare i provvedimenti che dispongono il riparto di quote del fabbisogno sanitario per specifiche finalità, in modo da riportare tali quote nell'ambito del complessivo riparto del fabbisogno sanitario nazionale *standard* (ferma restando la verifica sull'utilizzo delle risorse); 2) l'autorizzazione alle Regioni a iscrivere in bilancio il valore relativo all'ultima annualità del finanziamento sanitario dovuto all'emersione di lavoratori irregolari, salvo conguaglio; 3) l'estensione al 2025 e al 2026 della disposizione che prevede di tenere conto, per il riparto tra le Regioni della quota cosiddetta premiale, anche dei criteri di riequilibrio indicati dalla Conferenza delle Regioni, con un'impostazione che consente di basare la distribuzione su accordi svincolati da criteri prefissati e su negoziazioni tra le Regioni¹⁰⁵; 4) l'integrazione del sistema di indicatori di *performance* dei servizi sanitari nazionali previsto dalla legge di bilancio per il 2025 con un monitoraggio permanente dell'equilibrio tra i livelli e le variazioni di finanziamento del SSN e l'evoluzione dei livelli di servizio erogati, in coerenza con i criteri di riparto vigenti e con i fabbisogni standard. Quest'ultima norma appare di difficile interpretazione e la Relazione illustrativa e quella tecnica non aggiungono chiarificazioni in proposito, ma sembrerebbe da collegare alla prevista applicazione di uno dei criteri di riparto indicati dal D. Lgs. 68/2011, il percorso di miglioramento degli standard di qualità¹⁰⁶.

Di seguito si forniscono approfondimenti su alcune delle principali misure previste dal DDLB.

4.5.1 Il personale

Ai principali interventi direttamente rivolti al personale del SSN contenuti nel DDLB sono destinate risorse per 1,2 miliardi nel 2026 e un miliardo sia per il 2027 sia per il 2028. Parte di queste misure saranno realizzate grazie alle somme per gli obiettivi di carattere prioritario assegnate con la legge di bilancio per il 2025 (poco meno di 400 milioni per il 2026 e circa 100 in ciascuno dei due anni successivi).

4.5.1.1 Le assunzioni del personale

Per l'assunzione a tempo indeterminato di personale sanitario, per il triennio 2026-28, in deroga ai vincoli di spesa previsti dalla legislazione vigente, sono destinati, al lordo

¹⁰⁵ Si veda in proposito Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Il riparto del fabbisogno sanitario nazionale tra nuovi criteri e attuazioni incompiute", Focus tematico n. 3, 27 marzo.

¹⁰⁶ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2025 (C. 2112-bis)", 5 novembre.

degli oneri riflessi, 0,48 miliardi annui. La copertura dello stanziamento complessivo è garantita per 0,24 miliardi nel 2026, 0,36 nel 2027 e 0,37 nel 2028 dall'incremento del finanziamento disposto dal testo in esame, mentre i restanti 0,24 miliardi nel 2026, 0,12 nel 2027 e 0,11 nel 2028 sono reperiti dai finanziamenti della legge di bilancio per il 2025 per gli obiettivi di carattere prioritario (tabb. 4.15 e 4.16). Si ricorda, inoltre, che ulteriori 0,03 miliardi, per ciascuno degli anni di programmazione, sono riservati all'assunzione di personale dei ruoli sanitario e socio-sanitario da destinare ai Servizi di salute mentale così come intesi nel Piano nazionale di azioni per la salute mentale (PANSM).

Sotto il titolo relativo alle assunzioni, il DDLB riporta anche alcune **norme che modificano la disciplina relativa al massimale di spesa per il personale, sostituendo all'incremento del 5 per cento, che le Regioni avrebbero potuto ottenere soltanto previa autorizzazione, la possibilità di aumentare la spesa del 3 per cento dandone semplicemente comunicazione al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali**, sempre tuttavia nel rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del SSR e dei LEA.

Si ricorda che il DL 73/2024 ha rivisto il tetto della spesa per il personale prevedendo, fino all'adozione di una nuova metodologia per la definizione del fabbisogno di personale, la possibilità di aumentare i limiti di spesa di un importo pari al 10 per cento della crescita del Fondo sanitario regionale dell'anno precedente. Era inoltre consentita, su istanza delle Regioni, la possibilità di richiedere un ulteriore incremento del 5 per cento (fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del SSR e compatibilmente con la programmazione regionale in materia di assunzioni), subordinatamente alla verifica dell'adeguatezza delle misure compensative della maggiore spesa di personale adottate dalle Regioni richiedenti e all'autorizzazione con decreto del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, di intesa con la Conferenza Stato-Regioni¹⁰⁷.

La sentenza della Corte costituzionale n. 114/2025 aveva dichiarato illegittima la necessità di ottenere l'autorizzazione sull'incremento di spesa del 5 per cento, previa verifica sulle misure compensative, oltre che l'approvazione con decreto interministeriale dei piani dei fabbisogni di personale triennali per il SSR predisposti dalle Regioni (sulla base di una metodologia coerente con i limiti di spesa di cui si è detto, determinata anch'essa con uno o più decreti, approvati con la stessa procedura appena descritta).

La Relazione tecnica stima in 180 milioni annui l'onere della modifica al tetto di spesa, calcolato in base all'incremento del 3 per cento. Va osservato che la finalizzazione dei nuovi spazi di spesa ad assunzioni a tempo indeterminato non appare del tutto scontata, non essendovi indicazioni in proposito nell'articolo del DDLB¹⁰⁸.

Le assunzioni di personale a tempo indeterminato sono finalizzate a favorire la riduzione delle liste di attesa e il rispetto dei tempi di erogazione delle prestazioni sanitarie e, più in

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ Si ricorda che la spesa cui si fa riferimento ai fini del tetto comprende il personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, a tempo determinato, di collaborazione coordinata e continuativa e quello che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni, escludendo solo il personale a tempo determinato a carico di finanziamenti comunitari o privati e determinati ricercatori con contratti flessibili. Inoltre, nell'incremento del limite di spesa fissato in relazione all'aumento del finanziamento sono incluse le risorse per il trattamento accessorio.

generale, a fronteggiare la carenza di personale sanitario. Le nuove assunzioni si collocano in continuità con l'azione di rafforzamento del personale sanitario iniziata dal 2018 e intensificata, in seguito, a causa dell'emergenza sanitaria. Tuttavia, **gli incrementi occupazionali potrebbero risultare difficili da realizzare** per il protrarsi delle difficoltà, già riscontrate negli anni precedenti, causate dalla carenza di offerta, soprattutto per alcune figure professionali. A questo si aggiunga che nei prossimi anni una consistente quota di personale sarà posto in quiescenza – e, pertanto, dovrà essere sostituito – e altro sarà necessario per assicurare il funzionamento dei vari potenziamenti previsti dal PNRR. Su questi aspetti si rinvia al paragrafo 4.5.1.3.

4.5.1.2 Il trattamento accessorio, la valorizzazione del pronto soccorso e le prestazioni aggiuntive

Il DDLB destina 0,35 miliardi annui all'incremento di una serie di indennità al personale. Questa misura è volta sia ad aumentare l'attrattività del SSN, sia a riconoscere le competenze professionali specifiche. In particolare, per ciascuno degli anni dal 2026 al 2028, sono previsti i seguenti aumenti dei limiti di spesa, aggiuntivi rispetto a quelli stabiliti dalla legge di bilancio dello scorso anno¹⁰⁹: 85 milioni per la dirigenza medica e veterinaria; 195 milioni per il personale infermieristico; 8 milioni per la dirigenza sanitaria non medica; 58 milioni per le professioni sanitarie della riabilitazione, della prevenzione, tecnico-sanitarie e di ostetrica, per la professione di assistente sociale, nonché per gli operatori socio-sanitari.

Inoltre, **sono previste misure finalizzate alla valorizzazione delle attività svolte dal personale del SSN impiegato nei servizi di pronto soccorso.** Dal 2026 al 2029 è disposta, in via sperimentale, la possibilità per le Regioni di incrementare, derogando ai limiti di spesa previsti per il trattamento accessorio del personale, l'ammontare della componente variabile dei fondi per la retribuzione delle condizioni di lavoro, di risultato (dirigenza) e premialità e condizioni di lavoro (comparto) in misura non superiore all'1 per cento della componente stabile dei fondi medesimi. **L'incremento deve rispettare l'equilibrio annuale di bilancio e quanto stabilito in tema di superamento del tetto di spesa di personale e, pertanto, non comporta oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.**

Si ricorda che **la detassazione mediante applicazione di un'imposta sostitutiva dell'Irpef e delle addizionali del 15 per cento del trattamento accessorio** (comprese le indennità di natura fissa e continuativa) **del personale non dirigente delle Amministrazioni pubbliche, nel limite di 800 euro, riguarda anche i dipendenti del SSN.** Tale beneficio, peraltro, si affianca a quello derivante dalla detassazione delle prestazioni aggiuntive e dei compensi per lavoro straordinario degli infermieri. Il sostegno alle retribuzioni attraverso la

¹⁰⁹ Che aveva indicato incrementi per quasi 800 milioni dal 2026.

tassazione sostitutiva delle indennità aggiuntive ha natura temporanea e difficilmente potrà essere riproposto nei prossimi anni per le ragioni esposte nel paragrafo 4.1.4.

In continuità e analogia con quanto previsto dal DL 202/2024 per l'anno 2025, anche per il 2026 è concesso un ulteriore incremento, per 143,5 milioni (a valere sugli obiettivi di carattere prioritario disposti dalla legge di bilancio per il 2025), **della spesa per le prestazioni aggiuntive svolte dai dirigenti medici e dal personale sanitario nei servizi di emergenza-urgenza¹¹⁰**. Dell'importo complessivo, 101,9 milioni sono destinati ai dirigenti medici e i restanti 41,6 milioni al personale sanitario. **Viene confermato il regime fiscale agevolato** per la remunerazione delle prestazioni aggiuntive, prevedendo l'applicazione di un'imposta sostitutiva dell'Irpef e delle addizionali regionali e comunali, pari al 15 per cento.

Va osservato che **le misure volte a incentivare un incremento dell'attività da parte del personale sanitario**, piuttosto che rafforzarne la numerosità, **rischiano di aggravare lo stress cronico da lavoro (*burnt out*)**, già intenso nel SSN. **Inoltre, il ricorso all'imposta sostitutiva**, come già ricordato in altre occasioni¹¹¹, **crea distorsioni nel sistema fiscale progressivo, generando trattamenti differenziati del reddito da lavoro**.

4.5.1.3 Alcune evidenze sulle carenze di personale nel SSN

Il personale a tempo indeterminato del SSN¹¹² era diminuito in misura consistente, circa 46.000 dipendenti, tra il 2010 e il 2017, come conseguenza di una serie di misure di controllo della spesa adottate nel tempo. Successivamente, nel biennio 2018-19, sono state allentate alcune di queste misure e introdotte procedure di stabilizzazione che hanno prodotto effetti limitati, con un aumento dei dipendenti pari a circa 2.500 unità. Solo dal 2020, per far fronte all'emergenza sanitaria, è stato realizzato un più ampio numero di assunzioni nel SSN; complessivamente, tra il 2017 e il 2023 si è registrato un incremento di circa 54.100 unità. La composizione degli occupati del SSN, nel periodo in esame, mostra – malgrado il loro incremento in valore assoluto – una costante diminuzione della quota di medici, che passa dal 16,3 per cento del 2017 al 15,5 del 2023; la quota del personale infermieristico¹¹³, dopo aver registrato aumenti successivamente al 2017, alla fine del periodo si riduce (malgrado il continuo aumento in valore assoluto), restando comunque superiore al primo anno di osservazione. Ne consegue che gli

¹¹⁰ Che si aggiungono ai 280 milioni indicati dalla legge di bilancio per il 2024 per il triennio 2024-26, che a sua volta prevedeva il rafforzamento delle previsioni del DL 34/2023.

¹¹¹ Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025", 5 dicembre.

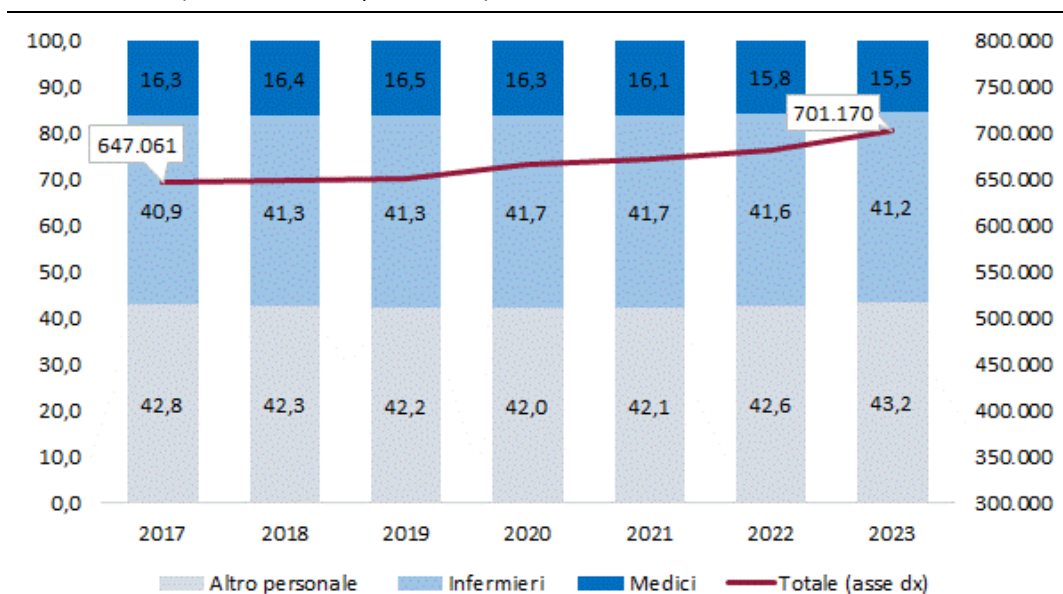
¹¹² Per la precisione, i dati – tratti dal Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato – comprendono il personale a tempo indeterminato e anche i dirigenti a tempo determinato e il personale disciplinato da norme di diritto pubblico, come direttori generali e contrattisti.

¹¹³ Per il 2023 nel personale infermieristico è stata considerata anche la qualifica della professione sanitaria ostetrica, prima ricompresa nella categoria infermieristica. Inoltre, si è fatto riferimento al solo personale della categoria Professionisti della salute e funzionari.

incrementi occupazionali hanno interessato con qualche maggiore intensità altre figure professionali del SSN, in particolare nell'ultimo biennio (fig. 4.21). Sulla base delle stime del preconsuntivo 2024, gli occupati sarebbero cresciuti dell'1,5 per cento, attestandosi a 711.847 unità¹¹⁴.

La crescita occupazionale dei medici e degli infermieri non è stata omogenea sul territorio nazionale (fig. 4.22). Mediamente, complice anche il calo demografico, è stato registrato un incremento, tra il 2017 e il 2023, di circa 8 medici e 48 infermieri ogni 100.000 abitanti. A livello regionale emergono andamenti differenziati. La Valle D'Aosta è l'unica regione in cui si registra una diminuzione sia dei medici, sia degli infermieri in rapporto agli abitanti (III quadrante). In Liguria, Veneto, Piemonte, Calabria e Basilicata si rileva, a fronte di una crescita degli infermieri, una diminuzione dei medici (II quadrante). In tutti gli altri territori, seppure con intensità differenti, si osserva una crescita sia dei medici, sia degli infermieri (I quadrante). Tali andamenti sono la risultante di diversi fattori riconducibili sia ai diversi fabbisogni di personale delle Regioni, sia alla diversa composizione territoriale dell'offerta.

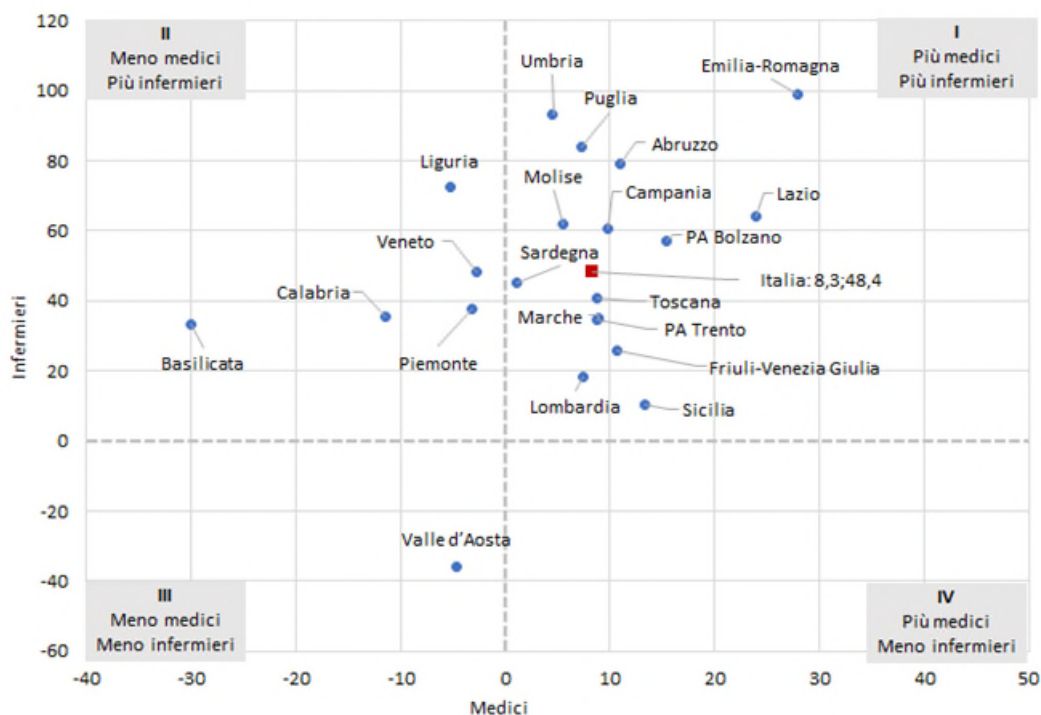
Fig. 4.21 – Occupati a tempo indeterminato del SSN e relativa composizione (valori assoluti e percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati del Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato.

¹¹⁴ Si veda Ragioneria generale dello Stato (2024), "Anticipazioni sull'andamento del pubblico impiego nel 2024".

Fig. 4.22 – Variazione tra il 2023 e il 2017 dei medici e degli infermieri per 100.000 abitanti per Regione



Fonte: elaborazioni su dati Istat e del Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato.

La Relazione tecnica non fornisce alcuna indicazione sui fabbisogni di personale espressi dagli Enti sanitari per il triennio 2026-28, un'informazione che avrebbe consentito un'analisi più approfondita delle norme in esame. È utile ricordare che gli Enti appartenenti alla pubblica amministrazione sono tenuti alla predisposizione e approvazione del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), che contiene una sezione specifica relativa al fabbisogno di personale¹¹⁵.

L'occupazione del comparto sanitario si caratterizza per l'elevata quota di personale con età superiore a 55 anni: nel 2023 essa ha raggiunto il 38 per cento circa nel caso dei medici e quasi il 30 per gli infermieri (fig. 4.23)

Le carenze di personale nei prossimi anni saranno, pertanto, significativamente accresciute dalla necessità di rimpiazzare le uscite per pensionamento. Considerando come unico parametro il raggiungimento del requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia, si può stimare che nel triennio 2026-28 usciranno dal SSN circa 22.400 unità tra medici e infermieri, con una concentrazione nel biennio 2027-28. In particolare, nel caso dei medici, ipotizzando il passaggio alla quiescenza al settantesimo anno di età, vi sarebbero circa 7.900 uscite; nel caso degli infermieri, considerando il limite di età a 67 anni, ve ne sarebbero poco meno di 14.500. Va, tuttavia, tenuto conto che l'utilizzo del

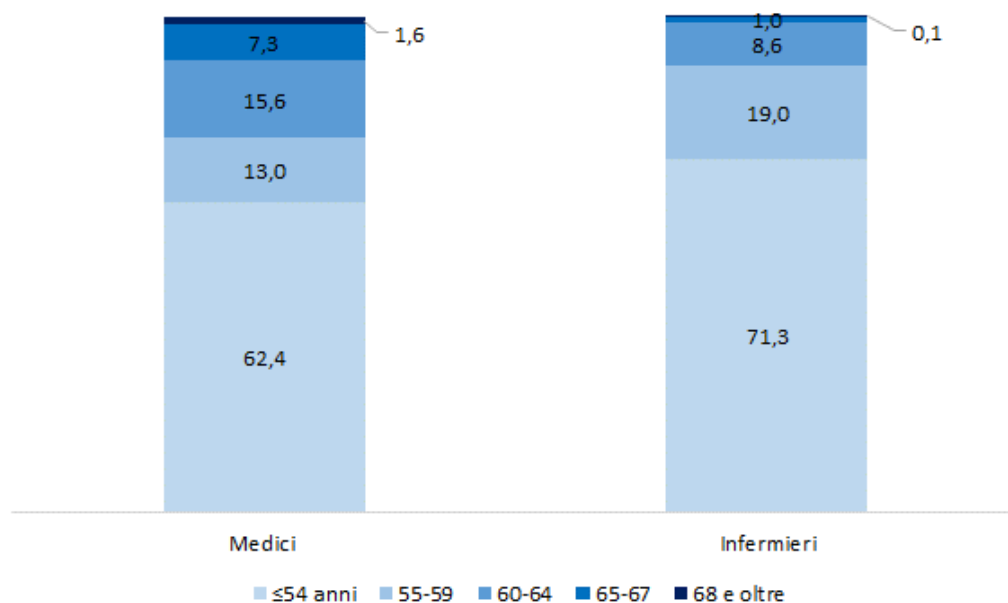
¹¹⁵ Il PIAO (art. 6, DL 80/2021) rappresenta il documento unico di programmazione e *governance* che contiene anche informazioni relative ai fabbisogni del personale. Il PIAO di ciascuna amministrazione è disponibile all'interno del relativo Portale predisposto dal Dipartimento della Funzione pubblica.

solo requisito anagrafico determina una sottostima delle uscite per pensionamento. Nel 2023, sul totale del personale cessato per raggiunti limiti di età o per il soddisfacimento dei requisiti di anzianità, i pensionamenti di vecchiaia hanno rappresentato circa il 50 per cento per i medici e meno del 20 per cento per gli infermieri. Per questi ultimi, dunque, prevale la quota di uscite per pensione anticipata.

Sulla carenza di personale ha inciso negli ultimi anni l'elevato numero di dimissioni inattese che, nel 2023, hanno riguardato circa 5.200 medici e infermieri.

A questo si aggiunga che **il nuovo quadro assunzionale dovrebbe anche garantire l'operatività di quanto previsto dal PNRR¹¹⁶** come, ad esempio, l'assistenza domiciliare, le Case della Comunità e gli Ospedali di comunità, ulteriori posti letto di terapia intensiva e sub-intensiva, il funzionamento dei grandi macchinari. Si ricorda che, a tale riguardo, **il DFP 2025 ipotizza dal 2027 il mantenimento a regime di alcuni interventi afferenti al PNRR per 1,3 miliardi di spesa corrente, a valere sulle risorse del finanziamento ordinario del SSN**. Una parte di questi dovrebbe riguardare il personale.

Fig. 4.23 – Composizione per fasce d'età del personale medico e infermieristico nel 2023



Fonte: elaborazioni su dati Istat e del Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato.

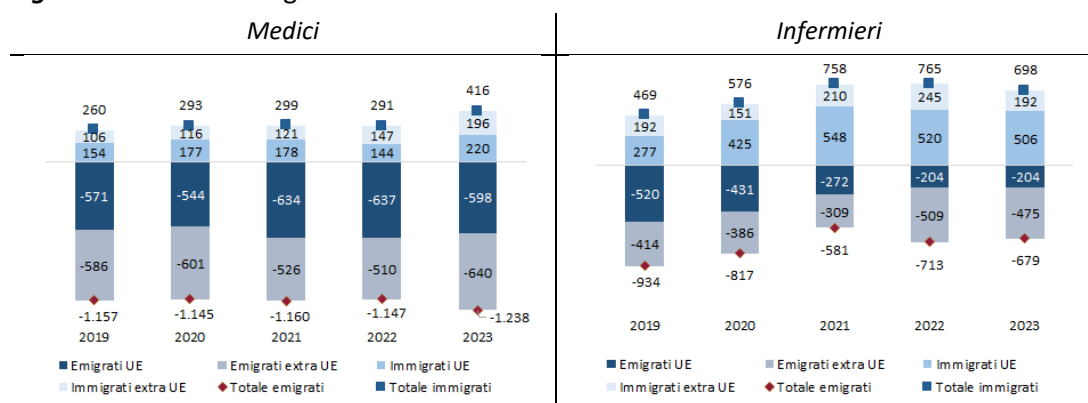
¹¹⁶ Alcuni finanziamenti per il potenziamento del personale sono stati aggiunti a quelli inizialmente previsti dal PNRR, in particolare, con le leggi di bilancio per il 2022 e per il 2024. Per quanto riguarda l'assistenza domiciliare integrata, secondo il documento Monitoraggio assistenza domiciliare di Agenas, i finanziamenti del PNRR avrebbero consentito di superare il *target* del 10 per cento di assistiti con almeno 65 anni già nel 2024, ma dal 2026 saranno fortemente ridotti, per poi azzerarsi; queste spese riguardano anche il personale dipendente, laddove l'assistenza non sia stata esternalizzata. Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2025), "Il PNRR e la riorganizzazione del Servizio sanitario nazionale"; Focus tematico n. 3, maggio.

Il pensionamento di un maggiore numero di medici e infermieri rispetto al passato (per effetto del *baby-boom*), le elevate dimissioni inattese e i nuovi fabbisogni derivanti dall'attuazione del PNRR sono tutti fattori che esercitano pressione e aumentano le future esigenze di personale sanitario. Ciò si innesta in un contesto che negli ultimi anni è stato caratterizzato da due fenomeni. Il primo è il minore interesse manifestato verso la disciplina infermieristica: dal 2021 è emerso un costante calo delle domande per la laurea infermieristica che si è tradotto, nel 2025, in un numero inferiore di adesioni rispetto ai posti messi a bando; inoltre, sembrerebbe esserci una contrazione anche della quota di coloro che terminano il percorso formativo sugli immatricolati. Tutto ciò potrebbe non assicurare il personale necessario a sterilizzare l'effetto del pensionamento dei *baby-boomers*. Il secondo fenomeno riguarda i medici, per i quali già da tempo sono emersi problemi legati allo scarso richiamo di alcune specializzazioni e della medicina generale.

La scarsa attrattività del SSN è stata più volte sottolineata in varie sedi istituzionali e, da ultimo, in un recente documento approvato dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome¹¹⁷. Oltre al crescente numero di dimissioni inattese, già richiamato in precedenza, **ulteriori indicazioni sulla scarsa attrattività possono essere ricavate dalle informazioni sui flussi migratori annui dei medici e degli infermieri. Il fenomeno risulta più accentuato per i primi.** In particolare, nel 2023, a fronte di 416 medici formati all'estero che esercitano in Italia, sono 1.238 quelli formati nel nostro Paese, ma occupati all'estero. Si determina così un saldo negativo pari a poco più 800 unità; i principali paesi di destinazione sono il Regno Unito e la Svizzera. Nel caso degli infermieri il fenomeno è più contenuto e, dal 2021, i flussi in entrata bilanciano quelli in uscita, riflettendo lo sforzo di reperire queste figure professionali fuori dai confini nazionali (fig. 4.24). È utile ricordare che una deroga all'esercizio temporaneo delle professioni sanitarie, per coloro che hanno conseguito la qualifica professionale all'estero, era stata concessa durante la fase pandemica con limite temporale fissato al 2025; il DL 145/2024 (cosiddetto decreto flussi) ha prorogato la deroga al 2027.

¹¹⁷ Si veda Conferenza delle Regioni e Province autonome (2025), "Documento di analisi e proposte in tema di personale del Servizio Sanitario Nazionale - Garantire il futuro del Servizio Sanitario Nazionale: Strategia delle Regioni e delle Province Autonome per il rilancio del personale del servizio sanitario nazionale", 18 aprile.

Fig. 4.24 – Flussi migratori annui di medici e infermieri



Fonte: elaborazioni su dati OCSE.

4.5.2 Gli acquisti di beni e servizi e le tariffe

Numerose misure del DDLB intervengono sul sistema di *governance* della spesa farmaceutica. Innanzitutto, vengono incrementati i tetti sia di quella convenzionata (+0,05, che porta il massimale al 6,85 per cento del finanziamento, al netto delle somme per attività non rendicontate dalle Aziende sanitarie), sia di quella diretta (+0,2, che spinge il limite all'8,7 per cento). La Relazione tecnica attribuisce a queste misure un costo di circa 350 milioni annui (corrispondenti a 0,25 punti del finanziamento). Tuttavia, nel caso della convenzionata, la spesa è attualmente inferiore al tetto a livello nazionale e nella maggior parte delle Regioni e, dunque, non è detto che tutto il maggiore finanziamento venga utilizzato; inoltre, va osservato che lo spostamento del massimale non dovrebbe avere effetti sui rimborsi da parte della filiera del farmaco (*pay-back*), a meno di un aumento significativo della spesa in farmacia nei prossimi anni. Quanto alla diretta, la riduzione dello sfioramento implicherà, invece, una diminuzione del rimborso da parte delle aziende farmaceutiche (*pay-back*). Si ricorda che il tetto sulla spesa diretta era stato già incrementato negli scorsi anni, da ultimo dalla legge di bilancio per il 2024 (in questo caso a scapito di quello sulla convenzionata che, peraltro, come si è detto, è risultato sinora comunque rispettato).

Inoltre, viene soppresso il rimborso dell'1,83 per cento a carico delle aziende farmaceutiche (cosiddetto *pay-back* dell'1,83 per cento, uno sconto previsto dal DL 78/2010 di natura diversa dal *pay-back* derivante dallo sfioramento dei tetti di spesa), con un onere di 166 milioni annui. Viene anche soppressa la possibilità per le aziende farmaceutiche di ottenere la sospensione della riduzione del prezzo dei farmaci del 5 per cento; questa comunque implicava il pagamento di un rimborso (*pay-back* del 5 per cento) e, pertanto, la disposizione non produce effetti di bilancio.

Viene esteso l'accesso al Fondo per i farmaci innovativi alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome. Questa disposizione non produce effetti sull'indebitamento netto, ma riduce le risorse a disposizione delle Regioni a statuto ordinario.

Al contempo, **si prevede una revisione del Prontuario terapeutico nazionale (PTN) dei medicinali erogabili a carico del SSN**, da attuare annualmente da parte dell'Agenzia italiana del farmaco (AIFA)¹¹⁸ in base a criteri di efficacia clinica, sicurezza, appropriatezza d'uso, facilità di accesso al farmaco per l'assistito, costo-beneficio ed economicità complessiva per il SSN. Possono essere previste misure transitorie per i pazienti già in trattamento. Tale operazione potrà condurre a una rinegoziazione delle condizioni di prezzo e rimborso, anche tenendo conto dell'ampliamento dei consumi o delle alternative meno costose disponibili. **Dalla misura non possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ma non sono nemmeno previsti risparmi. Va ricordato che già con la legge istitutiva dell'AIFA (DL 269/2003, convertito con la L. 326/2002) era stato a essa attribuito il compito di redigere annualmente (o semestralmente nel caso di sfondamenti del tetto di spesa) l'elenco dei farmaci rimborsabili dal SSN, sulla base dei criteri di costo e di efficacia, in modo da rispettare il livello programmato di spesa.**

Tra le altre disposizioni di natura regolatoria si ricorda che, alla scadenza del brevetto, viene consentito di evitare la ricontrattazione del prezzo dei farmaci biotecnologici – prevista nel caso in cui non venga introdotto un altro prodotto biosimilare o terapeuticamente assimilabile – qualora sia proposto uno sconto almeno del 20 per cento; inoltre, per contrastare le carenze di farmaci, sono ridefinite le disposizioni sulla comunicazione delle aziende farmaceutiche relativa all'interruzione della fornitura di medicinali, eccetto che le cause risiedano in motivi di sicurezza o circostanze imprevedibili.

Per quanto riguarda le farmacie convenzionate, **il DDLB va nella direzione di consolidare l'esperienza acquisita attraverso la sperimentazione della cosiddetta farmacia dei servizi**, concernente appunto l'erogazione di nuovi servizi da parte delle farmacie a carico del SSN. In particolare, **le farmacie, pubbliche e private, convenzionate vengono riconosciute come strutture eroganti prestazioni sanitarie e socio-sanitarie e i servizi da esse resi vengono stabilmente integrati nel SSN, vincolando a questa finalità 50 milioni annui dal 2026, che rappresentano al contempo un limite di spesa.**

Il DDLB disciplina dunque queste attività, stabilendo: che il Ministero della Salute adotti apposite linee guida per definire i requisiti per lo svolgimento di queste prestazioni, in particolare, nei contesti decentrati, di disagio e di ruralità; che gli Accordi integrativi regionali con le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative delle farmacie definiscano le caratteristiche strutturali e organizzative e le dotazioni tecnologiche minime delle farmacie con le quali stipulare accordi contrattuali per la fornitura dei servizi, nonché la remunerazione degli stessi, coerentemente con l'Accordo collettivo nazionale¹¹⁹, che delinea i principi e i criteri per la remunerazione; che gli Accordi regionali debbano rispettare il limite di spesa relativo alla singola Regione e Provincia autonoma; che in caso di superamento dei limiti di spesa le prestazioni restino a carico dei cittadini; che le Regioni rendicontino l'utilizzo delle risorse e i volumi di attività.

¹¹⁸ Il DDLB estende all'AIFA il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, mentre viene eliminato l'obbligo di litisconsorzio necessario di questa Agenzia nei giudizi relativi alle disposizioni vaccinali (pertanto resta al Ministero della Salute la decisione se richiederne il supporto tecnico-scientifico).

¹¹⁹ La Conferenza Stato-Regioni ha ratificato l'Accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con le farmacie pubbliche e private il 6 marzo scorso, includendo le attività della farmacia dei servizi.

Con riferimento alle farmacie, viene inoltre bloccato l'incremento del valore della remunerazione delle stesse calcolato in proporzione al prezzo del farmaco per livelli di prezzo superiori a 100 euro, con effetti limitati di riduzione della spesa, non considerati dalla Relazione tecnica per motivi prudenziali.

Il DDLB aumenta, dal 2026, il tetto di spesa per l'acquisto di prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e ospedaliera da privati accreditati dell'1 per cento della spesa rilevata a consuntivo nel 2011, con un costo pari a 123 milioni. Si ricorda che tale tetto era stato già innalzato, per il 2026, di 1,5 punti con la legge di bilancio dello scorso anno e di 4 punti con quella precedente. Il costo complessivo dei tre provvedimenti è di quasi 800 milioni. Il vincolo dell'equilibrio economico e finanziario del SSR, contemplato dalle precedenti disposizioni, viene sostituito dall'obbligo di garantire l'equilibrio e di coprire eventuali disavanzi con risorse proprie. La Corte dei conti¹²⁰ ha sottolineato che, malgrado la pressione delle liste di attesa, la spesa per l'acquisto di queste prestazioni, dopo la crescita consistente nel periodo 2019-2022 della specialistica (+8,7 per cento) e meno rilevante dell'ospedaliera (+3,1 per cento, con una riduzione in termini reali), mostra – in entrambi i casi – tassi di variazione più contenuti negli anni 2023 (rispettivamente, 1,6 e 1,7) e 2024 (2,2 e 1,7) e negativi in termini reali.

Il DDLB prevede, inoltre, un aggiornamento delle tariffe massime per la remunerazione dell'assistenza specialistica ambulatoriale e dell'assistenza protesica, da finanziare con 100 milioni per il 2026 e 183 dal 2027. L'urgenza di tale intervento è legata al fatto che il Decreto del Ministro della Salute e del Ministro dell'Economia e delle finanze del 25 novembre 2024, volto alla definizione delle tariffe relative all'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica¹²¹, è stato annullato dal Tar Lazio con tre sentenze pubblicate il 22 settembre 2025, sia pure concedendo un periodo di un anno prima dell'entrata in vigore dell'annullamento.

Viene anche incrementato di 350 milioni, dal 2027, il finanziamento volto all'aggiornamento delle tariffe dell'assistenza ospedaliera per acuti, che arriva così a 1 miliardo¹²².

Si interviene anche sui dispositivi medici, aumentando di 0,2 punti il tetto di spesa dal 2026 e portandolo dunque al 4,6¹²³. Si ricorda che la metà dello sfioramento del tetto di spesa è stata posta a carico delle aziende (DL 78/2015).

¹²⁰ Corte dei conti (2025), *op. cit.*

¹²¹ Si ricorda che l'aggiornamento delle tariffe delle prestazioni di specialistica ambulatoriale e dell'assistenza protesica rappresentava un passaggio necessario per rendere finalmente esigibili i nuovi LEA, determinati con DPCM del 12 gennaio 2017, cosa avvenuta infatti solo nel 2025. Un aggiornamento di tali LEA, peraltro, è stato recentemente approvato in Conferenza Stato-Regioni.

¹²² Si ricorda che con la legge di bilancio dello scorso anno era stato finanziato un aggiornamento delle tariffe massime delle prestazioni di riabilitazione ospedaliera e lungodegenza (con 77 milioni nel 2025 e 350 dal 2026) e di assistenza ospedaliera per acuti (650 milioni dal 2026), i cosiddetti *Diagnosis Related Groups* (DRG).

¹²³ Vengono anche ridefinite le procedure per l'accertamento e la riscossione del contributo dello 0,75 per cento del fatturato relativo alle vendite al SSN dovuto dalle aziende fornitrici di dispositivi medici per il

Nei fatti, solo nel 2022 è stato regolato il relativo ripiano (*pay-back*) per gli anni 2015-18. Di fronte all'ingente versamento richiesto (circa 2,1 miliardi), le imprese hanno contestato tali disposizioni, dando luogo a un rilevante contenzioso. È stato allora istituito un fondo statale per coprire una parte del disavanzo (1,1 miliardi), rimanendo a carico delle imprese solo il 48 per cento del dovuto, purché rinunciassero al contenzioso. Con le Sentenze n. 139 e n. 140 del 2024 la Corte costituzionale ha dichiarato tale vincolo incostituzionale, ma ha ritenuto legittimo il meccanismo del *pay-back*, che non risulta né irragionevole, né sproporzionato, dopo il ridimensionamento assicurato¹²⁴. In seguito, la legge di bilancio per il 2025 ha prospettato un nuovo sistema di governo della spesa per i dispositivi medici, ma i contenziosi sono continuati. Da ultimo, il DL 95/2025 ha ulteriormente ridotto, al 25 per cento dell'importo originario (520 milioni), il contributo richiesto alle imprese, ponendo la differenza rispetto alla percentuale del 48 per cento in parte a carico dello Stato, con la costituzione di un nuovo fondo dotato di 360 milioni, in parte a carico delle Regioni (120 milioni), e consentendo alle imprese di accedere a finanziamenti garantiti per onorare il debito.

4.5.3 Le altre misure

Diverse disposizioni riguardano la prevenzione collettiva e la sanità pubblica, cui sono destinati 486 milioni per il 2026 e 239 dal 2027, con l'obiettivo di portare le risorse complessive destinate a questo livello di assistenza al 5,4 per cento del finanziamento totale nel 2026 e al 5,2 per cento a regime, dal 5 attualmente previsto come indicatore della programmazione nazionale (D. Lgs. 68/2011). Si mira a rafforzare i programmi di *screening* per i tumori, ampliando le fasce di età (mammella e colon retto) o allargando la platea dei potenziali beneficiari (polmone); si incrementa il concorso al rimborso alle Regioni per l'acquisto di vaccini (238 milioni annui dal 2026) e si finanziano campagne di comunicazione del Ministero della Salute (un milione). Oltre a queste misure a carattere strutturale, sono destinati alla prevenzione ulteriori 247 milioni solo per il 2026. Per quanto riguarda gli *screening*, è stato osservato¹²⁵ che l'operazione attuata con la manovra richiederebbe, anche per assicurarne la continuità, un aggiornamento del Piano oncologico nazionale – sulla base di una valutazione di costo/rischio-benefici – e dei LEA. Inoltre, in presenza di ampie differenze tra le Regioni, sia in termini di fasce di età coinvolte, sia di adesione, sarebbe auspicabile diffondere le migliori pratiche e accrescere l'adesione soprattutto nelle fasce di età e nei soggetti più a rischio.

Tra le altre misure, si può ricordare la destinazione di 100 milioni dal 2026 alle spese per Alzheimer e altre patologie senili, in considerazione della Sentenza della Corte di cassazione (ord. 26943/2024) che ha chiarito, riprendendo precedenti sentenze, come in generale le prestazioni socio-assistenziali inscindibilmente connesse a quelle sanitarie debbano essere considerate a carico del SSN (prestazioni socio-sanitarie a elevata integrazione) e, nel caso particolare dei soggetti gravemente affetti da Alzheimer ricoverati in istituto di cura, l'attività svolta vada considerata come sanitaria data la

governo degli stessi dispositivi, per assicurare l'effettiva acquisizione delle somme, e si interviene per chiarire e semplificare il meccanismo. A queste norme non sono attribuiti effetti di bilancio.

¹²⁴ Ufficio Comunicazione e Stampa della Corte costituzionale, Comunicato del 22 luglio 2024, "La corte si pronuncia, con due sentenze, sul 'payback' per i dispositivi medici".

¹²⁵ Si veda Geddes da Filicaia, M. (2025), "La manovra e la prevenzione", in Quotidianosanità.it, 3 novembre.

difficoltà di distinguere la parte di natura assistenziale da quella, prevalente, di natura sanitaria, vista la loro stretta correlazione.

Infine, **al Piano di azione nazionale per la salute mentale 2025-2030 (PANSM), trasmesso di recente alla Conferenza unificata, ma privo di dotazione economica, sono stati destinati 80 milioni per il 2026, 85 per il 2027, 90 per il 2028 e 30 dal 2029** (di cui 30 annui, come si è visto, per l'assunzione a tempo indeterminato di personale sanitario e socio-sanitario). Si ricorda che la quota delle risorse sanitarie dedicata dalle Regioni alla salute mentale è stata stimata nel 3 per cento circa del finanziamento complessivo¹²⁶, con significative differenze geografiche. Inoltre, le Regioni si erano impegnate a raggiungere il 5 per cento con un documento sottoscritto da tutti i Presidenti il 18 gennaio 2001¹²⁷. Stime del fabbisogno indicano in almeno 2 miliardi l'incremento di risorse auspicabile¹²⁸.

4.6 *Le misure in materia di contrasto dell'evasione e di riscossione coattiva*

Prima di procedere all'analisi delle misure contenute nel DDL di bilancio in materia di contrasto all'evasione e di riscossione coattiva è utile fare un breve cenno alle recenti stime ufficiali sull'evasione fiscale¹²⁹.

Nel 2022, l'evasione (*tax gap*) riferibile al totale delle entrate tributarie e contributive ammonterebbe a un valore compreso tra 98,1 e 102,5 miliardi, in crescita di 3,5 miliardi rispetto al 2021. Di questi, tra 89,7 e 90,9 miliardi sono riferibili alle mancate entrate tributarie, in aumento di 2,9 miliardi.

È la prima volta che nella Relazione viene riportata una forchetta di stima di evasione che, peraltro, sarebbe legata all'utilizzo di due diverse ipotesi di lavoro – solo brevemente accennate nel testo – con riferimento all'Irpef e ai contributi sociali evasi dai lavoratori dipendenti irregolari, componenti su cui normalmente la valutazione è relativamente meno complessa. L'unica affermazione che viene fatta al riguardo nella Relazione è che la forchetta dipende dall'aver considerato due scenari possibili: nel primo, i lavoratori dipendenti irregolari percepiscono una retribuzione oraria uguale a quella dei dipendenti regolari tenendo conto delle diverse branche di attività; nel secondo, una retribuzione diversa. Ciò può determinare una sottostima dell'evasione, in relazione ad esempio al fatto che sono considerate solo posizioni lavorative irregolari complessive, o una sovrastima, considerato che normalmente le retribuzioni degli irregolari sono più basse di quelli regolari e quindi sarebbero assoggettati ad aliquote effettive più basse. Sarebbe stato auspicabile che la Relazione continuasse a riportare un unico valore compendiandolo con degli intervalli di confidenza.

¹²⁶ Si veda Starace, F. (2024), "Conoscenze epidemiologiche, programmazione e tutela dei diritti in Salute Mentale nell'Italia del Regionalismo", in *Quotidianosanità.it*, 5 aprile.

¹²⁷ Conferenza dei Presidenti del 18 gennaio 2001, Documento sulla Tutela della salute mentale.

¹²⁸ Si vedano Pellegrini, P. (2025), "Piano Salute Mentale: bene l'impianto, ma senza risorse e programmazione resta incompiuto", in *Quotidianosanità.it*, 2 ottobre e Starace, F. (2024), *op. cit.*.

¹²⁹ Le stime più recenti sono pubblicate nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva redatta ai sensi dell'articolo 10-bis.1, comma 3 della L. 196/2009.

Rispetto alla Relazione pubblicata nel 2024, particolarmente rilevante risulta la revisione della stima dell'evasione dell'Irpef delle imprese e dei lavoratori autonomi sull'intero orizzonte temporale e dell'IVA soprattutto dal 2019.

La propensione al *gap*, ossia il rapporto tra gettito evaso e quello teorico potenzialmente riscuotibile, si attesta – per le sole entrate tributarie – tra il 16,9 e il 17 per cento, in flessione rispetto al 17,3 e 17,5 del 2021, a riprova di una crescita dell'imposta potenziale più che proporzionale rispetto a quella evasa. Con riferimento ai diversi comportamenti dei contribuenti, la Relazione stima che, nell'ipotesi massima, l'83,6 per cento delle imposte e dei tributi evasi è ascrivibile a omessa dichiarazione e il restante 6,4 per cento a omesso versamento.

Dall'analisi dell'evoluzione delle stime nel periodo 2018-2022 emerge che la propensione al *gap* delle entrate tributarie al netto di accise e dell'IMU è diminuita, passando dal 20,1 per cento del 2018 al 17,2 del 2022¹³⁰. L'ulteriore contrazione registrata nel 2022 rispetto al 2021 (-0,5 punti percentuali) riflette una diminuzione della propensione a evadere non per tutte le imposte e ascrivibile, in particolare, all'IRAP e alle accise sui prodotti energetici (entrambe -4,4 punti percentuali) e all'IVA (-1,4 punti percentuali). Va osservato, inoltre, che la costante diminuzione della propensione all'evasione complessiva nel periodo analizzato si è accompagnata ad andamenti incerti nel caso di alcuni tributi, quali ad esempio l'Ires e le imposte da locazioni. Dal 2018, la propensione al *gap* da omessa dichiarazione ha subito una diminuzione maggiore (-2,3 punti percentuali) rispetto a quella da omesso versamento (-0,3 punti percentuali).

Va ricordato che la propensione all'evasione relativa a tutte le imposte, escluse IMU e accise, rappresenta uno specifico *target* del PNRR. È previsto, in particolare, che essa diminuisca rispetto al 2019 del 5 per cento nel 2023 (passando quindi dal 19,5 del 2019 al 18,5 nel 2023) e del 15 nel 2024 (scendendo al 16,6 per cento). Una propensione del 17,2 per cento nel 2022 consente, dunque, di ritenere raggiunto il primo obiettivo, a meno che le future stime non evidenzino, dopo il 2022, un'inversione della tendenza di riduzione.

Sebbene la propensione a evadere stia diminuendo, il fenomeno dell'evasione è ancora molto ampio nel nostro Paese. Aumenta il peso della tassazione sui contribuenti diligenti, ha effetti distorsivi sulle scelte occupazionali e determina condizioni di concorrenza sleale tra le imprese, oltre a sottrarre risorse che potrebbero essere impiegate per finanziare spese produttive. A fronte di ciò, il DDLB interviene solo marginalmente con misure volte a ridurre l'evasione fiscale (par. 4.6.1), mentre introduce una nuova definizione agevolata, con caratteristiche diverse rispetto alle precedenti (par. 4.6.2).

¹³⁰ Considerando il valore massimo dell'intervallo di stima.

4.6.1 *Le misure di contrasto dell'evasione fiscale*

Il DDLB contiene alcune limitate misure in materia di contrasto all'evasione fiscale, finalizzate all'attuazione della riforma dell'Amministrazione fiscale prevista nell'ambito del PNRR (Riforma 1.12) e in corso di riprogrammazione.

Gli interventi previsti dal PNRR sono per lo più diretti a stimolare la *tax compliance*. I primi due obiettivi della Riforma 1.12 si collegano a una ricognizione e al ridisegno operativo e normativo di possibili interventi da attuare per contrastare l'evasione fiscale, soprattutto nella forma dell'omessa fatturazione. I *target* quantitativi riportano obiettivi in merito ai due strumenti individuati per promuovere l'adempimento spontaneo e favorire la collaborazione con il contribuente: la dichiarazione precompilata IVA e le lettere di conformità. A essi si aggiungono ulteriori *target* che riguardano il potenziamento della capacità operativa dell'Amministrazione fiscale e la riduzione dell'evasione misurata dall'indicatore di propensione all'evasione. Tutti gli obiettivi con scadenza entro il 2024 risultano conseguiti nei termini, ad eccezione dell'aumento di 4.113 unità del personale dell'Agenzia delle entrate che è in corso. Come ricordato, l'obiettivo, con scadenza 2025, che prevede che la propensione all'evasione relativa a tutte le imposte, escluse l'IMU e le accise, debba essere inferiore del 5 per cento nel 2023 rispetto al 2019 appare raggiunto a meno che le future stime non evidenzino, dopo il 2022, un'inversione della tendenza di riduzione.

Viene introdotta una nuova forma di liquidazione automatica dell'IVA in caso di omessa dichiarazione, sulla base delle fatture elettroniche emesse e ricevute, dei corrispettivi telematici trasmessi e di elementi desumibili dalle liquidazioni periodiche. Non si tiene conto dell'eventuale credito risultante dalla dichiarazione presentata per il periodo antecedente a quello oggetto di liquidazione e dall'imposta dovuta sono scomputati i versamenti effettuati. È previsto un contraddittorio con il contribuente sulla pretesa tributaria avanzata a seguito della procedura automatizzata. Per il pagamento delle somme dovute (imposta, sanzioni e interessi) è precluso il ricorso allo strumento della compensazione. La Relazione tecnica stima maggiori entrate legate alla misura per 0,65 miliardi nel 2026 e nel 2027, che aumentano negli anni successivi e raggiungono circa un miliardo nel 2030. Complessivamente, dalla misura sono attesi maggiori introiti per 3,8 miliardi nel periodo 2026-2030.

La misura va nella direzione di sfruttare maggiormente e valorizzare l'enorme patrimonio informativo dell'Agenzia delle entrate al fine di incentivare l'adeguamento spontaneo e contrastare l'evasione. La Relazione tecnica quantifica le maggiori entrate attese applicando a una stima della maggiore imposta dovuta un tasso prospettico di versamento spontaneo e coattivo. Si evidenzia, tuttavia, che la Relazione tecnica non dettaglia in modo adeguato la metodologia di stima e non è chiara la ragione di esplicitare le quantificazioni limitatamente a un orizzonte temporale di soli cinque anni. In particolare, la stima dell'imposta liquidabile sembrerebbe ottenuta simulando la liquidazione automatica degli importi dovuti dai contribuenti che per il 2024 hanno omesso la dichiarazione IVA. Non appare quindi chiaro se la simulazione abbia considerato le maggiori imposte riferibili a un solo anno o calcolata su più anni in modo da tenere conto dell'elevata variabilità del fenomeno dell'omessa dichiarazione, sia come importi sia come platea dei contribuenti coinvolti. Al fine di ottenere le maggiori entrate da versamenti a seguito della sola comunicazione, all'imposta liquidabile così stimata è stato

applicato il tasso storico di versamento delle somme richieste in sede di liquidazione automatica. Va sottolineata l'elevata variabilità anche del tasso di versamento: la percentuale di IVA versata a seguito di comunicazioni di irregolarità risulta pari al 20,6 per cento nel 2019, al 13,76 nel 2020 e al 17,29 nel 2021¹³¹. Nella Relazione tecnica viene utilizzato il dato più alto riferito al 2019 prudenzialmente ridotto della metà e non, in alternativa, la media dei tassi dell'ultimo triennio alla quale poi applicare la decurtazione. È comunque da osservare che il tasso di versamento dopo comunicazioni di irregolarità è riferibile a una platea costituita da contribuenti che presentano la dichiarazione omettendo il relativo versamento delle imposte e non da quelli a cui possono ricollegarsi comportamenti evasivi più gravi e dunque aspettative di adeguamento al controllo inferiori. Con riferimento alla quantificazione delle imposte che saranno iscritte a ruolo, non appare chiaro se, analogamente a quanto fatto per il tasso di adeguamento dopo le comunicazioni, il tasso di riscosso sia stato ridotto in via prudenziale e, infine, se la stima tenga in dovuto conto dell'andamento decrescente delle riscossioni da ruolo per anni più lontani da quello di richiesta del pagamento del dovuto ovvero se sia stato considerato un tasso di riscossione per anno di affidamento del carico. In materia di *compliance* dell'IVA, è bene inoltre evidenziare che essa potrebbe beneficiare dell'introduzione a regime della dichiarazione precompilata IVA di cui è stata estesa la sperimentazione anche nel 2025¹³², impattando dunque sulle maggiori entrate ottenibili da controllo da liquidazione automatica delle dichiarazioni.

Infine, **vengono previste ulteriori misure di contrasto alle indebite compensazioni**. In particolare, vengono stabiliti ulteriori limiti alla compensazione dei crediti d'imposta con i debiti relativi a contributi previdenziali e premi INAIL e l'impossibilità di utilizzare la compensazione orizzontale per i contribuenti che hanno importi iscritti a ruolo superiori a 50.000 euro.

4.6.2 *Le misure riguardanti la riscossione coattiva*

Il disegno di legge di bilancio introduce la rottamazione *quinquies*, una misura agevolativa simile alle numerose altre già proposte in passato con riguardo alla definizione agevolata dei carichi affidati all'agente della riscossione. Essa, tuttavia, se ne discosta sotto alcuni aspetti, quali, tra gli altri, la platea dei possibili beneficiari e l'ampiezza dell'orizzonte temporale entro cui effettuare il pagamento. Viene consentita la definizione agevolata dei carichi affidati all'agente della riscossione dal 2000 al 2023 corrispondendo solo le somme a titolo di capitale e di rimborso delle spese di notifica della cartella e per eventuali procedure esecutive. Sono però stavolta agevolabili solo i ruoli derivanti dall'omesso versamento delle imposte dichiarate e dei contributi dovuti all'INPS e le somme dovute a seguito delle attività di controllo automatico e formale delle

¹³¹ Si veda, al riguardo, Corte dei conti (2025), "Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato - Anno finanziario 2024".

¹³² Si veda il Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate n.21477 del 28 gennaio 2025.

dichiarazioni¹³³ da parte dell'Agenzia delle entrate e non anche le somme richieste a seguito di attività di accertamento. Pertanto, **la misura – come si avrà modo di approfondire in seguito – si configurerebbe come un condono limitato all'omesso versamento dato che coinvolge contribuenti che hanno presentato la dichiarazione e, analogamente alla precedente rottamazione *quater*, non sono dovuti soltanto interessi, sanzioni e aggio.** Sono agevolabili anche i carichi derivanti dalle sanzioni per violazioni del codice della strada irrogate dalle Prefetture limitatamente alla quota di interessi e aggio. Sono ammessi alla rottamazione *quinquies* anche i debiti relativi a precedenti procedure di pace fiscale (rottamazioni e saldo e stralcio) e, in particolare, quelli già oggetto della rottamazione *quater* anche se il contribuente era decaduto dal piano di pagamento perdendone i benefici. Non sono invece ammessi i debiti per i quali, al 30 settembre 2025, risultino regolarmente pagate tutte le rate dovute.

La misura risulta più favorevole delle precedenti per il contribuente dato che, oltre alla possibilità di estinzione del debito in un'unica rata, **viene riconosciuto un allungamento dell'orizzonte temporale di pagamento,** che può raggiungere un massimo di cinquantaquattro rate bimestrali¹³⁴ di importo non inferiore a cento euro, di cui la prima da corrispondere entro il 31 luglio 2026. Inoltre, i benefici della definizione decadono dopo il mancato, insufficiente o tardivo versamento dell'unica rata o di due rate anche non consecutive o dell'ultima rata.

Secondo le stime della Relazione tecnica, dalla misura deriverebbe un onere complessivo a carico della finanza pubblica di 0,8 miliardi su un orizzonte temporale decennale (2026-2036) – con effetti negativi concentrati nel quadriennio 2026-29 (pari a quasi 2,7 miliardi) – quasi del tutto compensati da quelli positivi del periodo successivo. L'onere complessivo, dato dalla somma delle maggiori entrate da rottamazione e dei minori introiti attesi dalla riscossione ordinaria, è pari a 1,5 miliardi nel 2026, 0,6 nel 2027, 0,45 nel 2028 e 0,1 nel 2029.

Il provvedimento si annovera tra numerosi altri che nel corso degli ultimi due decenni hanno introdotto e reiterato misure di definizione agevolata dei carichi pendenti e che hanno contribuito a rendere l'assetto della riscossione coattiva progressivamente sempre più variegato e complesso con dubbi esiti in termini di incassi e di efficientamento del sistema di riscossione.

Nella maggiore parte dei casi, le misure di definizione agevolata hanno trovato giustificazione, da una parte, in un intento di venire incontro ai contribuenti nell'estinzione dei debiti tributari e, dall'altra, nell'obiettivo di ridurre la consistente mole di crediti non riscossi che negli anni hanno alimentato il magazzino crediti. Questi due obiettivi sono anche alla base delle norme contenute nel DDL 1375 che la misura contenuta nel DDLB ha in parte recepito, ridimensionandone l'ambito

¹³³ In applicazione degli articoli 36-*bis* e 36-*ter* del D.P.R. 600/1973 e degli articoli 54-*bis* e 54-*ter* del D.P.R. 633/1973.

¹³⁴ L'orizzonte temporale di rateazione può raggiungere quindi massimo nove anni. In caso di pagamenti rateali sono dovuti interessi a un tasso annuo del 4 per cento.

di applicazione e presumibilmente anche l'impatto finanziario¹³⁵. Il DDL 1375, in particolare, prevedeva, tra gli altri, che il pagamento delle somme dovute potesse essere eseguito in un massimo di centoventi rate mensili senza importo minimo della rata e senza la possibilità di corrispondere il dovuto in un'unica rata e che la decadenza dal beneficio avvenisse nel caso di mancato, insufficiente o tardivo versamento di otto rate anche non consecutive. Al pari delle altre rottamazioni precedenti, il DDL 1375 non limitava la platea dei potenziali contribuenti a coloro che avessero ricevuto cartelle per omesso versamento e accordava un periodo di pagamento più lungo mai consentito in precedenza¹³⁶.

Non sembra, tuttavia, che i numerosi interventi in materia di riscossione coattiva e le diverse edizioni di definizione agevolata abbiano inciso in maniera significativa sul grado di *tax compliance*¹³⁷ e, da ultimo, sulle inefficienze che caratterizzano la riscossione coattiva, con evidenti conseguenze sulla dimensione e qualità del magazzino dei crediti affidati alla riscossione e sulle entrate delle Amministrazioni pubbliche.

Il provvedimento inserito nel DDLB contiene, tuttavia, degli elementi che ne differenziano il disegno rispetto a quelli delle precedenti rottamazioni. A tale riguardo, emergono alcune considerazioni.

La misura è riservata a una platea di beneficiari le cui irregolarità potrebbero derivare da difficoltà economiche, che conducono all'omissione del versamento delle imposte dichiarate, o da errori nella dichiarazione¹³⁸, escludendo i contribuenti per cui sono state accertate condotte esplicitamente evasive. Non sono quindi ricompresi coloro a cui sono iscritti dei ruoli a seguito di un accertamento fiscale, anche ad esempio per omessa dichiarazione, o per i quali si ravvisano intenti evasivi espliciti e relativamente più gravi. È necessario ricordare che una parte della platea dei potenziali beneficiari della rottamazione *quinquies* era già stata interessata da forme di definizione agevolata come quella introdotta dalla legge di bilancio per il 2023, che consentiva il pagamento in misura ridotta delle sanzioni a seguito di controllo automatizzato¹³⁹, quindi in una fase antecedente alla riscossione coattiva. Se, da una parte, la nuova misura agevolativa è

¹³⁵ Non è disponibile una Relazione tecnica del DDL 1375, ma è presumibile che nel primo anno di applicazione l'impatto sulla finanza pubblica in termini di mancate entrate da riscossione da ruoli eventualmente compensate dalle maggiori entrate nel periodo di vigenza dell'agevolazione sia più alto rispetto a quello delle precedenti edizioni della rottamazione, anche della *quater*, considerando i maggiori benefici proposti.

¹³⁶ Per i dettagli si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2025), "Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla gestione del magazzino fiscale da parte dell'ente della riscossione e nell'ambito dell'esame del DDL n. 1375 (Disposizioni concernenti la rateizzazione di carichi fiscali", 26 marzo.

¹³⁷ Inteso come grado di adeguamento a quanto richiesto con la cartella ruoli. Per una discussione più ampia e dettagliata sui risultati in termini di riscossione coattiva, anche a seguito degli interventi agevolativi, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2025), "Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla gestione del magazzino fiscale da parte dell'ente della riscossione e nell'ambito dell'esame del DDL n. 1375 (Disposizioni concernenti la rateizzazione di carichi fiscali", 26 marzo.

¹³⁸ Nel caso delle maggiori imposte che dovessero emergere a seguito dei controlli ex art. 36-*bis* e 36-*ter* e 54-*bis* e 54-*ter*.

¹³⁹ L'articolo 1, commi 155 e 156 della legge di bilancio per il 2023 consente la definizione agevolata delle comunicazioni a seguito del controllo automatizzato delle dichiarazioni (articoli 36-*bis* del DPR 600/1973 e 54-*bis* del DPR 633/1972) per le quali fossero regolarmente state pagate le rate al 1° gennaio 2023. L'agevolazione prevede la riduzione delle sanzioni nella misura del 3 per cento dell'imposta (non versata o versata in ritardo) che residua dopo aver considerato i versamenti rateali eseguiti entro il 2022.

ricollegabile all'obiettivo di agevolare i contribuenti nel pagamento del dovuto, dall'altra, non prevede alcun meccanismo selettivo che possa limitare ulteriormente la platea dei beneficiari a coloro che manifestino difficoltà nell'onorare i propri debiti tributari, in analogia con altri provvedimenti approvati in passato¹⁴⁰. **L'assenza di un meccanismo selettivo non consente di accordare il beneficio, di importi anche considerevoli, solo a coloro in difficoltà economiche, finendo per configurare la misura come uno strumento di sostegno indiscriminato alla liquidità dei contribuenti più che di riscossione coattiva,** anche in considerazione dell'allungamento del periodo di rateazione proposto¹⁴¹.

La tabella 4.17 mostra il dettaglio dei carichi affidati all'agente della riscossione in media all'anno per ente creditore e il motivo della pretesa. In termini di numero di singoli crediti affidati all'anno, quelli che originano dal controllo automatico delle dichiarazioni in sede di liquidazione e dal controllo formale, oggetto della misura, sono in media nel periodo 2019-2024 pari a 4,35 milioni, quasi l'80 per cento del totale dei crediti affidati dall'Agenzia delle entrate, che rappresentano il 16 per cento del totale. Superiore è il peso del numero dei crediti affidati dagli Enti previdenziali, pari al 32,5 per cento del totale. Il quadro si modifica profondamente quando si passa ad analizzare la composizione del valore totale dei crediti affidati: il 70,3 per cento (pari a circa 58 miliardi) è generato dall'attività dell'Agenzia delle entrate, diviso piuttosto equamente tra crediti legati ad attività di accertamento e alla liquidazione e controllo formale delle imposte; il 15 per cento da atti emessi da Enti previdenziali. **A ricadere nel perimetro di applicazione della misura sarebbero quindi i crediti con un importo medio relativamente modesto:** con riferimento a quelli da liquidazione e controllo formale, i crediti affidati all'anno tra il 2019 e il 2024 sono mediamente di un importo di circa 6.600 euro. **Al provvedimento sono quindi riconducibili aspettative di alleggerimento della mole di carichi affidati e del magazzino crediti residui in termini di valore ma, soprattutto, di numero di cartelle**¹⁴².

¹⁴⁰ Tra le misure in materia di cosiddetta pace fiscale introdotte dal DL 119/2018 e dalla legge di bilancio per il 2019 (L. 145/2018) rientra il saldo e stralcio a beneficio delle sole persone fisiche con un ISEE familiare non superiore a 20.000 euro o per le quali, alla data di presentazione della dichiarazione di adesione, risultava già presentata la procedura di liquidazione del patrimonio del debitore in crisi da sovraindebitamento. La misura consentiva di effettuare un pagamento ridotto del capitale e degli interessi per ritardata iscrizione a ruolo, con percentuali crescenti all'aumentare dell'ISEE familiare, e di beneficiare dell'annullamento di sanzioni e interessi di mora. Rientravano nel saldo e stralcio i carichi affidati all'agente della riscossione tra il 2000 e il 2017. Il DL 41/2021 ha previsto lo stralcio dei debiti di importo residuo fino a 5.000 euro risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010, anche se ricompresi nelle forme di definizione agevolata (rottamazione *ter* e saldo e stralcio) riferite ai debiti affidati dal 2000 al 2017 esclusivamente per i soggetti che nel 2019 avevano un reddito imponibile non superiore a 30.000 euro. Per i dettagli si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2025), *op. cit.*

¹⁴¹ Analoghe considerazioni emergono anche in Ufficio parlamentare di bilancio (2025), *op. cit.* e dalla "Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato - Anno finanziario 2019" e dal "Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica - 2021" della Corte dei conti.

¹⁴² Va osservato che una parte rilevante del totale degli incassi da versamenti diretti realizzati annualmente dall'Agenzia delle entrate deriva dall'attività di liquidazione e controllo automatico delle dichiarazioni, ossia da imposte dichiarate e non regolarmente versate in sede di autoliquidazione. Dalle analisi contenute nel "Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato - Anno finanziario 2024" della Corte dei conti, emerge che una parte non trascurabile delle imposte dichiarate non è versata. Ad esempio, per il triennio 2019-2021, a fronte di un'imposta dovuta di 625 miliardi, che comprende 53,5 miliardi richiesti a seguito di comunicazioni di

Tab. 4.17 – Volumi dei carichi affidati: numero di crediti affidati annualmente per ente creditore e origine della pretesa

Tipologia ente creditore e origine della pretesa	Media annuale del periodo 2019-2024			
	N. singoli crediti (milioni)	%	Carichi (miliardi)	%
Agenzia delle entrate, di cui:	5,32	16,1	57,96	70,3
<i>Accertamento</i>	0,72	2,2	28,36	34,4
<i>Liquidazione e controllo formale</i>	4,35	13,1	28,94	35,1
<i>Altro</i>	0,26	0,8	0,66	0,8
Altri enti erariali, di cui:	1,66	5,0	6,09	7,4
<i>Sanzioni amm.ve (principalmente riconducibili alle sanzioni per violazioni del CdS iscritte dalle prefetture)</i>	0,92	2,8	1,59	1,9
<i>Altro</i>	0,73	2,2	4,51	5,5
Enti Previdenziali (INPS e Inail)	10,75	32,5	12,26	14,9
Comuni, di cui:	5,27	15,9	2,89	3,5
<i>Sanzioni amm.ve (principalmente riconducibili alle sanzioni per violazioni del CdS)</i>	3,09	9,3	1,08	1,3
<i>Altro (tributarie, canoni, ecc.)</i>	2,18	6,6	1,81	2,2
Regioni (tasse automobilistiche)	6,81	20,6	1,75	2,1
Altri enti	3,28	9,9	1,46	1,8
Totale	33,09	100,0	82,41	100,0

Fonte: Audizione del Direttore dell’Agenzia delle entrate e dell’Agenzia delle entrate-Riscossione, “Indagine conoscitiva sulla gestione del magazzino fiscale in carico all’Agenzia delle entrate-Riscossione” e “Esame del disegno di legge A.S. 1375 - Disposizioni concernenti la rateizzazione di carichi fiscali”, 27 marzo 2025.

La nuova forma di definizione introduce una misura agevolativa più generosa delle precedenti per l’ampiezza dell’orizzonte temporale entro cui effettuare il pagamento¹⁴³. La contestuale previsione di un importo minimo delle rate (100 euro) determina, tuttavia, una profilazione del percorso di estinzione del debito da parte del contribuente calibrata in base all’importo totale delle cartelle ammesse alla rottamazione¹⁴⁴. Il maggiore beneficio in termini di piani di pagamento più lunghi rispetto a quelli in corso e la possibilità di riammissione alla misura agevolativa per i contribuenti decaduti da altre misure analoghe rappresentano elementi ai quali collegare aspettative di adesione superiore a quelle delle precedenti definizioni. Di questa circostanza si è tenuto conto nella Relazione tecnica, che ipotizza un tasso di adesione del 3,33 per cento a fronte dell’1,84 stimato in occasione dell’introduzione della rottamazione *quater*. Al riguardo va osservato che, **sebbene la platea interessata possa ritenersi a minore propensione all’evasione rispetto alle precedenti e pur in presenza di risultati della rottamazione *quater* superiori alle attese, il tasso di adesione utilizzato per la stima delle maggiori**

irregolarità, ne risultano versati spontaneamente 568 miliardi (circa il 90 per cento) e 8,6 dopo aver ricevuto le suddette comunicazioni; quasi 33 miliardi sono le imposte iscritte a ruolo che rappresentano il 61,6 per cento del dovuto a seguito di comunicazioni. La riscossione delle somme iscritte a ruolo a seguito di comunicazioni di irregolarità sulle dichiarazioni si attesterebbe intorno al 16 per cento.

¹⁴³ Il numero massimo di rate previsto è 54 bimestrali (9 anni). La rottamazione *quater*, che rappresenta la misura agevolativa più favorevole tra quelle vigenti, prevede 18 rate (5 anni).

¹⁴⁴ Considerando lo sconto di interessi, sanzioni e aggio accordato dalla misura e l’importo minimo delle rate, i debiti di importi modesti possono essere estinti in un periodo anche molto inferiore al massimo consentito.

entrate appare comunque elevato¹⁴⁵. Anche in considerazione dell'importo medio dei crediti affidati e connessi alla liquidazione delle dichiarazioni e al controllo formale, si ricorda che le percentuali di riscosso complessivo¹⁴⁶ sono molto modeste per fasce di debito cumulato basse: la fascia entro i 1.000 euro è quella caratterizzata negli anni da una percentuale più bassa di riscosso, che nel 2024 è stata dell'1,9 per cento sul totale¹⁴⁷ (tab. 4.18).

La possibile sovrastima del tasso di adesione andrebbe valutata anche alla luce di considerazioni che riguardano, da un lato, la complessità gestionale che lo stratificarsi di nuove ulteriori forme di definizione agevolata comporta in termini di attività da parte dell'AdER e di risultati in termini di riscossioni totali e, dall'altro, gli esiti di queste misure. Con riguardo al primo punto, è da considerare che dal 2017 la riscossione totale è stata fortemente influenzata da quanto ottenuto attraverso le forme di definizione agevolata. I risultati dell'attività dell'AdER riferibili al 2024 mostrano un riscosso totale (ordinario e da misure straordinarie) pari a 16 miliardi. Di questi, 5,4 miliardi (il 34 per cento) sono ascrivibili interamente alla rottamazione *quater* e 10,6 miliardi alla riscossione ordinaria, di cui il 45,4 per cento da rateazione (tab. 4.19). Dai dati emerge la forte crescita degli incassi da forme di definizione agevolata nel 2023 rispetto agli anni precedenti, in connessione con l'introduzione della rottamazione *quater*. I risultati superiori alle attese sono probabilmente ascrivibili ai maggiori benefici ottenibili rispetto alle precedenti definizioni agevolate e alla possibilità di riammissione offerta anche ai contribuenti per i quali altre definizioni agevolate avevano perso di efficacia. La tabella mostra, inoltre, che sui buoni risultati dal 2022 ha influito anche l'aumento della riscossione ordinaria, che ha raggiunto livelli particolarmente elevati nel 2024¹⁴⁸.

Con riguardo al secondo punto, va osservato che, **con l'eccezione di quelle da rottamazione *quater*, le riscossioni da definizione agevolata, seppure in ripresa dal 2021, sono state significativamente inferiori alle attese ufficiali.** Questo è collegabile al fatto che se, da un lato, la definizione agevolata va incontro a esigenze dei contribuenti in difficoltà per il pagamento dell'intero importo della cartella, dall'altro, a queste agevolazioni e al loro stratificarsi corrispondono anche mancati introiti. **Vi è, infatti, un'elevata incidenza di contribuenti che dopo l'accesso alla definizione agevolata (e quindi dopo il pagamento delle prime rate) omettono di completare il pagamento**

¹⁴⁵ La misura prevede che in caso di pagamento rateale sia applicato un tasso di interesse annuo del 4 per cento, più elevato rispetto a quello applicato dalle vigenti misure agevolative. Questo potrebbe rendere la rottamazione *quinquies* nella versione rateizzata quasi meno appetibile della *quater*, soprattutto per i contribuenti con debiti di modesto importo e per i quali l'orizzonte di rateazione sarebbe più breve del massimo consentito. Va comunque considerato che, in base alle previsioni della misura in questione, l'adesione alla rottamazione *quinquies* si configura quasi come una scelta obbligata per il contribuente decaduto dalle precedenti agevolazioni e che non voglia procedere al pagamento del dovuto secondo le regole ordinarie.

¹⁴⁶ Da attività ordinaria e da definizione agevolata.

¹⁴⁷ In base agli ultimi dati contenuti in Agenzia delle entrate e Agenzia delle entrate-Riscossione (2025), "Rapporto di verifica dei risultati della gestione 2024". Per le considerazioni sulla composizione del riscosso per fasce di debito cumulato si veda anche Ufficio parlamentare di bilancio (2025), *op. cit.*

¹⁴⁸ Si ricorda che sul risultato di incasso del 2022 ha inciso la ripresa graduale dall'attività di riscossione dopo la sospensione legata all'emergenza pandemica.

dell'intero importo dovuto. In generale, vi è il rischio che l'introduzione reiterata di forme di definizione agevolata, che in alcuni casi costituiscono vere e proprie forme di condono, possa comportare in prospettiva anche una riduzione della riscossione ordinaria. Da una parte, infatti, diminuisce progressivamente l'ammontare dei crediti riscuotibili in riscossione ordinaria e, dall'altra, il contribuente fa affidamento sull'introduzione di nuove o reiterate misure di agevolazione sul dovuto non pagato in forma ordinaria. È dunque positiva la previsione contenuta anche nella misura proposta nel DDLB in base alla quale i benefici della definizione decadono dopo il mancato, insufficiente o tardivo versamento dell'unica rata, o di due rate anche non consecutive o, quale elemento di novità rispetto alle precedenti edizioni, dell'ultima rata.

La tabella 4.20 riporta i risultati delle diverse forme di definizioni agevolate introdotte negli anni, in termini di numero di contribuenti che hanno presentato istanza di adesione, importo riscosso, nonché tasso di decadenza della misura, espresso come rapporto tra l'importo non corrisposto sul totale da incassare. Quest'ultimo è particolarmente elevato per le prime edizioni della rottamazione, indicando la presenza di numerosi contribuenti che hanno aderito a esse, ma che non hanno completato il pagamento di quanto previsto sulla base delle dilazioni concesse. Nel caso della rottamazione *bis* e *ter*, il tasso di decadenza raggiunge rispettivamente il 68 e il 70 per cento. Vi è, invece, la conferma dei risultati positivi e oltre le attese della rottamazione *quater*, plausibilmente dovuti alle maggiori agevolazioni concesse, sebbene per una valutazione piena occorrerà attendere la scadenza di tutte le relative rate. Al 31 dicembre 2024, l'importo riscosso da rottamazione *quater* si attesta sui 12,2 miliardi con un impatto complessivo sul magazzino pari a circa 38,5 miliardi. Pur considerando l'andamento positivo della misura, si registra comunque un tasso di decadenza pari al 49 per cento¹⁴⁹. Occorrerebbe dunque tenere conto anche di questi elementi, oltre alla maggiore convenienza, in una prudente valutazione dell'adesione e dell'esito della misura proposta nel DDLB.

Tab. 4.18 – Composizione del riscosso per fasce di debito cumulato

Fasce di debito cumulato per contribuente (euro)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Da 0 a 1.000	1,4	1,8	1,8	1,2	0,6	2,3	2,2	1,9
Da 1.001 a 5.000	5,0	5,8	5,9	5,9	3,1	6,3	6,1	6,1
Da 5.001 a 10.000	4,9	5,0	4,8	5,3	3,4	4,6	4,6	4,8
Da 10.001 a 50.000	21,8	20,9	19,4	21,8	17,7	17,7	18,2	18,8
Da 50.001 a 100.000	12,0	11,4	11,6	12,1	11,9	10,6	11,4	11,6
Oltre 100.000	54,9	55,0	56,5	53,7	63,3	58,5	57,5	56,8

Fonte: Ministero dell'Economia e delle finanze, Agenzia delle entrate e Agenzia delle entrate-Riscossione, "Rapporto di verifica dei risultati della gestione", vari anni.

¹⁴⁹ Come indicato nella "Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato - Anno finanziario 2024" della Corte dei conti, 11,2 miliardi delle rate scadute nel 2023 e 2024 afferenti alla rottamazione *quater* non sono state versate.

Tab. 4.19 – Incassi da riscossione
(milioni di euro)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totale	12.701	10.008	9.863	6.113	6.955	10.833	14.829	15.999
Definizione agevolata	6.512	3.906	3.544	1.597	2.524	1.657	7.225	5.430
Riscossione ordinaria, di cui:	6.188	6.102	6.319	4.516	4.431	9.176	7.604	10.569
Da rateizzazione	3.275	2.811	2.535	2.331	2.366	3.654	2.876	4.794
Incidenza su riscossione ordinaria	52,9%	46,1%	40,1%	51,6%	53,4%	39,8%	37,8%	45,4%

Fonte: Ministero dell'Economia e delle finanze, Agenzia delle entrate e Agenzia delle entrate-Riscossione, "Rapporto di verifica dei risultati della gestione", vari anni.

Tab. 4.20 – Definizioni agevolate: importi riscossi e incidenza sul magazzino (1)
(miliardi di euro)

	Prima Rottamazione (DL 193/2016)	Rottamazione-bis (DL 148/2017)	Rottamazione-ter (DL 119/2018)	Saldo e Stralcio (L. 145/2018)	Rottamazione-quater (L. 197/2022) ⁽¹⁾
Perimetro temporale di affidamento	Ruoli 2000-2016	Ruoli gen.-set. 2017	Ruoli 2000-2017	Ruoli 2000-2017	Ruoli 2000-giugno 2022
Numero di contribuenti coinvolti (milioni)	1,7	1,0	1,6	0,4	3,1
Carichi iscritti a ruolo oggetto di domanda di adesione	28,0	12,9	39,8	8,1	81,0
Importo da corrispondere per perfezionare la misura agevolativa	19,7	9,3	29,4	1,4	52,8
Importo riscosso a titolo di definizione agevolata al 31 dicembre 2024	9,3	3,0	8,9	0,8	12,2
Impatto sul magazzino (quota riscossa + quota abbuonata a seguito di integrale pagamento nei termini previsti)	13,6	3,8	10,1	3,9	38,5
Tasso di decadenza dalla misura agevolativa (importo non corrisposto / importo da corrispondere) (%)	53,0	68,0	70,0	45,0	49,0

Fonte: Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle entrate-Riscossione "Indagine conoscitiva sulla gestione del magazzino fiscale in carico all'Agenzia delle entrate-Riscossione" e "Esame del disegno di legge A.S. 1375 - Disposizioni concernenti la rateizzazione di carichi fiscali", 27 marzo 2025.

(1) Con riferimento alla Rottamazione *quater*, i cui piani di pagamento sono tutt'ora in corso, l'importo della voce "impatto sul magazzino" è stata stimata nell'ipotesi che i contribuenti con piani di pagamento ancora in essere proseguano nel pagamento degli importi dovuti alle scadenze previste, mentre il tasso di decadenza è stato calcolato rispetto all'importo da corrispondere per le rate in scadenza nel 2023 e nel 2024 (pari a 22,9 miliardi), senza considerare i pagamenti anticipati, registrati a tutto il 31 dicembre 2024, relativi a scadenze previste successivamente al 2024 (pari a circa 0,6 miliardi).

I numerosi provvedimenti di definizione agevolata simili a quello riproposto con il DDLB non hanno avuto i risultati sperati neanche in termini di riduzione del magazzino dei crediti e sulla sua crescita negli anni, costituito per una quota molto elevata sul totale da debiti di dubbia esigibilità e per i quali le aspettative di riscossione sono molto basse (tab. 4.21). Più volte è stato evidenziato che la limitata possibilità di recuperare i crediti dovuti potrebbe dipendere anche da fattori diversi dalle iniziative e dalle azioni dell'agente della riscossione¹⁵⁰. **A gennaio 2025, il carico affidato alla riscossione, cresciuto del 37,6 per cento rispetto al 2019, ammontava a 1.881,5 miliardi.** Di questi ultimi, 421,4 miliardi

¹⁵⁰ Si vedano, su questo tema, le audizioni del Direttore dell'Agenzia delle entrate e del Presidente dell'AdER del 22 aprile, del 14 settembre e del 6 ottobre 2020 e, da ultimo, quella del 27 febbraio 2024.

sono stati oggetto di sgravio o di annullamento (+43,4 per cento rispetto al 2019) anche per effetto di provvedimenti normativi simili a quello previsto dal DDLB e solo 180,3 miliardi sono stati riscossi (il 9,6 per cento del carico affidato totale), a dimostrazione di una generale scarsa efficacia dell'azione di riscossione coattiva.

Del valore del carico contabile residuo, ossia al netto delle somme riscosse e quelle oggetto di sgravio e annullamento, che ammonta a 1.279,8 miliardi, l'AdER stima in solo 101,2 miliardi (il 5,4 per cento del carico totale affidato e l'8 per cento di quello residuo contabile) il magazzino residuo lordo, ossia l'ammontare delle cartelle con un più elevato grado di esigibilità rispetto al complessivo magazzino ruoli¹⁵¹. Si tratta di circa 176 milioni di cartelle che per l'89 per cento sono di importi entro i 5.000 euro¹⁵², intestate a 22,26 milioni di contribuenti (84,5 per cento dei quali sono persone fisiche) che per il 67 per

Tab. 4.21 – Magazzino dei crediti affidato alla riscossione per anno di affidamento (miliardi di euro)

	AI 31.12.2019	AI 31.12.2020	AI 31.12.2021	AI 31.12.2022	AI 31.12.2023	AI 31.01.2025	Variazione dic. 2019 - gen. 2025
a) Carico ruoli affidato	1.367,0	1.424,0	1.597,1	1.676,3	1.775,6	1.881,5	514,5
b) Sgravi per indebiti e quote annullati per provvedimenti normativi	293,8	301,5	357,0	372,3	404,9	421,4	127,6
c) Riscosso	118,5	123,4	141,1	150,6	164,1	180,3	61,8
d) Carico residuo contabile (a-b-c)	954,7	999,1	1.099,0	1.153,4	1.206,6	1.279,8	325,1
e) Carico residuo contabile Sicilia	-	-	77,3	-	-	-	-
f) Carico sospeso	68,8	52,6	50,4	38,0	100,4	50,9	-17,9
g) Soggetti in procedura consensuale	153,1	152,2	148,8	156,6	151,7	149,0	-4,1
h) Soggetti deceduti e ditte cessate	118,9	133,1	145,7	168,4	195,0	224,4	105,5
i) Anagrafe tributaria negativa (nullatenenti)	109,5	115,8	120,6	136,7	136,5	138,9	29,4
l) Azioni cautelari/esecutive tentate senza riscossione	410,1	445,0	445,3	515,0	502,5	580,8	170,7
m) Rate a scadere su dilazioni non revocate	14,7	15,7	18,6	24,5	18,8	34,7	20,0
n) Magazzino residuo lordo (d-e-f-g-h-i-l-m)	79,6	84,6	92,4	114,2	101,7	101,2	21,6

Fonte: elaborazione su dati riportati in Corte dei conti (2024), "Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2023", 27 giugno e, per il 2025, Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle entrate-Riscossione "Indagine conoscitiva sulla gestione del magazzino fiscale in carico all'Agenzia delle entrate-Riscossione" e "Esame del disegno di legge A.S. 1375 - Disposizioni concernenti la rateizzazione di carichi fiscali", 27 marzo 2025.

¹⁵¹ Il magazzino residuo lordo ha registrato una crescita del 27,1 per cento rispetto al 2019, relativamente inferiore rispetto ad altri aggregati, quali ad esempio gli sgravi (+43,4 per cento) e le rate in scadenza (+136,1 per cento). Per un dettaglio sul grado di esigibilità delle voci che compongono il magazzino crediti, si veda anche Ufficio parlamentare di bilancio (2025), *op. cit.*

¹⁵² A cui corrispondono 296 milioni di singoli crediti concentrati per il 76,1 per cento tra quelli di importo entro 1.000 euro e per il 16,9 per cento entro 5.000 euro. Per i dettagli si veda Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle entrate-Riscossione "Indagine conoscitiva sulla gestione del magazzino fiscale in carico all'Agenzia delle entrate-Riscossione" e "Esame del disegno di legge A.S. 1375 - Disposizioni concernenti la rateizzazione di carichi fiscali", 27 marzo 2025.

cento hanno debiti entro 5.000 euro. Da evidenziare, infine, anche il peso sempre maggiore (+136,05 per cento rispetto al 2019) del valore delle rate in scadenza, a dimostrazione di un sempre più ampio ricorso alla rateazione per l'estinzione dei debiti. È però da sottolineare anche che, con riferimento alle definizioni agevolate, questo importo potrebbe alimentare ulteriormente il magazzino residuo lordo da parte di quei contribuenti che pagano la prima rata pur di godere del beneficio non onorando poi il pagamento delle rate successive.

Ne deriva, pertanto, la scarsa efficacia delle misure di definizione agevolata anche nel ridurre il peso del magazzino residuo dei crediti. A essa si affianca un'aumentata complessità gestionale – connessa allo stratificarsi di previsioni normative e di riammissione nei termini – che ha portato a un aggravio di attività per l'agente della riscossione con risorse dedicate sottratte alla ordinaria gestione di riscossione. Al riguardo, risultati maggiormente efficaci, soprattutto in termini di numero di cartelle giacenti¹⁵³, sono stati raggiunti con misure dal carattere più simile ai condoni che hanno previsto l'annullamento di talune tipologie di debiti¹⁵⁴. Mettendo da parte considerazioni sugli incentivi alla *tax compliance*, **un provvedimento di annullamento dei crediti o di discarico automatico di quelli più vetusti potrebbe avere un effetto positivo maggiore di quello ottenuto con le definizioni agevolate in termini di alleggerimento della mole sia di cartelle che compongono il magazzino residuo, sia dell'attività di recupero da parte dell'AdER, comunque dovuta nel caso della rottamazione.**

In questa direzione, e per una riforma più organica del servizio di riscossione, si muove in modo apprezzabile il D.Lgs. 110/2024¹⁵⁵, nel quale trovano coerente e organica considerazione alcuni aspetti emersi, in particolare, sulla gestione del magazzino dei ruoli e di lavorazione dei crediti e sul sistema di rateizzazione dei debiti¹⁵⁶, aspetti rilevanti che

¹⁵³ Dal Rapporto di verifica dei risultati della gestione dell'AdER per il 2023 si evince, inoltre, che le cartelle oggetto di rottamazione *quater* sono state oltre 26,6 milioni. Per i dettagli si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2025), *op. cit.*

¹⁵⁴ La riduzione del magazzino è stata: di circa 36,8 miliardi in relazione allo stralcio dei debiti di importo residuo entro 1.000 euro affidati dal 2000 al 2010 (previsto dal DL 119/2018); di circa 26,7 miliardi per lo stralcio dei debiti di importo residuo entro 5.000 euro affidati dal 2000 al 2010 (previsto dal DL 41/2021); di circa 18,9 miliardi per lo stralcio dei debiti entro 1.000 euro affidati dal 2000 al 2015 (previsto dalla L. 197/2022). L'annullamento automatico delle mini-cartelle previsto dal DL 119/2018, ad esempio, pur determinando una riduzione del magazzino di circa il 3,5 per cento del carico residuo contabile, ha comportato la cancellazione del 40 per cento dei singoli crediti in essere alla data di entrata in vigore del provvedimento di annullamento. Per i dettagli si veda Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle entrate-Riscossione "Indagine conoscitiva sulla gestione del magazzino fiscale in carico all'Agenzia delle entrate-Riscossione" e "Esame del disegno di legge A.S. 1375 - Disposizioni concernenti la rateizzazione di carichi fiscali", 27 marzo 2025.

¹⁵⁵ Attuativo dell'articolo 18 della legge delega per la riforma fiscale (L. 111/2023) che riguarda la revisione del sistema nazionale di riscossione.

¹⁵⁶ Va osservato che, anche con riferimento alla riscossione, il D.Lgs. 110/2024 raccoglie alcune delle linee di intervento di riforma emerse, da ultimo, nella menzionata "Relazione sui criteri per la revisione del meccanismo di controllo e di discarico dei crediti non riscossi" presentata dal Ministro dell'Economia e delle finanze il 14 luglio 2021 e nella connessa Risoluzione della 6ª Commissione (Finanze e Tesoro) del Senato approvata il 12 ottobre 2021.

hanno contribuito nel tempo all'inefficienza della gestione della riscossione coattiva¹⁵⁷. **Non appare chiaro come la misura proposta nel DDLB si inserisca nel quadro di riforma.** Si richiama l'attenzione, in particolare, su un possibile confliggente coordinamento che alcuni aspetti contenuti nel provvedimento possono avere sull'attuazione della riforma. La nuova edizione della definizione agevolata potrebbe non raccordarsi, in particolare, con le previsioni dell'articolo 7 del decreto attuativo, che prevede il discarico di tutto o parte del magazzino crediti entro la fine del 2031 sulla base di proposte della Commissione istituita a tale scopo, con l'effetto di non fornire i necessari incentivi all'adesione.

A fronte della riproposizione di una definizione agevolata particolarmente generosa non possono, infine, non emergere considerazioni in merito agli effetti che ripetute misure deflative hanno, da un lato, sull'efficacia dell'azione dell'Amministrazione finanziaria in termini di accertamento e controllo e di riscossione e, dall'altro, sul generale livello di tax compliance. Una valutazione più completa di questo tipo di interventi dovrebbe considerare anche gli impatti indiretti che aspettative su futuri condoni determinano sulla riduzione dei versamenti per adeguamento spontaneo¹⁵⁸, della riscossione ordinaria da attività di accertamento e di quella coattiva ordinaria. Dovrebbe inoltre essere evitata la riproposizione di agevolazioni che appaiono poco giustificabili, quali lo sconto per quei carichi sui quali vi fossero comunque aspettative di riscossione perché oggetto di forme di rateazione ordinaria, oppure la riammissione alle agevolazioni di contribuenti per i quali i benefici delle precedenti rottamazioni erano già scaduti. **Positive, pertanto, appaiono le limitazioni alla tipologia di atti rottamabili e l'esclusione per coloro in regola con i pagamenti legati a precedenti definizioni agevolate.** Infine, non dovrebbero essere trascurati anche gli effetti che condoni e cancellazioni hanno sull'equità complessiva del sistema fiscale, in considerazione della diversa distribuzione delle opportunità di non pagare le imposte e della capacità contributiva dei contribuenti a cui sono cancellati i debiti, alimentando l'impatto distributivo dell'evasione fiscale. I contribuenti che beneficiano di forme di definizione agevolata non sono, infatti, necessariamente soggetti con minore capacità contributiva rispetto a chi paga regolarmente le imposte o a chi, dopo aver ricevuto una cartella, paga l'intero importo richiesto senza attendere future forme di sconto del dovuto. L'assenza, infatti, di una qualche forma di condizionalità sulla situazione economica del contribuente ha come esito quello di accordare a singoli soggetti sconti non giustificabili e di importo anche significativo sul debito complessivo.

Passando alle Amministrazioni locali, **il DDLB estende alle Regioni e agli Enti locali la possibilità di introdurre autonomamente forme di definizione agevolata dei propri tributi**, ad eccezione dell'IRAP e delle addizionali. Tenuto conto della propria situazione economico-finanziaria e degli equilibri di bilancio, le Amministrazioni locali possono

¹⁵⁷ Per i dettagli sul contenuto del D.Lgs. 110/2024 e alcune considerazioni in merito, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2025), *op. cit.*.

¹⁵⁸ Analoghe considerazioni sono contenute anche nella "Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato - Anno finanziario 2024" della Corte dei conti, in cui l'analisi dei mancati versamenti sugli importi dovuti a seguito di controlli automatici sulle dichiarazioni suggerisce una probabile alta correlazione con aspettative di future rottamazioni.

prevedere un'agevolazione in termini di esclusione o riduzione di interessi e sanzioni a condizione che i contribuenti, per aderirvi, adempiano entro 60 giorni dalla pubblicazione dell'atto ai precedenti obblighi tributari non assolti. Le forme di definizione agevolata possono riguardare anche le entrate di natura patrimoniale ed essere introdotte anche nei casi in cui vi sia già un accertamento in corso. Andranno considerati i possibili effetti di tale eventualità sullo *stock* e sugli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità e, di conseguenza, sulla capacità di spesa di questi Enti alla luce delle nuove regole di bilancio europee. Un recupero permanente di evasione fiscale o un miglioramento della capacità di riscossione degli Enti territoriali libererebbero risorse da questo Fondo e le renderebbero utilizzabili per assumere nuovi impegni di spesa. Anche nel caso dei tributi degli Enti locali, valgono le considerazioni sugli effetti negativi che la proposizione di forme di definizione agevolata e di sanatorie fiscali possono avere sul grado di fedeltà fiscale e sulla riscossione ordinaria delle imposte.

Attraverso un'altra misura, **il DDLB riconosce agli Enti locali la facoltà di affidare il servizio di riscossione coattiva ad AMCO – Asset Management Company S.p.a.** Il ricorso alla società è obbligatorio per gli Enti con risultati in tale ambito non soddisfacenti¹⁵⁹. La stessa AMCO, per le attività connesse alla riscossione coattiva di questi Enti, può avvalersi dei soggetti iscritti all'Albo¹⁶⁰ dei soggetti privati abilitati a effettuare attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate delle Province e dei Comuni assicurando il coordinamento delle procedure di riscossione e il monitoraggio delle attività svolte. Nell'espletamento delle funzioni connesse alla riscossione coattiva, ad AMCO sono attribuiti gli stessi poteri di AdER.

Va osservato che l'attuale assetto della riscossione degli Enti locali è il risultato di un'articolata evoluzione normativa che ha interessato sia la riscossione in generale – compresa quella delle imposte erariali – sia quella specifica dei tributi locali.

In particolare, con il DL 193/2016 è stato consentito agli Enti locali, dal 2017, di svolgere attività di riscossione, anche coattiva, delle proprie entrate secondo le seguenti modalità: a) gestione diretta utilizzando risorse dell'Ente; b) società strumentali (in *house providing*); c) affidamento a società esterne con ordinaria procedura a evidenza pubblica; d) affidamento diretto all'AdER, previa delibera.

Da tempo sono, tuttavia, noti i risultati non soddisfacenti degli Enti locali nella riscossione dei propri tributi¹⁶¹. Le basse percentuali di riscossione dei residui attivi evidenziano le difficoltà che molti Enti hanno nel recuperare il credito tributario quando questo non sia

¹⁵⁹ Ossia che registrano una percentuale di riscossione in conto residui del Titoli I tipologia 1 e del Titolo 3 inferiore a quella indicata nel decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze attuativo delle disposizioni dei commi da 2-bis a 2-nonies dell'articolo 2 del DL 193/2016 così come emendato dall'articolo 118 del DDLB.

¹⁶⁰ Di cui all'articolo 53 del D.Lgs. 446/1997.

¹⁶¹ Come rilevato da Anci nell'Audizione nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulla gestione del magazzino fiscale e dell'esame del DDL 1375, la quota di crediti comunali del magazzino ruoli è di 25 miliardi, di cui circa 6 esigibili.

versato nei termini¹⁶². Nell'ultimo decennio, inoltre, si è assistito a una progressiva riduzione del numero dei Comuni che affidano i propri carichi ad AdER per la riscossione coattiva e/o volontaria, con il 55,4 per cento di essi che affida il servizio ad agenti diversi a riprova di una generale valutazione critica della qualità dei servizi da essa offerta^{163 164}.

Con riferimento alla proposta del DDL di bilancio per il 2026, si osserva che, se anche i risultati poco soddisfacenti potrebbero richiedere uno sforzo in termini di coordinamento e monitoraggio e pur riconoscendo la specificità dei tributi locali, **l'affidamento a un ulteriore soggetto diverso da AdER complica ulteriormente il panorama della riscossione dei tributi locali, con dubbi esiti sui risultati. Il grado di complessità gestionale potrebbe inoltre anche aumentare se si considera che alcuni Enti locali affidano ad AdER e ai soggetti iscritti nello speciale Albo i servizi sia di riscossione ordinaria che coattiva.** Lo scorporamento della seconda per l'affidamento ad AMCO, quand'anche volontario, aumenterebbe il numero di soggetti coinvolti nella riscossione, determinando un quadro complesso al quale possono ricollegarsi possibili inefficienze. **La frammentazione in una pluralità di soggetti coinvolti potrebbe portare a non sfruttate adeguatamente le sinergie in termini di esperienze maturate, patrimonio informativo e interoperabilità delle banche dati necessarie all'efficienza della riscossione.** Va inoltre considerato che le previsioni contenute negli articoli 24 e 118 del DDLB per il 2026 potrebbero trovare una migliore e più organica trattazione nell'ambito dell'attuazione della delega fiscale in materia di tributi locali. A questo proposito, si evidenzia una possibile sovrapposizione normativa con quanto previsto nell'Atto del Governo n. 276 "Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale"¹⁶⁵.

Infine, il DDLB consente all'Agenzia delle entrate di mettere a disposizione dell'agente della riscossione i dati relativi ai corrispettivi delle fatture emesse dai debitori iscritti a ruolo e dai loro coobbligati negli ultimi sei mesi, per avviare procedure esecutive presso terzi. Tra i numerosi elementi che determinano, condizionandoli, i risultati in termini di riscossione coattiva e di gestione del magazzino dei carichi residui, oltre alla natura dei crediti e dei soggetti debitori, all'importo e al numero dei crediti e delle cartelle, alle possibili azioni esperibili per la riscossione, vi è anche la possibilità per l'Agenzia delle

¹⁶² Per un'analisi approfondita sui fattori che determinano i risultati in termini di riscossione degli Enti locali e le problematiche a esse connesse, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "La tassa sui rifiuti: carico fiscale, riscossione e implicazioni sui bilanci dei Comuni", Focus tematico n. 5, 19 dicembre. Si vedano, inoltre tra gli altri: Bordignon, M., Cipullo, D. e Iovino, P. (2024), "La riscossione dei tributi municipali. Una ricerca Crifel", Presentazione al Convegno IFEL "La Riscossione dei Comuni Italiani: sfide attuali e prospettive future", Roma, 10 dicembre; Ministero dell'Interno – Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli Enti locali (2019), "Riscossione dei tributi locali e tax gap"; Corte dei conti (2024), "Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato - Anno finanziario 2023" e IFEL (2024), "Indagine conoscitiva sullo stato della fiscalità locale e sui modelli organizzativi per la gestione delle entrate". Quest'ultima ha, in particolare, rilevato quanto i tassi di recupero crediti da parte di AdER siano inferiori a quelli dei soggetti affidatari privati.

¹⁶³ Si veda Corte dei conti (2025), "Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato - Anno finanziario 2024".

¹⁶⁴ La necessità di un nuovo assetto della riscossione era già emersa nell'Audizione del Ministro dell'Economia e delle finanze innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 9 luglio 2025.

¹⁶⁵ In attuazione degli articoli 1, 13 e 14 della L. 111/2023 (Delega per la riforma fiscale).

entrate-Riscossione e degli altri agenti della riscossione di utilizzare al meglio il potenziale informativo per una migliore analisi del rischio di credito. Nella prospettiva di un rafforzamento della riscossione, è sicuramente apprezzabile, al fine di favorire la completa integrazione tra l'Agenzia delle entrate e l'AdER, consentire a quest'ultima di accedere ai dati delle fatture elettroniche attive e passive. La condivisione e l'utilizzo dell'intero patrimonio informativo dell'Agenzia delle entrate da parte dell'agente della riscossione consentirebbe, inoltre, di mettere a punto nuovi strumenti per incrementare l'efficienza nella riscossione¹⁶⁶. **L'auspicio è, inoltre, che il patrimonio informativo a disposizione sia valorizzato assegnando la necessaria importanza all'analisi dei dati e all'utilizzo di avanzate tecniche predittive nella gestione del debito fiscale sia nella fase di individuazione di quali siano i contribuenti a maggiore rischio di mancato pagamento del debito fiscale, sia nella fase di pianificazione delle azioni coattive.**

4.7 Le misure riguardanti la finanza locale

Il DDLB prevede in materia una serie di misure che possono essere suddivise in tre macrogruppi.

Il primo gruppo comprende le misure volte all'allargamento degli spazi finanziari disponibili per gli Enti territoriali. Per le Regioni sono previste: una riduzione di 100 milioni del contributo alla finanza pubblica per il 2026, con la possibilità di un'ulteriore diminuzione qualora rinunciassero all'ultima *tranche* di finanziamenti per investimenti prevista dalla legge di bilancio per il 2019; la cancellazione delle anticipazioni di liquidità e del debito sanitario, con conseguente assegnazione di ulteriori spazi di spendibilità dei risultati di amministrazione ad alcune Regioni. Per gli Enti locali il DDLB modifica le modalità di calcolo degli accantonamenti nel Fondo crediti di dubbia esigibilità e le regole per l'utilizzo degli avanzi vincolati per gli Enti in disavanzo.

Gli interventi a favore delle Regioni relativi alla cancellazione delle anticipazioni di liquidità e quelli a beneficio degli Enti locali di modifica delle modalità di calcolo degli accantonamenti nel Fondo crediti di dubbia esigibilità e della possibilità di utilizzo degli avanzi vincolati da parte degli Enti in disavanzo operano modificando le regole contabili, introducendo specificità per sotto comparti, a scapito della contabilità armonizzata degli Enti territoriali.

Il secondo gruppo comprende norme che coinvolgono congiuntamente Regioni e Comuni finalizzate alla definizione di Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e dei relativi meccanismi di finanziamento e monitoraggio in alcune delle materie coinvolte nel

¹⁶⁶ Si veda l'Audizione del Direttore Generale del Dipartimento delle Finanze "Indagine conoscitiva sulla gestione del magazzino fiscale in carico all'Agenzia delle entrate-Riscossione" e "Esame del disegno di legge A.S. 1375 - Disposizioni concernenti la rateizzazione di carichi fiscali", 26 marzo 2025.

processo di completamento del federalismo fiscale regionale, previsto tra le riforme abilitanti del PNRR da portare a termine entro il primo trimestre del 2026.

Il terzo gruppo include disposizioni che introducono nuovi stanziamenti per gli Enti territoriali o modificano quelli esistenti mantenendo un carattere non organico e frammentario. Tali disposizioni contribuiscono alla proliferazione di fondi di finanziamento relativi alle medesime funzioni, complicando la valutazione dell'adeguatezza delle risorse e degli esiti perequativi e il monitoraggio delle politiche pubbliche.

La tabella 4.22 riassume gli effetti finanziari del complesso delle misure relative agli Enti territoriali desumibili dalla Relazione tecnica del DDLB.

Tab. 4.22 – Le misure riguardanti la finanza locale
(milioni di euro)

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Regioni									
Ampliamento della capacità di spesa									
Riduzione del concorso alla finanza pubblica RSO	100,0								
Ampliamento della capacità di spesa dalla cancellazione delle anticipazioni di liquidità	30,7	68,2	103,7	118,1	120,0	89,3	51,8	16,3	1,9
Variazioni dei finanziamenti									
Riduzione del Fondo povertà ⁽¹⁾	-267,2	-347,0	-336,2	-268,7	-212,9	-145,5	-75,0	-2,5	-2,1
Incremento del Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio	250,0	250,0	250,0	250,0	250,0	250,0	250,0	250,0	250,0
Effetti finanziari Regioni (a)	113,5	-28,8	17,5	99,4	157,1	193,8	226,8	263,8	249,8
Enti locali									
Ampliamento della capacità di spesa									
Modifica modalità di calcolo del FCDE - Enti locali	87,5	262,5	340,3	366,5	199,8	77,8	23,6		
Revisione regole di utilizzo degli avanzi vincolati Enti locali in disavanzo	105,0	105,0	105,0	105,0	105,0	105,0	105,0	105,0	105,0
Interventi in materia del federalismo demaniale	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
Variazioni dei finanziamenti									
Fondo per l'assistenza ai minori - Comuni	150,0								
Fondo per l'incremento del trattamento accessorio fisso e ricorrente del personale non dirigente - Comuni	0,0	50,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi - Comuni	0,0	200,0	200,0	200,0	200,0	200,0	200,0	200,0	200,0
Istituzione del Fondo per le attività socioeducative a favore dei minori - Comuni	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0
Effetti finanziari Enti locali (b)	417,5	692,5	820,3	846,5	679,8	557,8	503,6	480,0	480,0
Effetti finanziari complessivi (a)+(b)	531,0	663,8	837,8	945,9	836,9	751,6	730,4	743,8	729,8

Fonte: Relazione tecnica e prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DDLB.

(1) La riduzione del concorso alla finanza pubblica comporta un minore accantonamento di risorse di parte corrente da effettuare nel 2026. Per gli Enti in avanzo questo si riflette in una minore spesa per investimenti realizzabile dall'anno successivo. Tale minore onere a carico della finanza pubblica è stimato ufficialmente in 15,6 milioni nel periodo 2027-2033 (0,8 milioni nel 2027, 4,9 nel 2028, 6,4 nel 2029, 2,8 nel 2030, 0,4 nel 2031, 0,2 nel 2032 e 0,1 nel 2033), ma non è riportato nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari.

4.7.1 L'allargamento degli spazi finanziari degli Enti territoriali: le Regioni

4.7.1.1 Il concorso agli obiettivi di finanza pubblica

Per le Regioni a statuto ordinario (RSO) si prevede la riduzione di 100 milioni per il 2026 del contributo alla finanza pubblica previsto dalla legge di bilancio per il 2025 (tab. 4.23). A ciò si aggiunge la possibilità di un'ulteriore diminuzione, sempre nel 2026, da realizzare attraverso la riduzione del taglio previsto dalla legge di bilancio per il 2024 e del contributo alla finanza pubblica previsto dalla legge di bilancio per il 2025 per il triennio 2027-29.

Il concorso delle Regioni è attualmente determinato dalle norme contenute nelle leggi di bilancio per il 2024 e per il 2025. Si tratta di due diverse modalità di concorrere agli obiettivi di finanza pubblica. Il contributo previsto dalla legge di bilancio per il 2024 prevede per il quadriennio 2025-28 il versamento da parte delle RSO di risorse al bilancio dello Stato; solo nel 2024 il contributo è stato convertito nell'obbligo di riduzione dei disavanzi di amministrazione. Il contributo alla finanza pubblica previsto dalla legge di bilancio per il 2025 prevede, invece, per il quadriennio 2025-29, l'obbligo di accantonamento di risorse di parte corrente e la loro destinazione al ripiano del disavanzo per gli Enti che sono in tale condizione o alla realizzazione di investimenti dall'esercizio successivo per quelli in equilibrio o in avanzo¹⁶⁷.

Tale ulteriore riduzione può essere ottenuta a fronte della rinuncia da parte delle RSO all'ultima *tranche* del finanziamento per gli investimenti previsto dalla legge di bilancio per il 2019¹⁶⁸. È importante osservare che, con riferimento a tale finanziamento –

Tab. 4.23 – La riduzione e la possibilità di rimodulazione del concorso alla finanza pubblica per le RSO
(milioni di euro)

	2026	2027	2028	2029
Concorso agli obiettivi di finanza pubblica a normativa vigente				
Contributo LB 2024 (L. 213/2023, c. 527) - Versamento delle risorse al bilancio dello Stato	-350,0	-350,0	-350,0	
Contributo LB 2025 (L. 207/2024, c. 786) - Contenimento della spesa corrente per ripiani di disavanzi o futuri investimenti	-840,0	-840,0	-840,0	-1.310,0
Riduzione del concorso e possibilità di rimodulazione DDLB 2026				
Riduzione del contributo LB 2025 (L. 207/2024, c. 786)	100,0			
Possibilità di riduzione del contributo LB 2024 (L. 213/2023, c. 527)	85,6			
Possibilità di riduzione del contributo LB 2025 (L. 207/2024, c. 786)		85,6	89,4	9,1

Fonte: Relazione tecnica del DDLB.

¹⁶⁷ Per maggiori dettagli, si rinvia a Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "[Audizione](#) della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2025 (C. 2112-bis)", 5 novembre e a Ufficio parlamentare di bilancio (2025), "[Audizione](#) dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale", 7 maggio.

¹⁶⁸ Il finanziamento in questione è stato già ridotto dalla legge di bilancio per il 2025. Per maggiori dettagli si rinvia a Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "[Audizione](#) della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2025 (C. 2112-bis)", 5 novembre.

destinato a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio – le RSO hanno l’obbligo di destinare il 70 per cento delle risorse a favore dei Comuni. Pertanto, la riduzione del contributo per le RSO che opereranno per la rimodulazione si realizzerà in parte a scapito delle risorse da destinare ai Comuni.

4.7.1.2 La cancellazione del debito per le anticipazioni di liquidità

Su richiesta della Conferenza delle Regioni, **il DDLB stabilisce la cancellazione del debito delle Regioni nei confronti dello Stato riguardante le anticipazioni di liquidità** concesse a più riprese anche in relazione all’impegno assunto da alcune di esse con i piani di rientro e in considerazione dell’emergenza sanitaria. **La cancellazione** delle quote residue dei finanziamenti (capitale e interessi) **avviene attraverso un meccanismo di compensazione in base al quale, dal 2026 al 2051, le Regioni beneficiarie verseranno annualmente al bilancio dello Stato gli importi corrispondenti alle quote di capitale e agli interessi residuali**, per un totale complessivo di 25.068 milioni per le anticipazioni di liquidità e di 6.325 milioni per il debito sanitario.

La misura, che è stata fortemente voluta dalle Regioni¹⁶⁹, prevede la cancellazione dai bilanci regionali del residuo del finanziamento concesso alla Regione Siciliana, alla Campania, al Lazio e al Molise nel 2008 per il ripiano dei disavanzi sanitari, previsto dalla L. 244/2007, nonché delle anticipazioni di liquidità concesse alle Regioni per estinguere debiti pregressi. Tali anticipazioni sono state erogate principalmente nel biennio 2013-14, ossia negli anni di consolidamento della finanza pubblica anche con il concorso degli Enti territoriali, e nella fase di introduzione dei piani di rientro (tab. 4.24).

Se il meccanismo di compensazione non determina vantaggi diretti, la cancellazione dei suddetti debiti e anticipazioni comporta, per le Regioni beneficiarie, lo svuotamento del Fondo anticipazioni liquidità (FAL) nel risultato di amministrazione (RA). Ne consegue, date le regole contabili vigenti, un effetto in termini di maggiore spendibilità degli avanzi.

La funzione del FAL è di garantire la restituzione delle risorse ottenute a titolo di anticipazione di liquidità per agevolare i pagamenti dei debiti certi ed esigibili. In concomitanza con l’ottenimento dell’anticipazione, nei bilanci degli Enti, viene effettuato un corrispondente accantonamento nel FAL. Tale fondo, come altri frutto di specifici accantonamenti, confluisce nel RA sotto forma di risorse che non possono essere impegnate. Il fondo viene ridotto nel tempo in relazione alle quote di anticipazione rimborsate.

¹⁶⁹ La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, all’unanimità, ha espresso parere favorevole sullo schema di decreto di riparto per il 2026 del contributo alla finanza pubblica previsto dalla legge di bilancio per il 2025, condizionandolo all’inserimento, nel primo provvedimento legislativo utile, di una norma sulla riduzione del contributo alla finanza pubblica e sulla cancellazione della restituzione delle anticipazioni di liquidità comportante una diversa contabilizzazione del Fondo anticipazioni liquidità (FAL). Si veda “Documento sullo schema di decreto del Ministero dell’Economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, concernente il riparto del contributo alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario – annualità 2025-2029”, n. 25/124/SR05/C2 del 1° ottobre 2025.

Tab. 4.24 – Ricorso alle anticipazioni di liquidità e al finanziamento di ripiani di disavanzi sanitari
(milioni di euro)

	Debito art. 2, c. 46, L. 244/2007	FAL DL 35/2013, convertito con modificazioni dalla L. 64/2013 e successivi rifinanziamenti	FAL art. 116, DL 34/2020, convertito L. 77/2020, e successive integrazioni	FAL art. 1, c. 833, L. 178/2020
Per debiti non sanitari		9.455,3	29,9	-
Per debiti sanitari	9.077,0	15.828,0	-	81,2
Totale	9.077,0	25.283,4	29,9	81,2

Fonte: per FAL, Ragioneria generale dello Stato, dati aggiornati al 2024; per debito Delibera n. 22/2009/G della Corte dei conti.

Il RA è lo strumento fondamentale della contabilità degli Enti territoriali. Nel rendiconto, il RA è costituito dal Fondo cassa – dato dalla differenza tra incassi e pagamenti – e dai residui attivi e passivi e al netto di Fondo pluriennale vincolato (FPV) (RA = Fondo cassa + Residui attivi - Residui passivi - FPV). Tale risultato è composto da tre tipi di avanzi – che ne determinano il segno generalmente positivo – formatisi a seguito del contenimento della spesa: 1) la parte accantonata, composta dagli accantonamenti obbligatori e non che gli Enti effettuano per far fronte a diversi rischi di gestione (comprende, tra gli altri, il FAL e il Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)); 2) la parte vincolata (ad esempio, trasferimenti vincolati non impegnati nell'esercizio che vanno nell'avanzo vincolato per essere impegnati in quello successivo secondo il vincolo di destinazione); 3) la parte destinata agli investimenti. La parte positiva che eventualmente resta al netto di queste tre componenti costituisce l'avanzo libero. La tabella 4.25 riassume le regole di spendibilità delle parti accantonate, vincolate e destinate e dell'avanzo libero/disavanzo.

Per le Regioni beneficiarie della misura, la cancellazione del FAL modifica la formazione dell'avanzo libero o del disavanzo e la spendibilità delle risorse accantonate, vincolate e destinate, con possibili effetti di allargamento dei margini per la loro spesa futura. Nella tabella 4.26 sono riportati i RA e le risorse accantonate, vincolate e destinate desumibili dal rendiconto 2024.

Tuttavia, proprio per evitare che la cancellazione del FAL comporti una maggiore spendibilità delle risorse accantonate, vincolate e destinate, nonché degli eventuali avanzi liberi formatisi a causa della cancellazione del fondo, le Regioni che decidessero di avvalersi della cancellazione delle anticipazioni dovranno impegnarsi, con delibera dei rispettivi Consigli regionali, per tutto il periodo di restituzione delle quote di capitale e interessi allo Stato, ad applicare al proprio bilancio di previsione i margini di spendibilità, nei limiti previsti dalla legislazione vigente (descritti nella tabella 4.25), determinati con riferimento al rendiconto 2024 (tab. 4.26). Per alcune delle Regioni beneficiarie sono previsti ulteriori spazi di spendibilità in deroga al limite posto. La tabella 4.27 riporta i modificati margini di spendibilità vincolati al rendiconto 2024 e le attenuazioni del vincolo, riferiti alle Regioni che potrebbero avvalersi della cancellazione delle anticipazioni.

Dato il tetto agli spazi di spendibilità, la cancellazione dell'accantonamento al FAL dal rendiconto 2025 potrebbe incidere su come le RSO beneficiarie potranno utilizzare il

contributo alla finanza pubblica previsto dalla scorsa legge di bilancio già con riferimento al 2025. Si ricorda che per tutte le RSO è previsto il contenimento della spesa corrente: gli Enti in disavanzo, al netto del debito autorizzato e non contratto, dovranno destinarlo al ripiano del medesimo in aggiunta a quanto stabilito dai piani di rientro, mentre gli Enti in avanzo potranno utilizzarlo negli anni successivi per finanziare investimenti.

Tab. 4.25 – Formazione di avanzi/disavanzi e le regole di spendibilità

Calcolo della parte disponibile del RA	Avanzo	Disavanzo moderato	Disavanzo elevato
RA (A)	(E) ≥ 0	(E) < 0 e RA - FCDE - FA > 0	(E) < 0 e RA - FCDE - FAL ≤ 0
Parte accantonata (B)	Nell'esercizio t+1 sono spendibili: (E), principalmente per investimenti; risorse accantonate, vincolate e	Nell'esercizio t+1 si ripiana (E) o la sua quota se il ripiano è pluriennale; sono spendibili risorse accantonate, vincolate e	Nell'esercizio t + 1 si ripiana (E) o la sua quota se il ripiano è pluriennale; sono spendibili risorse accantonate, vincolate e
Comprensiva di FAL e FCDE	destinate pari a (A) - FAL - FCDE	destinate in misura pari a (A) - FAL - FCDE + quota di ripiano del disavanzo	destinate in misura pari alla quota di ripiano del disavanzo
Parte vincolata (C)			
Parte destinata agli investimenti (D)			
Parte disponibile (E) = (A - B - C - D)			

Tab. 4.26 – RA nel rendiconto 2024
(milioni di euro)

Regione	RA	FCDE	FAL	Altri accantonamenti	Parte vincolata	Parte destinata a investimenti	Parte disponibile	Di cui: Disavanzo da debito autorizzato e non contratto
Piemonte	-1.065,1	424,3	3.161,5	70,5	158,1	2,0	-4.881,4	0,0
Valle d'Aosta	479,2	17,5	0,0	108,6	75,7	0,0	277,3	0,0
Lombardia	1,3	555,8	0,0	524,4	738,5	64,0	-1.881,5	-1.881,5
P.A. Bolzano	1.061,0	120,0	0,0	98,8	182,9	0,0	659,4	0,0
P.A. Trento	1.364,2	52,2	0,0	26,4	49,0	0,0	1.236,6	0,0
Trentino-Alto Adige	136,1	0,0	0,0	20,4	2,2	0,0	113,5	0,0
Veneto	2.159,7	1.136,6	1.202,5	582,9	508,1	0,0	-1.270,4	-67,9
Friuli-Venezia Giulia	3.216,2	91,3	0,0	1.463,9	612,4	21,7	1.026,8	0,0
Liguria	896,3	171,0	110,4	215,3	392,6	0,0	7,0	0,0
Emilia-Romagna	1.260,9	562,1	738,3	406,9	612,1	6,8	-1.065,2	-326,9
Toscana	1.147,0	830,9	507,7	146,0	660,6	0,0	-998,2	-429,4
Umbria	403,7	190,9	26,0	91,3	165,5	0,0	-70,1	-44,1
Marche ⁽¹⁾	893,6	386,2	0,0	177,1	380,1	0,0	-49,7	-49,7
Lazio	3.287,8	1.010,2	13.048,5	1.454,1	823,5	0,0	-13.048,5	0,0
Abruzzo	805,8	18,3	163,0	202,2	511,7	4,0	-93,5	0,0
Molise	173,4	96,4	243,5	172,0	150,1	0,0	-488,6	0,0
Campania	2.205,7	553,0	2.009,5	1.208,4	1.180,3	0,0	-2.745,4	0,0
Puglia	4.192,7	1.280,3	481,3	313,9	2.185,9	0,0	-68,7	0,0
Basilicata	621,3	45,5	0,0	63,3	512,8	0,0	-0,2	0,0
Calabria	2.067,7	647,8	193,7	483,7	684,7	0,0	57,8	0,0
Sicilia	12.488,4	203,3	1.958,3	2.234,5	5.929,5	12,4	2.150,4	0,0
Sardegna	3.719,6	406,6	0,0	931,4	1.585,1	40,8	755,7	0,0
Totale	41.516,5	8.800,3	23.844,2	10.996,0	18.101,3	151,7	-20.376,9	-2.799,5

Fonte: elaborazioni su dati BDAP.

(1) Nel rendiconto 2024 il disavanzo da debito autorizzato e non contratto risulta, probabilmente per un errore di compilazione, con segno positivo; nella tabella è stato riportato con segno negativo.

Tab. 4.27 – Margini di spendibilità vincolati al rendiconto 2024 e attenuazioni del vincolo per le Regioni che possono avvalersi della cancellazione del FAL (1)
(milioni di euro)

Regione	Avanzo / disavanzo	Spendibilità del RA al netto di FAL e FCDE		Attenuazione del vincolo
		Regioni in avanzo o disavanzo moderato	Regioni con disavanzo elevato	
Calabria	Avanzo	1.226,2		
Liguria	Avanzo	614,9		
Molise	Disavanzo elevato		Quota di ripiano disavanzo	
Piemonte	Disavanzo elevato		Quota di ripiano disavanzo	
Puglia	Disavanzo moderato	2.431,1 + quota ripiano disavanzo		Nessuna
Umbria	Disavanzo moderato	186,8 + quota ripiano disavanzo		
Sicilia	Disavanzo moderato	10.326,7 + quota ripiano disavanzo		
Abruzzo	Disavanzo moderato	624,5 + quota ripiano disavanzo		
Campania	Disavanzo elevato		Quota di ripiano disavanzo	2026-2030 + 29,790
Veneto	Disavanzo elevato		Quota di ripiano disavanzo	2027-2030 + 40,035
Emilia-Romagna	Disavanzo elevato		Quota di ripiano disavanzo	2028-2030 + 15,465
Toscana	Disavanzo elevato		Quota di ripiano disavanzo	2029-2030 + 5,220
Lazio	Disavanzo elevato		Quota di ripiano disavanzo + 404 dal 2027	2026-2030 + 29,490

Fonte: elaborazioni sui dati BDAP.

(1) Gli incrementi alla spendibilità delle Regioni Lazio e Abruzzo dal 2027 in misura pari, rispettivamente, a 404 e a 5 milioni previsti dalla legge di bilancio per il 2024 non costituiscono attenuazione del vincolo. Queste somme sono quote di capitale per le anticipazioni concesse a queste Regioni, la cui restituzione era stata sospesa in seguito al terremoto nel Centro Italia e la cui restituzione avrebbe dovuto riprendere dal 2027. Le somme sono conteggiate nelle quote di restituzione del capitale allo Stato. Questi maggiori spazi di spendibilità sarebbero stati ottenuti comunque da queste Regioni in concomitanza con la riduzione del FAL dal 2027.

La tabella 4.28 contiene una prima ricostruzione dei possibili effetti positivi sulla base dei rendiconti 2024; per una quantificazione più accurata sarebbero necessarie le informazioni sui piani di rientro dal disavanzo. In assenza di accantonamento al FAL, a parità di tutto il resto, sei RSO passerebbero da un disavanzo a un avanzo: Puglia, Umbria, Abruzzo, Veneto, Emilia-Romagna e Lazio. Tra queste, Puglia, Umbria e Abruzzo hanno già spazi di spendibilità delle risorse accantonate, vincolate e destinate che potrebbero consentirgli di spendere il contributo alla finanza pubblica accantonato per realizzare investimenti. Invece, Veneto, Emilia-Romagna e Lazio, potendo spendere le risorse accantonate, vincolate e destinate in misura non superiore alle quote di ripiano di disavanzo, sono assegnatarie degli spazi di spendibilità ulteriori nel periodo 2026-2030, presumibilmente per consentire anche a loro di poter utilizzare maggiormente il contributo accantonato ai fini degli investimenti.

Tab. 4.28 – Maggiori possibilità di utilizzo del contributo alla finanza pubblica previsto dalla legge di bilancio per il 2025 da parte delle RSO per investimenti a seguito della cancellazione del FAL
(milioni di euro)

Regione	Spendibilità del RA al netto di FAL e FCDE	Attenuazione del vincolo	Avanzo/disavanzo da debito autorizzato e non contratto ai fini dell'applicazione del contributo di finanza pubblica LB 2025	
			Con FAL	Senza FAL (simulazione dati rendiconto 2024)
Calabria	1.226,2	Nessuna	Avanzo	Avanzo
Liguria	614,9		Avanzo	Avanzo
Molise	Quota di ripiano disavanzo		Disavanzo	Disavanzo
Piemonte	Quota di ripiano disavanzo		Disavanzo	Disavanzo
Puglia	2.431,1 + quota ripiano disavanzo		Disavanzo	Avanzo
Umbria	186,8 + quota ripiano disavanzo		Disavanzo	Avanzo
Abruzzo	624,5 + quota di ripiano disavanzo + 5 (dal 2027)		Disavanzo	Avanzo
Campania	Quota di ripiano disavanzo	2026-2030 + 29,790	Disavanzo	Disavanzo
Veneto	Quota di ripiano disavanzo	2027-2030 + 40,035	Disavanzo	Avanzo
Emilia-Romagna	Quota di ripiano disavanzo	2028-2030 + 15,465	Disavanzo	Avanzo
Toscana	Quota di ripiano disavanzo	2029-2030 + 5,220	Disavanzo	Disavanzo
Lazio	Quota di ripiano disavanzo + 404 (dal 2027)	2026-2030 + 29,490	Disavanzo	Avanzo

Fonte: elaborazioni sui dati BDAP.

Pertanto, l'effetto positivo più diretto della norma per le RSO sembrerebbe essere la maggiore possibilità di utilizzo delle risorse accantonate per il contributo alla finanza pubblica per realizzare investimenti, che tuttavia non viene quantificato nel DDLB. Tale effetto sarebbe anche in linea con quanto espresso dalla Corte costituzionale nella recente sentenza (n. 152/2025). Questa, dato che quasi tutte le RSO sono in disavanzo, giudica la totale preclusione per il quinquennio 2025-29 dell'impiego dei risparmi di spesa corrente accantonati per effettuare investimenti come *“potenzialmente idonea a determinare, al termine del periodo di applicazione del contributo alla finanza pubblica, eccessivi divari infrastrutturali tra i territori, a causa di una discriminazione tra le regioni che si può riflettere in un pregiudizio al principio di eguaglianza sostanziale”*. La Corte pertanto sollecita il legislatore a rivedere *“l'eccessiva rigidità del meccanismo”*.

Tra i vantaggi indiretti per le Regioni, vi potrebbero essere quelli connessi con la cancellazione del debito dagli stati patrimoniali, anche in vista dell'attuazione della Riforma 1.15 del PNRR che prevede l'adozione di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale *accrual* per tutte le Amministrazioni pubbliche. Ciò potrebbe dare luogo a rinegoziazioni migliorative dei finanziamenti esistenti a carico delle Regioni,

nonché permettere loro di accedere ai mercati finanziari in futuro a condizioni più vantaggiose.

La norma proposta nel DDLB, tuttavia, solleva alcune perplessità. In primo luogo, **il fatto di intervenire solo sulle Regioni per anticipazioni che sono state erogate in situazioni particolari sia a queste sia agli Enti locali** e, in particolare, nel biennio 2013-14 nell'ambito della manovra per il consolidamento dei conti pubblici e durante la pandemia da Covid-19.

In secondo luogo, **la norma interviene, in deroga alle regole contabili, irrigidendo la spendibilità dei risultati di amministrazione delle Regioni per un lungo periodo di tempo** durante il quale potrebbero verificarsi cambiamenti in senso positivo rispetto alla situazione del 2024. Ad esempio, se una Regione dovesse migliorare la capacità di riscossione e conseguentemente vi fosse una diminuzione dello stock del FCDE – che, come si è visto, incide sugli spazi di spendibilità delle risorse accantonate, vincolate e destinate nel risultato di amministrazione – le risorse liberatesi non potrebbero essere spese.

Tale osservazione appare ancora più rilevante se si considerano le sentenze della Corte costituzionale n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018 che hanno dichiarato incostituzionali i vincoli posti da leggi statali alla spendibilità degli avanzi degli Enti territoriali. La norma, probabilmente in virtù di questa giurisprudenza costituzionale, stabilisce che le Regioni che decidono di avvalersi della cancellazione delle anticipazioni e del debito devono impegnarsi per un certo numero di anni a rispettare i vincoli. Tuttavia, l'impegno dei Consigli regionali si estende oltre la durata delle attuali consigliature.

4.7.2 L'allargamento degli spazi finanziari degli Enti territoriali: Comuni, Province e Città Metropolitane

4.7.2.1 La regola di calcolo dell'accantonamento al FCDE e la gestione della riscossione coattiva

Il DDLB interviene in materia di riscossione delle entrate locali modificando le regole di calcolo degli accantonamenti al FCDE in sede di bilancio di previsione (e del loro adeguamento durante l'esercizio) e prevedendo il ricorso ad AMCO S.p.A. per la gestione della riscossione coattiva.

Il meccanismo del FCDE risponde all'esigenza di impedire che la quota delle entrate previste ritenuta di incerta e difficile riscossione venga utilizzata, in fase di bilancio di previsione, per assumere impegni di spesa nel corso dell'esercizio e che residui attivi di incerta e difficile riscossione confluiscono negli avanzi spendibili in fase di rendiconto. Non si effettuano accantonamenti al FCDE per le entrate proprie accertate per cassa, per le quali l'accertamento ordinario corrisponde alla riscossione (ad esempio, IMU ordinaria, imposta di soggiorno, addizionale regionale e comunale all'Irpef, ecc.), per i trasferimenti da altre amministrazioni pubbliche e dalla UE, nonché per i crediti assistiti da fidejussione.

Il DDLB interviene consentendo l'accelerazione, dal 2026, della riduzione dell'accantonamento al FCDE nel caso di un miglioramento della capacità di riscossione. La

normativa vigente stabilisce che sia accantonata al Fondo una quota delle entrate accertate in previsione pari alla percentuale media di riscossione da adempimento spontaneo degli ultimi 5 anni¹⁷⁰. Inoltre, essa già prevede la possibilità di ridurre, da 5 a 3 anni, il periodo su cui effettuare il calcolo della media, nel caso in cui gli Enti adottino misure per il potenziamento della capacità di riscossione. Il DDLB consente di utilizzare, dal 2026, in luogo della percentuale media di riscossione degli ultimi 3 anni, quella dell'anno in cui si è registrato un miglioramento rispetto al triennio precedente, a condizione che venga attivato formalmente un progetto almeno triennale per rendere strutturale tale miglioramento.

La disposizione non si applica alle Regioni, verosimilmente sia in considerazione del fatto che il DDLB già prevede per esse le misure ampliative degli spazi finanziari esaminate in precedenza (par. 4.7.1), sia perché la maggior parte delle entrate regionali non è riscossa direttamente dalle stesse. Conseguentemente, le Regioni non sono esposte in misura paragonabile agli Enti locali, soprattutto ai Comuni, al rischio di mancata riscossione con potenziali ripercussioni sugli equilibri finanziari. Coerentemente, l'accantonamento al FCDE dei Comuni rappresenta l'81 per cento del totale degli accantonamenti degli Enti territoriali (tab. 4.29).

Il potenziale aumento della spesa degli Enti locali derivante dall'applicazione di questa misura viene stimato nella Relazione tecnica pari a 1.358 milioni nel periodo 2026-2031, un valore relativamente modesto dato che l'accantonamento annuale al FCDE negli ultimi anni supera 6 miliardi (6.432,7 milioni nel 2024). Esso potrebbe, tuttavia, trovare giustificazione sulla base di due fattori. In primo luogo, le modifiche della *compliance* spontanea dei contribuenti dipendono dalle condizioni strutturali dei territori, che evolvono lentamente nel tempo. In secondo luogo, una parte consistente dell'accantonamento al FCDE dei Comuni (tab. 4.30) riguarda la Tari¹⁷¹ e il miglioramento della sua riscossione non dovrebbe

Tab. 4.29 – Accantonamenti FCDE 2024 degli Enti territoriali (1)
(milioni di euro)

	FCDE
Province e Città metropolitane	210,0
Comuni	6.222,7
Regioni	1.242,5
Totale	7.675,2

Fonte: BDAP.

(1) Si riportano i valori delle economie in conto competenza contabilizzate nella Missione 20, Programma 2 del Rendiconto.

¹⁷⁰ La riscossione derivante dall'adempimento spontaneo dei contribuenti locali è pari alla somma dei debiti esigibili riscossi in conto competenza e delle code di pagamento nell'anno successivo, ma di competenza dell'anno precedente, riscosse in conto residui. L'accantonamento al FCDE è quindi calcolato secondo la formula seguente:

$$\text{Accantonamento FCDE}_t = \text{Previsione delle entrate}_t \times (100 - \% \text{ media riscossione ultimi 5 anni})$$

dove la percentuale media di riscossione di un anno è data da:

$$\text{Media}_t = \frac{\left(\frac{\text{Riscossione conto competenza}_t + \text{Riscossione conto residui di competenza anno } t_{t+1}}{\text{Accertamento}_t} \right) \times 100.}{}$$

¹⁷¹ Come ricordato in precedenza, non si effettuano accantonamenti al FCDE per le entrate proprie accertate per cassa come l'IMU ordinaria, l'imposta di soggiorno e l'addizionale comunale all'Irpef.

Tab. 4.30 – FCDE dei Comuni nel 2025 risultanti dal bilancio di previsione 2025-27 (1)
(milioni di euro)

	Residui attivi	FCDE	100 - % media di riscossione di residui attivi
Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa			
Imposte tasse e proventi assimilati (inclusa Tari)	27.474,2	21.303,1	77,5%
Entrate extratributarie, di cui:			
<i>Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti</i>	9.206,0	8.234,9	89,5%
<i>Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni</i>	6.714,9	3.929,3	58,5%
<i>Altro</i>	3.494,7	1.047,4	30,0%
Totale	46.889,8	34.514,7	73,6%

Fonte: BDAP.

(1) Nel bilancio di previsione, con il termine stanziamento si intende la previsione delle entrate che saranno accertate.

riflettersi in potenziale maggiore spesa dato che gli introiti della tassa sono vincolati al finanziamento del costo del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, determinato seguendo il metodo tariffario di ARERA. Il miglioramento della riscossione della Tari, pertanto, almeno nel breve e medio periodo, dovrebbe determinare un abbassamento delle tariffe applicate piuttosto che un aumento della spesa¹⁷².

Il DDLB prevede, per gli Enti locali che presentano livelli di riscossione coattiva al di sotto di una soglia da stabilire con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città e autonomie locali entro il 1° marzo 2026, l'obbligo di affidare tale riscossione ad AMCO S.p.A. (si veda il paragrafo 4.6.2). In questo caso, essendo una norma di tipo procedurale, la Relazione tecnica non prevede effetti sui saldi di finanza pubblica connessi con futuri ampliamenti degli spazi fiscali. Tuttavia, vi è la possibilità che ciò avvenga, soprattutto per i Comuni, se il ricorso alla società dovesse portare a un miglioramento della riscossione. La consistenza dello *stock* del FCDE per i residui attivi accumulati da questi Enti è pari a 46.889,8 milioni (tab. 4.31).

In sintesi, **le misure relative alla riscossione mirano a incentivare gli Enti locali a migliorare la capacità di riscossione consentendogli di tradurre immediatamente i maggiori incassi in maggiore spesa. L'affiancamento della possibilità di modificare il calcolo degli accantonamenti al FCDE con le altre misure**, ossia l'obbligo di redazione di un progetto per rendere strutturale il miglioramento della riscossione e la possibilità di intervenire in maniera diretta sulla riscossione coattiva non efficiente attraverso AMCO

¹⁷² Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), *“La tassa sui rifiuti: carico fiscale, riscossione e implicazioni sui bilanci dei Comuni”*, Focus tematico n. 5, 19 dicembre, in cui si afferma che, nonostante la mancata riscossione di parte della Tari, la spesa per il servizio di gestione dei rifiuti non ne risente, rimanendo allineata alla Tari accertata e non a quella riscossa. Ciò suggerisce che i Comuni attingano ad altre voci di bilancio per garantire la continuità del servizio a scapito di altri servizi. Ciò avviene soprattutto tra i Comuni del Sud, normalmente caratterizzati da minori disponibilità di spazi finanziari e da livelli di fornitura dei servizi mediamente deficitari.

S.p.A., sembrerebbe finalizzato a qualificare come strutturali le maggiori entrate che ne

Tab. 4.31 – Stock del FCDE dei Comuni nel 2024 risultante dal rendiconto
(milioni di euro)

	Residui attivi	FCDE	100 - % media di riscossione di residui attivi
Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa			
Imposte tasse e proventi assimilati (comprensivo Tari)	27.474,2	21.303,1	77,5%
Entrate extratributarie, di cui:			
<i>Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti</i>	9.206,0	8.234,9	89,5%
<i>Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni</i>	6.714,9	3.929,3	58,5%
<i>Altro</i>	3.494,7	1.047,4	30,0%
Totale	46.889,8	34.514,7	73,6%

Fonte: BDAP.

deriverebbero e, quindi, neutralizzare gli eventuali aumenti della spesa – che esse finanzierebbero – ai fini dell'indicatore della spesa netta. L'intervento appare tanto più rilevante se si considera che il miglioramento della riscossione rimane l'unico strumento per allargare gli spazi finanziari locali, dato che quelli dello sforzo fiscale residui sono stati sostanzialmente esauriti¹⁷³.

4.7.2.2 L'utilizzo dell'avanzo vincolato da parte degli Enti locali in disavanzo

Una norma del DDLB consente una maggiore spendibilità degli avanzi vincolati agli Enti locali in disavanzo, a condizione che rispettino il ripiano del disavanzo programmato.

Tale modifica sembrerebbe andare nella direzione di rendere compatibili le regole in materia di utilizzo delle risorse vincolate nel risultato di amministrazione da parte degli Enti in disavanzo con le esigenze di attuazione dei LEP e di finanziamento delle funzioni fondamentali. Come sottolineato nel paragrafo 4.7.1.2 (tab. 4.26), per gli Enti territoriali in disavanzo (in particolare, per quelli in disavanzo elevato) sono previsti limiti alla spendibilità delle risorse accantonate, vincolate e destinate agli investimenti che potrebbero impedire l'utilizzo di trasferimenti ricevuti – anche per l'attuazione dei LEP e degli obiettivi di servizio – se non impegnati nel corso dell'esercizio, confluendo nel risultato di amministrazione. Tali risorse rischiano di essere bloccate, in quanto la loro spendibilità nel successivo esercizio è determinata dalle esigenze del ripiano del disavanzo¹⁷⁴.

¹⁷³ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale", 29 maggio.

¹⁷⁴ Per maggiori approfondimenti si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2025), "Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale", 7 maggio.

La norma del DDLB libera la parte vincolata del risultato di amministrazione formatosi durante l'esercizio per poter essere impegnata nel risultato successivo in deroga alle regole imposte per la spendibilità, a condizione che gli Enti recuperino la quota di disavanzo iscritta nel bilancio di previsione.

Se, da un lato, la norma introduce un meccanismo importante per garantire l'attuazione dei LEP e degli obiettivi di servizio, dall'altro, la sua efficacia potrebbe essere fortemente depotenziata dal fatto che si applichi soltanto agli Enti locali. Se è vero che i Comuni, livello di governo più vicino ai cittadini, sono i diretti attuatori dei LEP e degli obiettivi di servizio, va anche considerato che i finanziamenti connessi all'attuazione di questi non sono destinati solo ai Comuni. Ci sono diversi finanziamenti, come si vedrà anche nel paragrafo 4.7.3 con riferimento all'assistenza sociale, che contribuiscono a finanziare servizi resi dai Comuni nell'ambito dei LEP attraverso le Regioni. La circostanza che la norma in esame si applichi soltanto agli Enti locali e non anche alle Regioni, oltre a costituire una deroga ai principi contabili armonizzati per l'intero comparto degli Enti territoriali, potrebbe impedire l'effettiva realizzazione dei LEP per l'effetto "imbuto" a livello delle Regioni. La cancellazione delle anticipazioni di liquidità con imposizione dei tetti alla spendibilità delle Regioni, anche essa operata in deroga a principi contabili armonizzati per il comparto degli Enti territoriali, esaspererebbe ulteriormente tale effetto, procrastinandolo per anni.

4.7.3 La definizione dei LEP per le materie del federalismo fiscale regionale

Gli articoli 123-128 del DDLB si propongono di definire i LEP e alcuni aspetti relativi al loro finanziamento e monitoraggio nell'ambito di materie di competenza regionale. Le misure rientrano nell'ambito dell'attuazione del federalismo fiscale regionale da realizzare entro marzo 2026 quale riforma abilitante del PNRR.

Il quadro normativo di riferimento è costituito dal D.Lgs. 68/2011, che prevede la fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle RSO caratterizzati da generalità e permanenza e destinati all'esercizio delle competenze regionali e di funzioni da parte di Province e Comuni. La fiscalizzazione deve essere accompagnata dall'istituzione di un fondo perequativo che deve garantire la copertura integrale del fabbisogno relativo ai LEP che rientrano nelle materie della sanità, dell'assistenza sociale, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale (TPL) (limitatamente alla spesa in conto capitale).

Le norme in questione intervengono sulle materie previste dal D.Lgs. 68/2011, con l'eccezione del trasporto pubblico locale, in modo differenziato.

Per la sanità, il DDLB si limita a richiamare i LEA, già compiutamente definiti dalla normativa di settore. Per l'istruzione vengono richiamati soltanto i LEP relativi al diritto allo studio

universitario, stabiliti dall'articolo 7 del D.Lgs. 68/2012¹⁷⁵, per i quali si prevede l'incremento delle risorse dal 2026 (250 milioni annue) e la definizione delle modalità di monitoraggio.

Per l'assistenza sociale, la disciplina fornita dal DDLB risulta più articolata, non limitandosi a richiamare LEP già definiti, ma istituendone di nuovi. Inoltre, le norme pongono le basi per l'integrazione tra le differenti fonti che potranno concorrere al finanziamento dei LEP. Occorre, infatti, ricordare che i servizi sociali, che rientrano nella competenza esclusiva delle Regioni, sono erogati dai Comuni con risorse ordinarie che derivano dalla propria capacità fiscale, dai flussi perequativi del Fondo di solidarietà comunale (FSC) e del Fondo speciale per l'equità dei livelli di servizio (FELS), da fondi statali intermediati dalle Regioni che potrebbero essere fiscalizzati e dalle risorse proprie delle Regioni trasferite ai Comuni.

4.7.3.1 I LEP relativi all'assistenza sociale

Per la materia dell'assistenza sociale sono disciplinati due gruppi di LEP: il primo riconducibile alle prestazioni sociali e il secondo relativo all'assistenza, all'autonomia e alla comunicazione personale per gli alunni e gli studenti con disabilità. Per il primo gruppo si effettua la ricognizione dei LEP e degli obiettivi di servizio esistenti e si individuano nuovi livelli; per il secondo gruppo si definiscono nuovi LEP e obiettivi di servizio.

Con riferimento ai LEP relativi alle prestazioni sociali, si istituisce un sistema di garanzia al fine di assicurare il coordinamento tra finanziamento, erogazione e monitoraggio dei servizi sociali essenziali. Il sistema riguarda i LEP (esistenti e di nuova istituzione) e la relativa spesa, i criteri e gli obiettivi che dovranno essere gradualmente raggiunti per assicurare l'attuazione e le misure correttive in caso di inadempienza.

Il nuovo sistema prende come riferimento gli Ambiti territoriali sociali (ATS)¹⁷⁶, e non il singolo Comune, ai fini della valutazione delle risorse e dell'erogazione dei LEP. Le Amministrazioni regionali e locali sono tenute a concorrere per assicurare agli ATS le risorse necessarie. Nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati è previsto il commissariamento secondo le modalità già previste nel caso del FELS. Tuttavia, queste ultime si applicano a singoli Comuni che non rendicontano le risorse loro assegnate per la funzione dei servizi sociali quando la spesa sostenuta risulta inferiore al livello di riferimento fissato per ciascun Ente. Pertanto, non è chiaro come le stesse modalità

¹⁷⁵ Per un approfondimento, si rinvia alla Nota del Ministero dell'Economia e delle finanze e della Commissione tecnica per i fabbisogni standard del 22 ottobre 2022.

¹⁷⁶ Gli ATS sono il livello ottimale per la gestione associata dei servizi sociali individuato dalla legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (L. 328/2000) e dei LEPS (legge di bilancio per il 2022). La definizione degli ATS spetta alle Regioni in concertazione con i Comuni del proprio territorio. Per maggiori approfondimenti si rinvia a Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "L'attuazione del Livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale: il reclutamento degli assistenti sociali", Focus tematico n. 5, 18 dicembre. Si segnala, inoltre, che il Piano nazionale inclusione e lotta alla povertà 2021-2027 ha tra i suoi interventi il rafforzamento della capacità istituzionale degli ATS.

possano essere applicate al monitoraggio degli ATS, la cui spesa complessiva e il relativo livello di riferimento deriva dalla somma delle risorse di più Comuni consociati.

La definizione dei criteri e degli obiettivi per le prestazioni nell'ambito dei LEP, nonché i criteri di riparto delle connesse risorse, è affidata a un successivo DPCM da emanare entro il 30 giugno 2026, insieme alla determinazione del livello di spesa di riferimento per ogni ATS, calcolato come somma dei fabbisogni standard monetari dei singoli Comuni che lo compongono.

Entro 12 mesi dall'approvazione della legge di bilancio dovranno, inoltre, essere determinati con uno o più decreti del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze e con l'Autorità politica delegata per gli affari regionali e le autonomie, previo parere della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, sistemi operativi e modalità integrate di monitoraggio in relazione alle disposizioni sul Sistema informativo unitario dei servizi (SIUSS) e a quelle concernenti il FELS, per la quota finalizzata al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali comunali. Attualmente il monitoraggio dei fondi relativi ai LEPS avviene attraverso il SIUSS gestito dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, mentre la rendicontazione degli obiettivi di servizio comunali in relazione alla quota sociale FELS, nonché la rilevazione dei dati per la definizione dei fabbisogni standard comunali, è assicurata da Sogei.

Entro 6 mesi dall'integrazione dei sistemi operativi e delle modalità di monitoraggio esistenti, si determinano le regole per il monitoraggio del Sistema di garanzia dei LEP, che prevede il confronto tra la spesa di riferimento e le spese impegnate nella Missione 12 – Diritti sociali, politiche sociali e famiglia da parte degli Enti locali che forniscono servizi sociali nel rispettivo ATS, al netto dei trasferimenti reciproci e delle spese afferenti al settore sanitario.

4.7.3.2 I LEP relativi alle prestazioni sociali

L'insieme dei LEP relativi alle prestazioni sociali comprende principalmente i livelli essenziali e gli obiettivi di servizio già definiti in due ambiti distinti: quello dell'attuazione del federalismo fiscale per i Comuni e quello delle politiche sociali nazionali¹⁷⁷ finanziate con i fondi statali alle Regioni (Fondo nazionale per le politiche sociali, FNPS; Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, Fondo povertà; Fondo "Dopo di noi"; Fondo nazionale per le non autosufficienze, FNA) (tab. 4.32).

¹⁷⁷ Le recenti politiche nazionali nel settore sono state sviluppate dalla Rete di protezione sociale, istituita con D. Lgs. 147/2017 come organismo nazionale di coordinamento tra Regioni, Enti locali e Ministeri competenti. Essa contribuisce a elaborare i piani di programmazione per le politiche sociali nazionali (attraverso il Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà e il Piano per la non autosufficienza) e a individuare interventi e servizi necessari nei limiti delle risorse esistenti per la progressiva definizione dei LEP.

Tab. 4.32 – LEP e obiettivi di servizio connessi alle prestazioni sociali

	LEPS / obiettivi di servizio	Descrizione	Gruppo target	Finanziamento	Beneficiari	Esistente / introdotto / DDLB 2026
1	Obiettivo di servizio - Potenziamento dei servizi sociali comunali	I Comuni con la spesa per la funzione servizi sociali inferiore al rispettivo fabbisogno standard sono tenuti a rendicontare le risorse assegnate per la funzione	Popolazione comunale	Perequazione nel FSC; quota sociale del FELS	Comuni	Esistente - Federalismo o comunale
2	LEPS - Pronto intervento sociale	Organizzazione e operatività del servizio per urgenze sociali operativo 24 ore su 24 tutto l'anno	Popolazione - Persone con bisogni non differibili a cui è necessario dare una risposta immediata	Fondo povertà	Regioni/ATS	Esistente - Politiche sociali nazionali
3	LEPS - Assistenti sociali nel servizio sociale professionale	Dotazione dei servizi sociali a livello di ATS con assistenti sociali in misura non inferiore a 1:5.000 abitanti; obiettivo di servizio intermedio di 1:6.500 abitanti	Popolazione ATS	Fondo povertà; quota sociale del FELS	Regioni/ATS e Comuni	Esistente - Politiche sociali nazionali
4	LEPS - Supervisione del personale dei servizi sociali	Analisi pratiche professionali messe in atto dagli assistenti sociali e operatori sociali; lavoro orientato prevalentemente al procedimento professionale sul piano metodologico, valoriale, deontologico e relazionale	Assistenti sociali e operatori sociali	FNPS	Regioni/ATS	Esistente - Politiche sociali nazionali
5	LEPS - Percorso assistenziale integrato (PUA integrati con UVM)	Servizi di presa in carico e accesso ad altri servizi sociali	Anziani non autosufficienti	FNA	Regioni/ATS	Esistente - Politiche sociali nazionali
6	LEPS - Assistenza domiciliare sociale	Assistenza a domicilio integrata con i servizi sanitari, anche attraverso soluzioni abitative di tipo coabitazione solidale e adattamenti delle abitazioni	Anziani non autosufficienti o con ridotta autonomia o a rischio di emarginazione; persone con disabilità grave o gravissima	FNA	Regioni/ATS	Esistente - Politiche sociali nazionali
7	LEPS - Servizi di sollievo per anziani non autosufficienti	Pronto intervento per emergenze diurne e notturne; servizio di sostituzione temporanea degli assistenti familiari in occasione di ferie, malattia e maternità; attivazione e organizzazione dell'aiuto alle famiglie	Anziani non autosufficienti e persone con disabilità	FNA	Regioni/ATS	Esistente - Politiche sociali nazionali
8	LEPS - Servizi di supporto per anziani non autosufficienti	Attività di supporto per contrattualizzazione di badanti da parte di anziani e delle loro famiglie (registro badanti, assistenza per i diversi aspetti gestionali, legali e amministrativi connessi alla contrattualizzazione dei badanti)	Anziani non autosufficienti e persone con disabilità	FNA	Regioni/ATS	Esistente - Politiche sociali nazionali
10	LEPS - Dimissioni protette	Azioni per il passaggio di un paziente dall'ambiente ospedaliero o similare a un ambiente di cura di tipo familiare	Anziani non autosufficienti e/o in condizioni di fragilità o persone non autosufficienti non anziani a essi assimilabili	FNA; FNPS	Regioni/ATS	Esistente - Politiche sociali nazionali
12	LEPS - Progetti "Dopo di Noi" e "Vita indipendente"	Azioni per la realizzazione di progetti di progressiva presa in carico delle persone disabili gravi durante l'esistenza in vita dei genitori per rendere più allettanti coabitazioni che riproducano le condizioni abitative e relazionali della casa familiare al fine di favorire la deistituzionalizzazione di interventi sociali	Persone con disabilità beneficiarie dei progetti "Dopo di Noi" e "Vita indipendente"	Fondo "Dopo di Noi"; FNA	Regioni/ATS	Esistente - Politiche sociali nazionali
13	LEPS - Prevenzione allontanamento familiare - P.I.P.P.I.	Azioni per contrastare l'esclusione sociale dei minorenni e delle loro famiglie	Famiglie in situazione di vulnerabilità, che comprendono genitori con figli conviventi o meno, in età 0-17 anni, con particolare focus sulla fascia 0-6	FNPS	Regioni/ATS	Esistente - Politiche sociali nazionali
14	LEPS - Residenza fittizia	Garantire alle persone prive di un alloggio il servizio e l'accompagnamento all'iscrizione anagrafica e il servizio di fermo posta necessario a ricevere comunicazioni, con particolare riferimento a quelle di tipo istituzionale	Persone prive di alloggio	Fondo povertà	Regioni/ATS	Esistente - Politiche sociali nazionali
15	Equipe multidisciplinare	1 psicologo ogni 30.000 abitanti e 1 educatore ogni 20.000 abitanti	Popolazione ATS	200 mln in più nella quota sociale del FELS	Comuni/ATS	DDLB 2026
16	Assistenza domiciliare	1 ora di assistenza domiciliare a settimana per le persone non autosufficienti	Persone non autosufficienti			DDLB 2026

Fonte: normativa vigente (Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023) e Relazione tecnica del DDLB.

Tra i LEPS esistenti finanziati con i fondi sociali delle Regioni, l'unico non ricondotto al nuovo sistema di garanzia delle prestazioni sociali sembrerebbe quello relativo alla valutazione multidimensionale – il progetto personalizzato e gli interventi di sostegno attivati nell'ambito del Patto per l'inclusione sociale¹⁷⁸ per i percettori dell'assegno di inclusione – al cui finanziamento è destinata la Quota servizi del Fondo povertà, che peraltro viene ridotta dal DDLB per il periodo 2026-2031 (tab. 4.22).

L'insieme dei LEPS viene integrato definendone due nuovi: quello relativo alla presenza e alla composizione dell'equipe multidisciplinare negli ATS (psicologi ed educatori), per il quale si stanziavano risorse aggiuntive nella quota sociale del FELS dei Comuni per 200 milioni dal 2027, **e quello riguardante l'assistenza domiciliare da parte dei servizi socio-assistenziali di un'ora a settimana per le persone non autosufficienti**. Per quest'ultimo LEP non si stanziavano risorse aggiuntive, presumibilmente perché riflette la fornitura dei servizi già esistente nei territori. Si ricorda, peraltro, che con la legge di bilancio per il 2022 è stato già definito il LEPS che corrisponde a servizi e interventi nell'ambito dell'assistenza domiciliare per le persone anziane non autosufficienti al cui finanziamento è stato destinato il FNA. Il DDLB non chiarisce come il nuovo LEP si integri con quello esistente, lasciando presumere che ne costituisca un'articolazione quantitativa a parità di risorse già destinate a legislazione vigente.

4.7.3.2.1 La spesa di riferimento e i fabbisogni standard monetari

L'individuazione di una spesa di riferimento a garanzia dei LEP potrà svolgere una duplice funzione. Nell'ambito del monitoraggio, **potrebbe fornire ai Comuni un ulteriore criterio per orientare la programmazione finanziaria e costituire un indicatore per cogliere eventuali debolezze nel complesso delle prestazioni sociali che non si manifestano a livello dei singoli servizi per cui sono stati definiti gli obiettivi di servizio e/o i LEP.** Andrà contenuto il rischio che il rispetto del criterio della spesa possa consentire un uso inefficiente delle risorse, rafforzando nel tempo il ruolo di criteri e obiettivi quali/quantitativi nel monitoraggio e affinando i fabbisogni standard monetari per cogliere in maniera più accurata la spesa necessaria per i LEP in condizioni di efficienza e di efficacia.

La spesa di riferimento potrà, inoltre, rappresentare il criterio guida per coordinare i futuri flussi di finanziamento. Le risorse riconducibili alla realizzazione dei LEP incluse nel sistema di garanzia sono composte, a normativa vigente, dalle risorse proprie dei Comuni al netto dello sforzo fiscale autonomo, nonché dai trasferimenti statali vincolati ai Comuni (quota sociale del FELS) e alle Regioni (FNPS, FNA, Fondo povertà, Fondo "Dopo di noi"). A seguito della fiscalizzazione prevista dal D.Lgs. 68/2011, una parte dei fondi statali potrebbe essere sostituita da risorse proprie regionali. **Sarà necessario assicurare che sia**

¹⁷⁸ Per maggiori informazioni sul Patto si rinvia alla [pagina dedicata](#) del sito del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

i criteri perequativi delle risorse regionali che i criteri di riparto dei restanti fondi statali siano coerenti con l'obiettivo di assicurare a ogni ATS i finanziamenti necessari per la realizzazione dei LEP.

A questo fine, la dimensione dei fabbisogni standard monetari dei singoli Comuni dovrà rispecchiare, non solo le risorse perequate attraverso il FSC e il FELS, ma anche quelle derivanti dagli attuali trasferimenti statali alle Regioni. La tabella 4.33 fornisce una ricostruzione del perimetro massimo potenziale di tali risorse, dato che i fondi statali non finanziano solo i LEP ricompresi nel sistema di garanzia e sono in parte destinati anche ad alcune RSS.

I fabbisogni monetari per i servizi sociali dei Comuni delle RSO sono stati determinati ai fini del loro potenziamento finanziato attraverso la quota sociale nel FELS. Dal 2021 ai Comuni delle RSO è assegnato il finanziamento vincolato all'equilibrio delle prestazioni sociali attraverso gli obiettivi di servizio che prevedono il raggiungimento da parte di tutti gli Enti del livello di spesa non inferiore ai fabbisogni standard perequabili.

Tali fabbisogni sono calcolati ripartendo la capacità fiscale (al netto della componente dovuta allo sforzo fiscale) dei Comuni incrementata per la componente verticale del FSC, ponderata per il peso della spesa per servizi sociali sul totale della spesa comunale per le funzioni fondamentali e incrementata per la quota sociale del FELS, in base ai coefficienti di riparto dei fabbisogni standard per la funzione servizi sociali¹⁷⁹. In questo modo si ottengono i livelli di spesa di riferimento che sono garantiti ai Comuni, a parità dello sforzo fiscale applicato, attraverso i meccanismi perequativi interni al comparto comunale.

Tab. 4.33 – Risorse che contribuiscono alla garanzia dei LEP delle prestazioni sociali (1)
(milioni di euro)

Fondi statali collegati ai LEP di prestazioni sociali	2026
FNA (a)	934,6
FNPS (b)	390,9
Fondo "Dopo di noi" (c)	73,3
Fondo povertà (d) ⁽²⁾	349,8
Trasferimenti statali alle Regioni (e = a + b + c + d)	1.748,6
Risorse proprie dei Comuni delle RSO al netto dello sforzo fiscale (f) ⁽³⁾	4.815,4
FELS quota sociale RSO (f) ^{(4) (5)}	442,9
Risorse perequate dei Comuni delle RSO (h = e + f)	5.458,3
Perimetro massimo potenziale (I = e + h)	7.206,9

Fonte: ricostruzione delle fonti di finanziamento sulla base della normativa.

(1) I valori dei fondi sociali comprendono le assegnazioni alle RSO e alle RSS. – (2) Il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale è considerato al netto della riduzione della quota servizio prevista dall'art. 38, c. 4 della legge di bilancio per il 2025. – (3) Si tratta di quelle relative agli obiettivi di servizio per i servizi sociali comunali del 2025, ultimo anno disponibile. (4) La quota sociale del FELS raggiunge il valore massimo dal 2030 per le RSO (650,923 milioni). – (5) Il DDLB prevede l'incremento di 200 milioni del FELS dal 2027.

¹⁷⁹ Per maggiori dettagli sul calcolo dei fabbisogni standard monetari dei Comuni per la funzione servizi sociali si rinvia alla nota metodologica "Obiettivi di servizio per i servizi sociali, riparto e modalità di monitoraggio e di rendicontazione delle risorse aggiuntive per i comuni delle RSO - Anno 2025" del 14 novembre 2024.

4.7.3.3 I LEP relativi all'assistenza alla comunicazione

I LEP relativi all'assistenza alla comunicazione per alunni e studenti con disabilità nelle scuole di primo e secondo grado sono ricondotti alla materia regionale dell'assistenza sociale. Questo gruppo è formato da nuovi LEP, che riguardano sia le prestazioni sia gli standard qualitativi, nonché dalle regole procedurali per la ricognizione del fabbisogno territoriale per l'assistenza, con l'obiettivo di garantire un supporto adeguato, permanente e personalizzato, agli alunni e studenti con accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva.

Si interviene sulle prestazioni già previste dalla L. 104/1992 a carico degli Enti locali, che sono state attribuite alle Province per le scuole di secondo grado e ai Comuni per le scuole di primo grado a seguito delle riforme per il decentramento amministrativo (art. 139, c. 1, lett. c) del D.Lgs. 112/1998). Con il riordino delle funzioni delle Province operato con la L. 56/2014, che ha istituito anche le Città metropolitane, le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione agli studenti con disabilità nelle scuole di secondo grado sono state attribuite alle Regioni dal 2016.

Alle Regioni, in relazione all'attribuzione delle nuove funzioni, sono state assegnate risorse pari a 70 milioni, aumentati a 100 con la legge di bilancio per il 2019. Con la legge di bilancio per il 2022 è stato istituito un fondo specifico incrementato di 100 milioni a favore dei Comuni per le scuole di primo grado¹⁸⁰. Nel 2024 il fondo è confluito nel Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità (insieme con il Fondo per l'inclusione delle persone con disabilità, il Fondo per il *caregiver* familiare, il Fondo per le persone sorde e con ipoacusia), che prevede diverse finalità, tra cui anche l'assistenza alla comunicazione. Nel 2025, l'intera dotazione del Fondo unico, anche i 32 milioni confluiti dai fondi per il sostegno del ruolo di cura e assistenza del *caregiver* familiare (26 milioni) e per l'inclusione delle persone sorde e con ipoacusia (6 milioni), è destinata al finanziamento dell'assistenza, andando ad aumentare la quota comunale di 32 milioni.

Le prestazioni disciplinate come LEP corrispondono al numero delle ore di assistenza all'autonomia del Piano educativo individuale (PEI) degli alunni e studenti con disabilità. Tale LEP andrà assicurato in via progressiva e nei limiti delle risorse a legislazione vigente. **Costituisce LEP anche l'impiego per l'assistenza di personale in possesso del profilo professionale individuato dalla normativa vigente. Inoltre, si istituisce il registro per la ricognizione del fabbisogno territoriale per l'assistenza,** alimentato con le informazioni dei PEI già raccolte dal Ministero dell'Istruzione e del merito.

In attesa dell'istituzione del registro e della ricognizione dei fabbisogni, **per il biennio 2026-27 il DDLB stabilisce un obiettivo di servizio per garantire l'avvio del servizio nei territori più sprovvisti, assicurando a ogni alunno e studente con disabilità "una media oraria settimanale almeno corrispondente alle risorse finanziarie a essi trasferite a carico del bilancio dello Stato e del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri".**

Tale media, pari a 50 ore annue, come indicato nella Relazione tecnica del DDLB, appare fortemente sottodimensionata rispetto ai possibili bisogni degli alunni e studenti con disabilità. Considerando che allo svolgimento delle lezioni sono assegnati almeno 200 giorni annui (art. 74, c. 3, D.Lgs. 297/1994) e che l'orario medio settimanale di scuola è di

¹⁸⁰ Va precisato che i Comuni esercitavano le relative funzioni già dal 1992.

40 ore per l'infanzia, di 30 ore per la scuola primaria senza considerare il tempo pieno e di 36 ore nelle scuole superiori di primo grado (DPR 89/2009), il numero delle ore annue per alunno oscilla tra 1.200 e 1.600. **L'obiettivo di servizio appare quindi principalmente orientato a sollecitare l'attivazione della prestazione negli Enti che pur ricevendo il finanziamento ne risultano sprovvisti. L'effettivo potenziamento viene posticipato al termine della fase transitoria e richiederà plausibilmente il reperimento di risorse aggiuntive.**

L'esclusione dei LEP relativi all'assistenza all'autonomia e alla comunicazione per gli alunni e gli studenti con disabilità dal sistema di garanzia delle prestazioni sociali può derivare dalla collocazione di questi servizi al confine tra le materie istruzione e assistenza delle Regioni e tra le funzioni fondamentali servizi sociali e istruzione dei Comuni. Un'ulteriore motivazione può essere rintracciata nel fatto che l'ambito di gestione di questi LEP è condizionato dalla distribuzione territoriale dei plessi scolastici e non necessariamente coincide con gli ATS. Tuttavia, questa scelta può creare delle difficoltà per il monitoraggio della spesa di riferimento nell'ambito del sistema di garanzia per la probabile disomogenea contabilizzazione della spesa di questi LEP tra le due diverse missioni soprattutto con riferimento ai Comuni. **Andrà quindi valutata la possibilità di una loro integrazione nel sistema di garanzia, anche attraverso modalità specifiche, e fornita una guida ai Comuni sulla corretta contabilizzazione della relativa spesa nei bilanci.**

Analoghe considerazioni si rendono necessarie con riferimento al LEP, attualmente finanziato attraverso il FELS dei Comuni, **relativo al trasporto di alunni e studenti con disabilità nelle scuole di primo grado.** Questo LEP non viene ricondotto alle materie dell'articolo 14 del D.Lgs. 68/2011; tuttavia, anche le risorse connesse a questo LEP incidono in modo probabilmente non omogeneo sulla spesa comunale tra le missioni relative ai servizi sociali e l'istruzione. Anche in questo caso è importante guidare i Comuni nella corretta contabilizzazione della relativa spesa nei bilanci in modo che tali risorse non interferiscano con il monitoraggio nel sistema di garanzia dei LEP di prestazioni sociali.

Ulteriori riflessioni emergono con riferimento al LEP relativo al potenziamento delle prestazioni di asili nido, attualmente in fase di realizzazione attraverso gli obiettivi di servizio dei Comuni finanziati con il FELS. Sebbene tale LEP non sia ricondotto alle materie regionali di assistenza e istruzione, la relativa spesa viene contabilizzata dai Comuni all'interno dei programmi della missione dedicata ai servizi sociali¹⁸¹, anche in questo caso con possibili interferenze sul monitoraggio del livello di spesa con riferimento ai LEP di prestazioni sociali.

¹⁸¹ Negli schemi di bilancio degli Enti territoriali la Missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia) comprende il Programma 1 (interventi per l'infanzia e i minori e per asili nido).

4.7.4 *L'approccio al finanziamento degli Enti territoriali: alcune considerazioni*

Il DDLB contiene diversi interventi che apportano modifiche ai finanziamenti che coinvolgono gli Enti territoriali e ne istituiscono altri. Nella parte relativa alle misure sul lavoro e sulla previdenza sociale, si interviene sull'assegno di inclusione e si stabilisce una riduzione per il periodo dal 2026 al 2034 del Fondo povertà, la cui Quota servizi è destinata a finanziare la valutazione multidimensionale, progetti personalizzati e interventi di sostegno attivati nell'ambito del Patto per l'inclusione sociale per i percettori dell'assegno di inclusione riconosciuta come LEP (art. 6, c. 8 del DL 48/2023). Tale Fondo è destinato alle Regioni, che hanno l'obbligo di allocarlo ai servizi sociali territoriali degli ATS; pertanto, tale riduzione impatta indirettamente anche sulle risorse dei Comuni.

Si incrementa a regime il Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio destinato alle Regioni e vincolato a garantire i LEP di competenza regionale nella materia istruzione.

Per i Comuni, oltre a incrementare il Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi vincolato al finanziamento degli obiettivi di servizio e dei LEPS, viene aumentato per il 2026 il Fondo per l'assistenza ai minori istituito con la legge di bilancio per il 2025 per il triennio 2025-28 e viene istituito un nuovo fondo nell'ambito delle misure in materia di famiglia e di pari opportunità, dedicato alle iniziative per le attività socio-educative a favore dei minori. Si ricorda che, in riferimento ai servizi socio-educativi, i Comuni sono destinatari anche di una quota del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità per l'assistenza alla comunicazione degli alunni e studenti con disabilità.

La proliferazione di finanziamenti distinti relativamente a una stessa funzione, contraddistinti da diversi criteri di assegnazione, ostacola la ricostruzione del complesso delle risorse a disposizione delle funzioni fondamentali e dei LEP e rende difficile la valutazione dell'efficacia di singoli interventi¹⁸². Sebbene gli interventi elencati in precedenza, con l'esclusione del potenziamento delle borse di studio, riguardino le funzioni fondamentali e i LEP erogati dai Comuni, il coordinamento con il FSC – che perequava anche i fabbisogni standard della funzione dei servizi sociali e dell'istruzione – è assicurato soltanto per il FELS. Per le risorse destinate ai LEP per le prestazioni sociali un maggiore coordinamento potrebbe essere assicurato in futuro dall'operare del nuovo sistema di garanzia. Per il resto delle funzioni e dei LEP è auspicabile che la frammentazione sia ridotta prevedendo meccanismi analoghi o riconducendo alcuni trasferimenti nell'ambito del FSC.

Si segnala, inoltre, **l'istituzione del Fondo per la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale dei Comuni**, nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale del comparto Funzioni locali per il triennio 2025-27. L'istituzione di questo fondo, in deroga alla disciplina generale secondo cui i costi connessi

¹⁸² Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2025), "[Audizione](#) dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale", 7 maggio.

ai rinnovi contrattuali degli Enti territoriali sono interamente a carico dei rispettivi bilanci, contribuisce ad aggiungere un ulteriore finanziamento ai Comuni al di fuori del FSC, il quale perequa le risorse per garantire i fabbisogni standard, inclusi quelli per il personale. **L'intervento sembra rispondere al mancato adeguamento delle risorse standard dei comuni attraverso il FSC.** Va, infatti, tenuto presente che il meccanismo perequativo, nella sua configurazione attuale, non consente l'adeguamento automatico del finanziamento dei fabbisogni standard all'aumento dei costi derivanti dall'inflazione¹⁸³ e da vincoli normativi – come i rinnovi contrattuali del personale – in quanto esso è limitato alla capacità fiscale standard, che risulta sostanzialmente statica – dato che il principale tributo è l'IMU che ha come base imponibile i valori catastali – e a un'integrazione verticale da parte dello Stato rimasta invariata negli anni. Il progressivo incremento di questa componente sembrerebbe configurarsi come l'approccio più organico e coerente con il meccanismo perequativo per l'adeguamento delle risorse. Tale adeguamento, così come ulteriori incrementi dei fondi perequativi di Province e Città metropolitane, deve essere compatibile con il rispetto del percorso della spesa netta dettato dalle regole europee. A tal fine, esso andrebbe programmato nell'ambito del Piano strutturale di bilancio.

¹⁸³ Sull'impatto dell'inflazione sulla spesa degli Enti locali e non sulle entrate si veda anche Leonardi, M., Porcelli, F., Rizzo, L. e Secomandi, R. (2025), "L'inflazione porta più entrate per lo stato, ma non per i comuni", lavoce.info 2 maggio

Appendice 2.1

L'impatto macroeconomico della manovra di bilancio

L'UPB ha condotto un'analisi sugli effetti della manovra di bilancio per il 2026 sull'economia italiana. Nell'esercizio di valutazione si considerano le misure di finanza pubblica previste dal DDLB per il 2026, presentato in Parlamento il 22 ottobre.

Tra le misure di rilievo della manovra a favore delle famiglie figura la minore tassazione sui redditi da lavoro, con una riduzione della seconda aliquota dell'Irpef dal 35 al 33 per cento, oltre al rifinanziamento per il biennio 2026-27 del fondo per l'acquisto dei beni alimentari di prima necessità (Carta "Dedicata a te"). Si prevede inoltre una revisione della disciplina per il calcolo dell'ISEE, per favorire l'accesso ad alcune prestazioni agevolate, la maggiorazione delle scale di equivalenza per i nuclei familiari con due o più figli e l'innalzamento della soglia di esclusione della casa di abitazione. Si stanziavano risorse per il finanziamento di un esonero parziale dei contributi previdenziali per le assunzioni o trasformazioni a tempo indeterminato effettuate nella ZES unica del Mezzogiorno nel 2026. Si dispone inoltre la definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della riscossione nel periodo 2000-23 (cosiddetta rottamazione *quinquies*). Con riferimento agli interventi a sostegno delle imprese nella manovra si annovera il rifinanziamento del credito di imposta per le imprese ubicate nelle ZES e l'incentivo fiscale per gli investimenti in beni strumentali (sia materiali sia immateriali, cosiddetto iper-ammortamento). Sono inoltre finanziati i contratti di sviluppo e la "Nuova Sabatini". Tra gli interventi con il maggiore impatto sul disavanzo occorre considerare l'incremento del fondo per il finanziamento del servizio sanitario nazionale nel triennio di programmazione. Dal lato della spesa in conto capitale, la manovra stabilisce interventi per la manutenzione straordinaria di RFI oltre che per la manutenzione e gli investimenti di ANAS. Si destinano consistenti risorse al Fondo per le emergenze nazionali e agli interventi di protezione civile, per fronteggiare eventi legati al cambiamento climatico.

Le principali risorse di copertura sono individuate attraverso disposizioni dal lato delle entrate e la riduzione della spesa dei Ministeri. Con riferimento alle maggiori entrate, i mezzi di copertura derivano da imposte sostitutive per l'affrancamento delle riserve altrimenti non distribuibili, la revisione del trattamento fiscale dei dividendi in ambito UE, l'incremento delle aliquote IRAP per banche, società finanziarie e imprese di assicurazione (per due punti percentuali), l'incremento delle accise sul gasolio con riduzione di quelle sulla benzina. Tra i mezzi di copertura nella manovra si considera anche la proposta di rimodulazione del PNRR trasmessa alle autorità europee, ancora non formalmente approvata.

La manovra di finanza pubblica, valutata nel confronto con lo scenario a legislazione vigente, comporta un'espansione dell'indebitamento in misura pari a 0,2 punti percentuali di PIL nel 2027 e 0,3 punti nel 2028, mentre è pressoché neutrale nel 2026. La manovra incorpora gli effetti finanziari favorevoli conseguenti alla proposta di

rimodulazione del PNRR comunicata alle autorità europee. Coerentemente con gli obiettivi programmatici stabiliti nel DPFP 2025, i provvedimenti del DDLB 2026 sono comunque tali da mantenere il sentiero di riduzione dell'indebitamento in rapporto al PIL, che fletterebbe al 2,8 per cento nel 2026 (dal 3,0 per cento per quest'anno), al 2,6 nel 2027 e al 2,3 per cento nell'anno finale.

Secondo una simulazione effettuata con il modello macroeconomico in uso all'UPB (MeMo-It), l'effetto delle misure previste dalla manovra sull'economia italiana è quantificabile in una maggiore crescita, pari a 0,2 punti percentuali di PIL nel 2027 e 0,1 punti percentuali nel 2028; l'impatto stimato è invece appena negativo nel 2026 (-0,1 punti percentuali). Nell'intero arco temporale l'impatto sul PIL della manovra identificato dall'UPB (0,2 punti percentuali) è coerente con quello indicato dal Governo, sia pure con una differente distribuzione temporale. Queste stime dell'impatto macroeconomico sul PIL, basate sul DDLB presentato in Parlamento il 22 ottobre, sono uguali a quelle già effettuate dall'UPB, con minori informazioni, per l'esercizio di validazione dei quadri macroeconomici del MEF, presentate nell'audizione parlamentare sul DPFP dell'8 ottobre scorso.

L'impulso espansivo dei provvedimenti di bilancio sul PIL deriva dalla domanda interna. La manovra incide sull'evoluzione della spesa in conto capitale, principalmente per investimenti pubblici, riducendola l'anno prossimo rispetto allo scenario tendenziale per poi aumentarla nel successivo biennio. Questa rimodulazione frena l'attività nel 2026 a beneficio dello sviluppo nel 2027, quando l'attività viene stimolata anche dalla riduzione delle imposte dirette sul reddito; nel 2028 il sostegno alla crescita si riduce marginalmente ed è ancora fornito della domanda nazionale. Per quanto riguarda gli scambi con l'estero, le esportazioni resterebbero invariate nel periodo di programmazione rispetto al quadro a legislazione vigente, mentre le importazioni si rafforzerebbero, attivate dalla spesa per consumi (pubblici e privati) e in conto capitale. Gli effetti della manovra sulle variabili di prezzo sono complessivamente trascurabili, con l'eccezione di un rialzo del deflatore dei consumi privati nel 2026, indotto dalla maggiore tassazione indiretta. Il mercato del lavoro beneficia rispetto al QMT marginalmente dell'espansione dell'attività produttiva, con l'occupazione (in termini di ULA) che aumenterebbe lievemente nel 2027; il tasso di disoccupazione è atteso simile al quadro a legislazione vigente, per cui fletterebbe sotto il 6,0 per cento a fine periodo.