



*BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO
2026 E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 2026-2028
(AS 1689)*

SENATO DELLA REPUBBLICA E CAMERA DEI DEPUTATI

Commissioni congiunte

5^a (Programmazione economica, bilancio)

V (Bilancio, tesoro e programmazione)

Roma, 4 novembre 2025

Il Documento programmatico di finanza pubblica

Il Documento programmatico di finanza pubblica per il 2026 ci consegna la previsione di una crescita tendenziale del PIL pari allo 0,5 per cento nel 2025 ed allo 0,7 per cento nel 2026. Dunque, una frenata rispetto allo 0,7 per cento del 2024 ed una ripresa nel 2026 sostanzialmente in linea con il consenso dei principali previsori internazionali. Nel settembre scorso, l'OCSE stimava la crescita del PIL italiano nella misura dello 0,6 per cento sia per il 2025, sia per il 2026; ma ciò a fronte di una crescita media dell'eurozona dell'1,2 per cento nel 2025 e dell'1 per cento nel 2026.

L'asticella della crescita programmatica viene collocata dal Dpfp, per il 2026, allo 0,7 per cento: lo stesso valore della crescita tendenziale. Previsioni assai prudenziali anche per il biennio successivo: nel 2027, crescita tendenziale pari allo 0,7 per cento e crescita programmatica allo 0,8 per cento; nel 2028, la prima viene stimata allo 0,8 per cento, mentre la seconda allo 0,9 per cento. È la conferma del contenuto impulso delle misure discrezionali.

Sulle previsioni incidono incognite e rischi del quadro geopolitico internazionale, così come l'impatto dell'accordo commerciale tra USA e Ue in materia di dazi e non solo. Sostengono queste previsioni le *chance* di resilienza delle nostre esportazioni strutturalmente supportate dalle sue componenti di elevata qualità la cui domanda risente in misura ridotta delle variazioni dei prezzi, nonché la prospettiva dell'accordo Ue-Mercosur, che condurrebbe alla costituzione di un'area di libero scambio di primaria importanza su scala globale.

Nel focus del Dpfp dedicato ad una prima valutazione dell'accordo preliminare Ue-USA sui dazi, la simulazione segnala un impatto negativo sulla crescita italiana di un decimo di punto nel 2025, di mezzo punto nel 2026, di quattro decimi di punto nel 2027, di due decimi di punto nel 2028.

Al riguardo, va, altresì, richiamata la recente considerazione della Presidente della BCE, Christine Lagarde: una crescita del commercio interno dell'eurozona “del solo 2 per cento sarebbe sufficiente a bilanciare la perdita di esportazioni verso gli Stati Uniti causata dai dazi”. Ne derivano ragioni ulteriori per accelerare l'attuazione delle agende di riforma che mirano ad un salto di qualità del progetto europeo.

Alle prudenti stime della crescita tendenziale per il 2025-2026 concorrono, ancora, gli investimenti connessi al biennio conclusivo del PNRR (pur con i rischi di “colli di bottiglia” segnalati dall'UPB), anche grazie alla sua revisione finale caratterizzata, tra l'altro, dal ricorso allo strumento dei veicoli finanziari per il superamento del termine ultimo del 31 agosto 2026 ai fini del raggiungimento di *milestone* e *target*.

Si legge nel Dpfp: “Nel complesso, gli interventi da implementare del PNRR e quelli considerati riconducibili all'estensione del PSBMT – investimenti, riforme da completare e nuove riforme – potrebbero determinare un incremento del PIL del 2,7 per cento al 2031”. La stima del totale implementato è del 2,9 per cento al 2025 e del 2,5 per cento al 2026.

I fondamentali dell'economia italiana mostrano nel complesso una buona tenuta. Secondo i dati più recenti, la consistente gobba inflazionistica del periodo 2021-2023 si è completamente riassorbita e la dinamica della variazione dei prezzi è tornata su valori contenuti, che per l'anno in corso dovrebbero attestarsi intorno all'1,6 per cento. Il reddito disponibile delle famiglie in termini reali ha continuato a crescere (+1,0 per cento circa nel primo semestre rispetto all'analogo periodo del 2024), evidenziando livelli in ragione d'anno superiori a quelli del 2019 per circa 84 miliardi, con un pieno recupero, quindi, delle posizioni perse a causa della pandemia e della crisi energetica. Rimane tuttavia ancora inferiore di circa 17 miliardi a quelli del 2007, a riprova del fatto che l'economia italiana, dopo la crisi finanziaria del 2008 e la susseguente recessione del 2009, non ha più ritrovato un soddisfacente ritmo di crescita.

Sono proseguiti anche gli incrementi dell'occupazione, al suo massimo storico di 24,17 milioni di unità nella media dei primi nove mesi dell'anno, valore mai raggiunto negli ultimi vent'anni - sebbene in termini congiunturali la spinta propulsiva sia di fatto esaurita dall'inizio dell'anno - a fronte di un tasso di disoccupazione ai suoi minimi intorno al 6,2 per cento, per ritrovare il quale occorre risalire al 2007, ultima fase ciclica di crescita apprezzabile del PIL. Un ulteriore fattore favorevole di contesto è rappresentato dalla politica monetaria della BCE, che ritorna ad essere più accomodante in virtù della riduzione dei tassi di interesse dopo i massimi toccati tra il 2023 e il 2024, tornando così a sostenere la domanda interna e gli investimenti. Senza dimenticare che i mercati finanziari esprimono fiducia, portando lo spread sotto gli 80 punti base.

Tuttavia, resta l'immagine di un Paese che, pur nel descritto contesto non privo di spunti positivi, ha visto affievolirsi le potenzialità di crescita. Al PIL continua a mancare la spinta dei consumi, data la scarsa fiducia delle famiglie. La propensione al risparmio nel secondo quarto del 2025 ha raggiunto il 9,5 per cento. Le incertezze globali e la sensazione che il futuro possa essere peggiore del presente, al di là della valutazione dei fondamentali, hanno compresso la fiducia delle famiglie portandole ad atteggiamenti particolarmente attenti nei confronti del consumo.

Disciplina fiscale e spese per la difesa

Alla prudenza delle stime della crescita tendenziale si accompagna, nell'impostazione del Dpfp, la conferma di una disciplina fiscale volta a consolidare la traiettoria discendente del deficit e del debito, anche in linea con le raccomandazioni d'autunno dell'OCSE.

Disciplina fiscale (per via di *spending review* e contrasto e recupero di evasione ed elusione) resa, peraltro, imprescindibile non solo dall'opportunità di derivarne ulteriori miglioramenti del *rating* del debito pubblico e conseguente riduzione del costo del suo servizio, ma anche dall'esigenza del rafforzamento strutturale della spesa per sicurezza e difesa.

Il conseguimento dell'obiettivo del contenimento del deficit entro il 3 per cento del PIL già nell'anno in corso consente, infatti, l'uscita anticipata dalla procedura comunitaria per deficit eccessivo, abilitando così l'attivazione della clausola di salvaguardia del rinnovato Patto di Stabilità, che permette di incrementare le spese per la difesa fino all'1,5 per cento del PIL senza impatto sui parametri vincolanti della *governance* fiscale comunitaria.

Il risultato atteso, per il 2025, sul versante del deficit (in sostanza, tre decimali di punto in meno rispetto alle previsioni di primavera del *Documento di finanza pubblica* e un disavanzo inferiore ai 70 miliardi di euro), è frutto di diversi fattori:

- il positivo andamento delle entrate sostenuto dalla crescita dell'occupazione e della *compliance fiscale* (e il miglioramento dei saldi per la crescita strutturale delle entrate frutto di *compliance* e recupero di evasione, è componente ammessa dalla *governance fiscale comunitaria* per il finanziamento di misure discrezionali);
- la riduzione della spesa per interessi;
- la revisione dei conti nazionali ISTAT.

L'indebitamento è previsto ridursi al 2,8 per cento del PIL nel 2026, al 2,6 per cento nel 2027, al 2,3 per cento nel 2028.

L'attesa chiusura della procedura comunitaria per deficit eccessivo e l'attivazione della clausola di salvaguardia consentiranno il finanziamento rafforzato delle spese per il comparto difesa. L'incremento programmato delle spese per la difesa (+ 0,15 per cento del PIL nel 2026, + 0,3 per cento del PIL nel 2027, + 0,5 per cento del PIL nel 2028) è così esplicitamente "subordinato all'uscita dalla procedura di disavanzo eccessivo, alla luce del profilo dell'indebitamento" previsto dal Dpfp.

Nella premessa al Dpfp il Ministro dell'Economia e delle finanze precisa che l'Italia "ritiene necessario effettuare ulteriori approfondimenti sul più ampio tema delle capacità di difesa e sulle compatibilità finanziarie prima di decidere se avvalersi della clausola di salvaguardia nazionale. Ciò anche per non compromettere il consolidamento fiscale: l'aumento della spesa in difesa dovrà infatti essere graduale, onde garantire una coerenza con lo sviluppo dell'offerta nazionale e non spiazzare altre componenti di spesa con un impatto significativo sulla crescita potenziale del Paese e sul benessere dei cittadini".

La struttura della manovra di bilancio

Nel 2026 la manovra si caratterizza per una dimensione complessiva di 18,8 miliardi di euro di impieghi, a fronte di 17,9 miliardi di risorse, con un trascurabile peggioramento dell'indebitamento netto di 929 milioni di euro, aumentandoli in rapporto al PIL di un solo decimo di punto, dal 2,7 per cento del 2025 al 2,8 per cento (tab. 1).

Si tratta, quindi, di una manovra più contenuta rispetto agli esercizi precedenti, costruita con l'obiettivo di mantenere un profilo di finanza pubblica credibile e coerente con il percorso di rientro dalla procedura europea sul disavanzo eccessivo.

Sul fronte della composizione degli interventi, la manovra concentra le risorse disponibili su alcune direttive ben delineate. In primo luogo, una parte significativa dello sforzo finanziario è destinata alla riduzione del carico fiscale, con la prosecuzione della rimodulazione dell'IRPEF, per 2,8 miliardi di euro già nel 2026, e con l'alleggerimento della tassazione sul lavoro per ulteriori 2,1 miliardi di euro, contenenti misure come la riduzione dell'aliquota sostitutiva sui premi di produttività e un'imposta sostitutiva pari al 5% sugli incrementi retributivi previsti dai rinnovi contrattuali.

Un secondo pilastro è rappresentato dal sostegno alle imprese e all'innovazione, che mobilita circa 3 miliardi di euro. Seguono gli interventi per la sanità, con una dotazione di 2,1 miliardi, che ha accresciuto la dotazione del FSN già prevista a regime dalla Legge di bilancio dello scorso anno e le politiche per la famiglia e la spesa sociale, che impegnano ulteriori 1,6 miliardi. Completano il quadro alcune misure di carattere eccezionale, come il fondo sentenze, pari anch'esso a 2,1 miliardi di euro, come previsione di spese una tantum determinate da contenziosi europei in corso (rimborso dell'Irap a favore di banche e assicurazioni).

Le tre principali coperture, corrispondenti ai due terzi del mix complessivo maggiori entrate/minori spese, sono reperite in modo equilibrato, evitando incrementi di tassazione generalizzata.

La più consistente fonte di risorse deriva dalla rimodulazione delle spese del PNRR, per un ammontare di 5,1 miliardi, affiancata da un contributo del settore creditizio e assicurativo di 4,4 miliardi e da una revisione della spesa dei ministeri che genera circa 2,3 miliardi di risparmi.

Suscita, però, perplessità la riduzione della dotazione del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC). La flessibilità ne è caratteristica essenziale. Ma l'adeguatezza strutturale delle risorse finanziarie è condizione decisiva per investimenti capaci di incidere per la riduzione dei divari territoriali.

Riguardo ai rimanenti 6 miliardi circa di coperture residue, pari a circa un terzo del totale, pur giudicando apprezzabile la strategia complessiva del Governo, improntata alla razionalizzazione e all'efficienza della spesa pubblica, desta qualche perplessità la generica quanto sintetica indicazione di tali misure contenuta nella Tabella I.6.1 del DPB (altre entrate/altre spese), che non consente, allo stato, di valutare l'effettiva conseguibilità del maggior gettito e/o dei tagli alle spese.

Nel complesso, la manovra appare equilibrata e coerente con le esigenze di consolidamento e sostenibilità del bilancio. Pur non avendo l'ampiezza di quelle varate negli anni precedenti, essa risponde a un'esigenza di credibilità e responsabilità, ponendo le basi per una gestione ordinata del debito pubblico. Ma, in realtà, è proprio questo il punto, nel senso che gli effetti espansivi della manovra nel triennio 2026-2028 saranno quasi inesistenti, in quanto limitati ad appena uno/due decimi di punto in rapporto al PIL (circa 5 miliardi di euro complessivamente).

Questa sottolineatura dipende dal fatto che la manovra per il 2026 e il biennio successivo è la prima nel nuovo sistema regolatorio dei conti europei dopo la riforma del Patto di stabilità e crescita, un quadro che prevede una sorta di framework delineato all'interno del Piano strutturale di bilancio a medio termine (PSB), rispetto al quale gli impegni presi dagli Stati si distribuiscono su più anni e, dunque, le manovre da attuare con le leggi di bilancio annuali hanno margini di azione ridotti. Nella nuova governance di conti europei, ciascuno Stato membro dell'Unione si è impegnato a mantenere l'evoluzione della finanza pubblica su un percorso di variazione pluriennale (4-5 anni) della spesa primaria al netto di una serie di voci, tale da mettere nel lungo periodo il debito pubblico lungo un trend permanentemente decrescente.

Ne consegue che le manovre oggetto delle leggi di bilancio annuali si riducono, almeno in termini netti, a aggiustamenti marginali, una sorta di controllo ottimo al solo scopo di

correggere l'evoluzione effettiva dell'indicatore di spesa per ricondurlo al di sotto dei tetti concordati o, al contrario, per utilizzare eventuali spazi di bilancio che dovessero emergere.

Sebbene spetti al Governo mantenere un profilo correttamente prudente riguardo alla due diligence sui conti pubblici in ottemperanza delle regole europee, nulla ostacola che il Parlamento eserciti il suo ruolo centrale nel definire le riforme strutturali e il perseguitamento degli obiettivi di equità e crescita proprio in sede di discussione della manovra.

In ogni caso, riteniamo che nel suo insieme la direzione della manovra sia condivisibile. La riduzione del carico fiscale sulle famiglie, in particolare, potrebbe contribuire a migliorare la fiducia e a ridurre l'elevata propensione al risparmio, con effetti potenzialmente positivi sulla domanda interna e, in prospettiva, sulla crescita potenziale. Più ambizione per la crescita va messa in campo e perseguita.

Riforme ed investimenti sono il miglior tonico per la fiducia. Dunque, messa a terra compiuta del PNRR e sostegno degli investimenti - tenendo conto, in particolare, delle esigenze di innovazione e produttività del terziario di mercato da cui dipendono circa i tre quarti del valore aggiunto del nostro Paese -, insieme all'avanzamento del processo di riforma del sistema fiscale a partire dall'IRPEF: ecco quanto occorre.

Quanto occorre anche per mettere a frutto il positivo andamento dell'occupazione e la crescita tendenziale delle retribuzioni per effetto dei rinnovi dei contratti collettivi: di quelli – intendiamo – realmente rappresentativi.

Perché il *dumping* contrattuale determina - a danno dei lavoratori e di una corretta concorrenza tra le imprese - un divario retributivo medio annuo di oltre 6.500 euro e minori contributi e benefici per circa 1.500 euro. Il fenomeno del *dumping*, in costante crescita soprattutto tra microimprese e cooperative, è particolarmente diffuso in alcuni settori dei servizi e del turismo e si concentra nelle aree economicamente più fragili.

La riforma fiscale

Nel quadro della manovra appena descritto, si colloca la scelta di proseguire nel percorso di riforma dell'IRPEF, riducendo la seconda aliquota IRPEF dal 35 al 33 per cento per redditi fino a 50 mila euro.

Tuttavia, l'incidenza del drenaggio fiscale e l'utilità macroeconomica del sostegno dei consumi delle famiglie (anche per il loro impatto positivo sugli investimenti delle imprese) richiederebbero il recupero (almeno) dell'ipotesi di un intervento in favore dei redditi fino a 60 mila euro.

Quanto all'alleggerimento del prelievo fiscale sugli aumenti contrattuali, occorre che la detassazione per il 2026 riguardi tutti i contratti realmente rappresentativi già rinnovati. Diversamente, si rischierebbe di ingenerare disparità di trattamento tra i lavoratori e di penalizzare proprio quella contrattazione di qualità realmente rappresentata, chiamata a confrontarsi con le insidie del dumping contrattuale. Sarebbero discriminati oltre 5 milioni di lavoratori del terziario di mercato (commercio, turismo, servizi alle persone e alle imprese, trasporti e logistica), i cui contratti sono stati rinnovati nel 2024, ma prevedono *tranches* di aumento stipendiale proprio nel 2026 e 2027. Si propone pertanto di applicare la

detassazione tenendo conto delle tempistiche di corresponsione degli aumenti contrattuali, indipendentemente dalla data di firma del CCNL, e con riferimento ai soli contratti collettivi “comparativamente” più rappresentativi a livello nazionale.

Parimenti, l’IRES premiale, fattore di sicuro stimolo alla crescita dell’occupazione e degli investimenti, andrebbe resa strutturale oltre l’orizzonte, davvero troppo ristretto, della sua sperimentazione per il solo 2025. Resta da sciogliere, inoltre, il nodo del superamento dell’IRAP attraverso la messa a terra dell’ipotesi di una sovraimposta capace di assicurare l’invarianza sia del gettito per la finanza pubblica, sia del prelievo a carico delle imprese. La sterilizzazione del prelievo IRAP per società di persone e associazioni tra professionisti è tappa attesa di questo percorso.

Rispetto all’articolato del disegno di legge di bilancio, positive poi le nostre valutazioni in materia di:

- tassazione dei premi di produttività, che si auspica possa essere resa strutturale;
- innalzamento della soglia di esenzione fiscale dei buoni pasto;
- subordinazione dell’aliquota ridotta per le locazioni brevi alla condizione che i contratti non siano conclusi tramite intermediari o piattaforme digitali;
- trattamento integrativo speciale per lavoro straordinario festivo o notturno nel settore turistico, ricettivo e termale, da estendere a tutto il 2026 e a tutto l’orario lavorativo nei giorni festivi, eliminandolo, al contempo, per le sole prestazioni di lavoro straordinario svolto negli stessi;
- “pace fiscale”, ossia definizione agevolata dei carichi affidati all’agente della riscossione con rateizzazione fino a 54 rate bimestrali;
- rinvio di plastic e sugar tax.

Preoccupa, invece, la “stretta” (articolo 26) sulla possibilità di utilizzo in compensazione dei crediti d’imposta. Ne sollecitiamo la soppressione o, quantomeno, la riconsiderazione dei suoi impatti più penalizzanti. Così pure chiediamo che vengano riviste le disposizioni di cui all’articolo 18 che penalizzano fiscalmente i dividendi da partecipazioni inferiori al 10 per cento.

Forte preoccupazione, infine, desta la riduzione - con effetto retroattivo dal 2025 - di 21,6 milioni di euro all’anno dei fondi destinati ai CAF. La decisione di tagliare, a posteriori, del 10 per cento, i compensi spettanti ai CAF, crea, infatti, seri problemi ai Centri nello svolgimento dell’assistenza ai contribuenti, in quanto l’attività è già stata messa a bilancio, eseguita e rendicontata sulla base dei fondi previsti. Inoltre, per gli anni successivi, si potrebbe correre il serio rischio che i contribuenti debbano pagare i servizi erogati dai CAF.

Secondo l’Osservatorio di Impresa Cultura Italia – Confcommercio, oltre il 75% degli italiani considera la cultura fondamentale, ma più di uno su quattro rinuncia ad attività culturali per motivi economici; i consumi culturali risultano particolarmente bassi nei nuclei con figli minori e reddito medio-basso, dove la spesa rimane residuale. Con l’obiettivo di sostenere il settore culturale e incentivare i consumi culturali, occorre rilanciare, dunque, la proposta di introdurre una detrazione fiscale finalizzata e destinata alle famiglie a reddito medio-basso e quantomeno inizialmente a partire da alcune tipologie di consumo.

Si auspica inoltre un innalzamento del limite di deducibilità del costo di acquisto delle auto per gli agenti di commercio e del limite dei ricavi e compensi per il credito d'imposta su commissioni da POS.

Necessaria, infine, una norma di interpretazione autentica sulla natura fiscale dei contributi COVID 19, indipendentemente dalle modalità del loro riconoscimento, affinché non rilevino ai fini del riporto delle perdite fiscali, previsto dall'articolo 84, comma 1, terzo periodo, del TUIR.

Per le polizze anti-catastrofali stipulate dalle imprese, ne andrebbe prevista l'esenzione dall'imposta sui premi di assicurazione (così come già avviene per le "catnat" stipulate dalle persone fisiche) ed un congruo periodo per l'entrata in vigore delle sanzioni indirette, a partire dal Codice degli incentivi.

Investimenti, incentivi e revisione del PNRR

Insomma, servono scelte di investimento di prospettiva e misure finalizzate a sostenere la crescita e lo sviluppo, agendo sinergicamente su alcuni nodi strutturali: la coesione territoriale, l'attrazione di investimenti, la produttività e la competitività.

Investimenti: quelli necessari per la migliore accessibilità e l'efficienza del sistema dei trasporti e della logistica del nostro Paese. In questo contesto, la realizzazione del Ponte sullo Stretto si pone come completamento del corridoio europeo scandinavo-mediterraneo e come snodo di un sistema di mobilità che ricomprende la valorizzazione degli scali portuali del nostro Mezzogiorno e l'impulso all'intermodalità. Il Ponte, dunque, come componente della "piattaforma Italia" e del suo ruolo quale possibile *hub* euro-mediterraneo, anche alla luce delle prospettive del Piano Mattei.

Dunque, leggeremo, non appena disponibili, le motivazioni della decisione della Corte dei Conti. Ma restiamo convinti che il dibattito pubblico sull'opera possa rafforzare la consapevolezza del suo impatto strategico. Andare avanti è necessario. Ci auguriamo che questa necessità sia una responsabilità il più possibile condivisa.

Sul fronte dei servizi di trasporto, poi, in coerenza con la positiva previsione, tra i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, di interventi per il potenziamento dei sistemi di trasporto e logistica, nonché di misure per la valorizzazione della risorsa mare, andrebbe ricostituita, in sede di Legge di bilancio, la piena dotazione del Fondo strutturale per l'autotrasporto. Inoltre, andrebbero introdotte misure per favorire il rinnovo delle flotte dei veicoli e delle navi, a partire da quelle impegnate negli strategici collegamenti con le isole.

Quanto al riallineamento delle accise sul gasolio per autotrazione e sulle benzine (articolo 30), si tratta di maggiori oneri per la mobilità di cittadini ed imprese. Il beneficio del gasolio professionale (più che mai indispensabile) andrebbe esteso, a partire dalle imprese della mobilità turistica.

Investimenti, ancora: quelli necessari, nel turismo, per un ulteriore impegno sul fronte delle transizioni gemelle e per la costante valorizzazione della qualità e dell'identità della destinazione Italia. Anche perché, nel tempo del ritorno dei dazi, dollaro debole e riduzione del reddito globale incideranno sull'*incoming* (52 miliardi di euro nel 2023), che costituisce una delle principali voci attive della bilancia italiana dei pagamenti. In questo contesto, lo

strumento dei contratti di sviluppo richiede un *fine-tuning* che ne favorisca l'agibilità anche da parte delle PMI del settore.

La mobilitazione di investimenti pubblici e privati è, del resto, fondamentale anche per affrontare la sfida della trasformazione e diversificazione dei flussi turistici, dando impulso al valore aggiunto e cogliendo le opportunità di un'ulteriore crescita del contributo di viaggi e turismo alla formazione del PIL del nostro Paese: secondo le stime del *Travel & Tourism Economic Impact* - il rapporto annuale curato dal *World Travel & Tourism Council* -, quasi 258 miliardi di dollari, nel 2025, con un incremento del 3,9 per cento rispetto all'anno precedente.

Bene, allora, gli stanziamenti di cui all'articolo 98 per il sostegno e lo sviluppo delle filiere del turismo e degli investimenti delle imprese, ma andrebbe recuperato, nella definizione del decreto attuativo, il coinvolgimento delle associazioni di imprese del settore comparativamente più rappresentative. A maggior ragione, chiediamo, dunque, che venga rivisto il processo di "bancomatizzazione" dell'imposta di soggiorno. Rinnovare l'incremento di 2 euro, inizialmente introdotto per il solo anno giubilare, equivale ad un aumento dell'imposta compreso tra il 20 per cento (da 10 a 12 euro) e il 40 per cento (da 5 a 7 euro).

Lo sviluppo dell'esperienza della ZES Unica rappresenta, poi, un'opportunità davvero rilevante per il Mezzogiorno. Il suo effettivo contributo allo sviluppo è largamente dipendente dalla adeguatezza del finanziamento e dell'orizzonte programmatico degli incentivi fiscali, nonché dall'incisività procedurale delle semplificazioni amministrative. Bene, dunque, la durata poliennale del finanziamento della misura (articolo 95), ma la sua dotazione non è ancora coerente con fabbisogni rafforzati dall'inclusione nel perimetro della ZES Unica anche di Umbria e Marche.

Come è noto, l'innovazione - di cui la transizione digitale e tecnologica delle imprese è uno dei principali *driver* - è un decisivo propellente degli incrementi di produttività.

Si tratta, allora, di fare tesoro tanto della lezione del piano Transizione 4.0 e dei suoi punti di forza, quanto di quella del piano Transizione 5.0 e delle sue criticità, tenendo insieme semplificazione procedurale, conferma dello strumento del credito d'imposta ed un aggiornamento della gamma dei beni materiali e immateriali ammissibili capace di dare risposta anche alle esigenze di innovazione del sistema dei servizi.

Bene, dunque, che il tema delle prospettive della ZES Unica e delle esperienze di Transizione 4.0 e 5.0 venga affrontato (insieme a quello di un rinnovato credito d'imposta per investimenti in beni strumentali nuovi nelle regioni del Sud) nell'ambito della rimodulazione conclusiva del PNRR.

Non ci convince, però, la scelta (articolo 94) del ritorno alla tecnica del super ed iper-ammortamento a discapito dello strumento del credito d'imposta più agevolmente fruibile dalle PMI. Resta, inoltre, l'esigenza della revisione in chiave "terziaria" degli allegati A e B della legge n. 232 del 2016.

Sul fronte della cultura l'introduzione della nuova Carta elettronica "Valore" (art. 108) rappresenta una misura potenzialmente positiva, nella misura in cui saprà recuperare, rispetto alle carte cultura attualmente vigenti, lo spirito originario del bonus cultura "18app". A tal fine sarà determinante il decreto attuativo, che dovrà garantire, oltre alla certezza e

stabilità delle risorse, anche la facilità d'uso e l'ampiezza dell'offerta, nonché l'effettiva universalità della misura per tutti i neodiplomati, senza limitazioni eccessive né meccanismi disincentivanti.

Si apprezza l'istituzione del Fondo per il federalismo museale (art. 109), di cui si auspica però un incremento della dotazione attualmente prevista.

Non si ritiene invece condivisibile l'intervento di riduzione della dotazione del Fondo per il Cinema e l'Audiovisivo (art. 110), che passa a 550 milioni di euro nel 2026 e a 500 milioni annui dal 2027, in netta contrazione rispetto ai livelli degli anni precedenti. Tale ridimensionamento rischia di compromettere la competitività di un settore ad alto valore aggiunto, strategico sia sotto il profilo economico che culturale. La riduzione prospettata, unita alla soppressione di alcuni vincoli di destinazione interna, indebolisce gli strumenti di sostegno alle imprese, in particolare quelle indipendenti, e all'esercizio cinematografico, finalmente in fase di ripresa dopo la pandemia.

È, infine, importante rifinanziare il Fondo Impresa Femminile, al fine di massimizzarne l'impatto positivo nel medio-lungo periodo, superando il limite di una dotazione di risorse connessa esclusivamente al raggiungimento di un *target* PNRR, con scadenza nel secondo trimestre 2026.

In materia di investimenti, rammentiamo, inoltre, la nota del mese di agosto con cui ANCI e Confcommercio hanno avanzato una proposta congiunta in vista della definizione del decreto interministeriale sul nuovo "Fondo nazionale per la rigenerazione urbana": le risorse del fondo dovrebbero essere attribuite direttamente ai comuni e alle città metropolitane e i criteri di riparto dovrebbero premiare i progetti che integrano gli obiettivi infrastrutturali con azioni concrete di rilancio del tessuto economico urbano. Si tratta di indicazioni da tenere presenti anche in riferimento ai programmi innovativi per la qualità dell'abitare (PINQuA) ed ai loro possibili sviluppi nell'ambito della rimodulazione del PNRR ed oltre.

Il ruolo delle attività economiche di prossimità per il rilancio delle città dovrebbe trovare adeguato riconoscimento anche nell'ambito del disegno di legge sulla rigenerazione urbana, in discussione in Parlamento. E resta la necessità di mettere in campo un'Agenda Urbana Nazionale come cornice di riferimento per le politiche sul futuro delle città e dei loro servizi di prossimità.

Garanzie e credito

Annota il Dpfp: "Alla prosecuzione dell'espansione dei prestiti alle famiglie, in crescita su base tendenziale da dicembre 2024, si è recentemente affiancata una lieve ripresa del credito alle imprese, che a giugno lo ha riportato per la prima volta da gennaio 2023 in territorio positivo in termini tendenziali".

Va comunque ricordato che, sulla base dei dati pubblicati dalla Banca centrale europea, tra dicembre 2011 e giugno 2025, in Italia il volume dei prestiti alle imprese è sceso da 929 a 648

miliardi di euro (-30 per cento), mentre in Francia è aumentato da 880 a 1.474 miliardi (+68 per cento) e in Germania da 910 a 1.379 miliardi di euro (+52 per cento). I 648 miliardi di euro di prestiti alle imprese in Italia rappresentano circa il 47 per cento di quelli concessi in Germania e il 44 per cento di quelli erogati in Francia.

In particolare, nel caso delle imprese con meno di 20 addetti, nell'aprile 2025 si è registrata una riduzione dell'ammontare dei finanziamenti del 44,4 per cento rispetto a dicembre 2011. Se questo dato viene corretto considerando l'inflazione, la contrazione dei prestiti ha superato abbondantemente il 50 per cento.

Peraltro, la caduta degli impieghi nelle società di persone e ditte individuali (che, a differenza delle società di capitali, non depositano i bilanci in formato elettronico elaborabile) è un fenomeno correlato ai meccanismi di selezione basati su algoritmi spesso tarati in maniera super-prudenziale.

Se ne trae conferma dal fatto che sono le imprese fino a 5 addetti a far registrare sia la più drastica riduzione dei prestiti, sia (e da sempre) un tasso di ingresso in insolvenza più ridotto rispetto alle imprese maggiormente strutturate.

Per riavvicinare credito ed imprese, è necessario continuare a lavorare per una riforma dei consorzi fidi che consenta loro, in via prioritaria, un ampliamento delle attività esercitabili: ragionevolmente e nel rispetto delle regole prudenziali e valorizzandone le caratteristiche – come la mutualità e la capacità di arricchimento qualitativo delle valutazioni – al fine di sostenere le MPMI.

Si rileva, comunque, che, sul lato dell'offerta, i comportamenti non sono affatto uniformi: è in crescita la quota delle micro e piccole imprese che ottiene finanza dalle BCC e da altri istituti specializzati sul loro segmento, incluse le banche *on-line*. Di questa *biodiversità* del sistema bancario, cui corrispondono diversi criteri allocativi, si dovrebbe tenere conto anche quando si configurano le modalità di funzionamento degli incentivi.

Da quanto fin qui evidenziato, deriva, a nostro avviso, l'esigenza di intervenire su alcune regole di funzionamento del Fondo di Garanzia per le PMI, in modo da assicurare maggiore coerenza tra obiettivi, strumenti e risultati.

Si tratta, in particolare, di intervenire sulla regola, prevista dalla riforma del 2023, che - superata l'emergenza pandemica - ha confermato la neutralità alla rischiosità delle imprese dell'incidenza della garanzia sul prestito sottostante. Nel 2024, circa il 50 per cento delle garanzie del Fondo è stata allocata su imprese sicure o estremamente sicure che, avendo una probabilità di insolvenza inferiore all'1 per cento, sarebbero state certamente finanziate dal sistema bancario anche senza l'incentivo. Le imprese della prima fascia (con una probabilità massima di mancata restituzione dello 0,12 per cento) hanno così ottenuto più garanzie di quelle della quarta fascia, ancora meritevoli ma con maggiori difficoltà di accesso al credito.

E, nella composizione del portafoglio garantito dal Fondo, sono in aumento sia l'importo medio dei prestiti che la dimensione media delle imprese, perché la protezione pubblica indifferenziata asseconda la propensione delle banche a finanziare soggetti più grandi, avvertiti come più solidi.

Vi sono, insomma, chiare evidenze del fatto che, per stimolare le banche ad ampliare l'offerta di credito, occorre tornare a graduare la garanzia pubblica in funzione della rischiosità.

Occorrerebbe, inoltre, intervenire sulla regola prevista dall'ultima Legge di bilancio (art.1, c.451), che ha istituito un "premio", cioè un disincentivo, a carico delle banche sul presupposto che queste facciano un uso quantitativamente eccessivo delle garanzie pubbliche. In realtà, come si è evidenziato sopra, se l'obiettivo di *policy* è indurre le banche a finanziare le imprese meritevoli ma razionate, il problema è soprattutto qualitativo. Va bene utilizzare la leva del prezzo della garanzia, ma non a prescindere dalla qualità delle scelte delle banche. Dunque, l'utilizzo del Fondo non andrebbe scoraggiato quando ciò è in linea con l'interesse pubblico, mentre risulterebbe utile applicare un sistema di "premi" sulle banche che utilizzano la garanzia pubblica al fine di ridurre i propri accantonamenti prudenziali per incrementare i propri margini. In altre parole, il sistema dei "premi" andrebbe applicato considerando le singole operazioni con una graduazione decrescente in funzione della loro rischiosità, misurata dal modello di *rating* del Fondo che è comparabile a quello delle banche.

Energia

Discutere di competitività significa affrontare anche il nodo dei costi della provvista di energia per le imprese e le famiglie italiane. Infatti, sebbene l'emergenza energetica abbia mostrato segnali di attenuazione, i prezzi al consumo restano ancora oggi elevati e molto più alti rispetto a paesi limitrofi al nostro, come Francia e Spagna. In generale, i mercati europei del gas e dell'elettricità continuano a riflettere gli effetti di uno *shock* senza precedenti, che ha spinto le tariffe ben oltre i livelli storici. L'agenda degli interventi urgenti e, comunque, necessari è nota: dal disaccoppiamento del prezzo dell'elettricità da quello del gas alla celere attuazione della delega in materia di nucleare sostenibile.

In questo scenario, rivestono, comunque, particolare rilievo gli interventi di contenimento dell'impatto degli oneri generali di sistema per l'energia elettrica; oneri che, a partire dal 2022, hanno assunto, per le imprese del terziario di mercato, un'incidenza sempre crescente sul costo complessivo delle bollette: si tratta, nel 2024, di circa 2,27 miliardi di euro su una spesa complessiva per l'energia elettrica di oltre 10 miliardi di euro.

Nelle more dell'auspicato avvio di un processo di revisione strutturale di tali oneri, sarebbe, comunque, importante intervenire per rinnovare l'operazione di "sterilizzazione" di cui all'articolo 3 del decreto legge 28 febbraio 2025, n. 19, e per estenderne l'ambito applicativo. Ciò anche con il concorso, ai fini della copertura degli oneri a carico della finanza pubblica, di quota parte dei proventi delle aste delle quote di emissione di CO₂.

Sul versante, poi, del più efficace coinvolgimento delle MPMI sia nell'autoproduzione di energia da fonti rinnovabili, sia negli interventi per l'efficienza energetica, potrebbero essere utilmente previsti, in favore delle imprese di minori dimensioni, specifici contingenti riservati di energia.

Resta, inoltre, necessario continuare a perseguire obiettivi di semplificazione amministrativa e autorizzativa per la realizzazione di impianti e per la piena operatività del Conto Termico 3.0,

soprattutto in vista degli interventi che si renderanno necessari a valle del recepimento delle nuove direttive comunitarie per la riqualificazione edilizia e per l'efficienza energetica.

Una ragione in più per procedere, con un orizzonte programmatico certo, al riordino e all'adeguamento del sistema delle detrazioni fiscali in materia, compreso il "bonus mobili", valutando anche, nel frattempo, l'ipotesi di una loro fruibilità "accelerata" nell'arco di un quinquennio.

Lavoro, welfare e workfare

Negli ultimi trenta anni le imprese del terziario di mercato hanno contribuito in maniera determinante alla crescita dell'occupazione ed allo sviluppo del Paese; il settore dovrebbe, dunque, essere al centro di tutte le misure di *policy*: da Transizione 5.0 a Impresa 4.0, dai contratti di sviluppo al Programma nazionale per i giovani.

Negli ultimi tredici anni l'Italia ha perso 193 mila imprese giovanili: la quota di imprese giovani sul totale è scesa all'8,7%. Se la percentuale di imprese giovani fosse rimasta quella del 2011, oggi il Pil italiano sarebbe più alto di 49–65 miliardi di euro. Ecco perché è importante la riduzione degli oneri fiscali a carico dei neo-imprenditori, lo sviluppo di strumenti di credito innovativi dedicati alle imprese emergenti basati sul potenziale di crescita e non sulle garanzie tradizionali ed una possibile ridefinizione dell'attuale perimetro di "startup innovativa" per includere un numero maggiore di iniziative imprenditoriali giovanili.

Perché l'occupazione cresce, ma è una crescita trainata dagli *over 50*, mentre la situazione resta difficile per giovani e donne e le previsioni demografiche segnalano, al 2040, una riduzione di cinque milioni di persone in età lavorativa, con una conseguente, possibile contrazione del PIL pro capite dell'8 per cento.

Il cuneo fiscale sul costo del lavoro ha raggiunto, nel 2024, il 47,1 per cento, a fronte di una media OCSE del 34,9 per cento, e la produttività ristagna ormai da trenta anni. La contrattazione collettiva funziona bene anche per l'adeguamento dei salari all'inflazione, ma la contrattazione di qualità è insidiata dal *dumping* contrattuale.

In questo contesto, la prima, rilevante questione riguarda il Fondo di Integrazione Salariale (FIS). Il rendiconto per l'anno 2024 ne evidenzia un risultato di esercizio positivo di 1,2 miliardi di euro, che porta il suo fondo di riserva ad oltre 6 miliardi di euro. Si tratta di dati che confermano ulteriormente il tema, da tempo emerso, di aliquote di finanziamento strutturalmente eccedenti rispetto alle esigenze di copertura della spesa per le prestazioni effettivamente erogate.

Con le disposizioni di cui alla Legge di bilancio per il 2024, l'indennità straordinaria di continuità reddituale operativa (ISCRO) in favore degli iscritti alla Gestione separata INPS che esercitano per professione abituale attività di lavoro autonomo è stata resa strutturale, prevedendone, altresì, il concorso ai fini della formazione del reddito ai sensi del TUIR e, dunque, l'imponibilità.

In coerenza con quanto previsto dal nostro ordinamento per gli ammortizzatori sociali - in costanza o alla cessazione del rapporto di lavoro -, riteniamo, dunque, che anche per l'ISCRO andrebbe ora prevista la possibilità di contribuzione figurativa, nel contesto della più generale richiesta di un sistema di *welfare* moderno, capace di includere pienamente tutti i professionisti in quanto componente essenziale e strategica del mercato del lavoro italiano.

Infine, auspiciamo la proroga dello sgravio per i nuovi iscritti alla Gestione INPS artigiani e commercianti, previsto dalla Legge di bilancio per il 2025, valutandone positivamente l'impulso all'autoimprenditorialità ed apprezzandone la coerenza con il complesso delle misure varate in materia dal Governo.

Quanto alle articolazioni dell'obiettivo di flessibilizzazione dell'età di pensionamento, *trend* demografici e proiezioni attuariali indicano che va, comunque, mantenuto saldo il principio di sostenibilità del pilastro previdenziale pubblico fondato sul circuito – severo, ma virtuoso - tra contribuzione, età di pensionamento, aspettativa di vita, importo della rendita pensionistica. Condivisibili, sul punto, forme di tutela legate ai soggetti più fragili, e auspicabili incentivi alla costruzione di percorsi di staffetta generazionale con trasferimento di competenze per sostenere l'occupazione giovanile da una parte e l'invecchiamento attivo dall'altra.

Parimenti, occorre sostenere (anche fiscalmente) fondi pensione e di assistenza sanitaria di matrice contrattuale.

Al contempo, emergono esigenze di riforma per il quadro d'azione di tali fondi: per rafforzare la diffusione della previdenza complementare – che, nonostante l'annunciato rilancio, non trova spazio nel testo in discussione - e per mobilitarne i “capitali pazienti” a sostegno dell'economia reale del Paese; per un nuovo assetto normativo dei fondi di assistenza sanitaria, teso a superare la distinzione tra prestazioni integrative e sostitutive secondo logiche di sussidiarietà con il SSN.

E' necessario intervenire sul sistema del payback sui dispositivi medici, superando l'attuale disciplina ed innalzando ulteriormente il tetto di spesa, in ragione dell'effettivo fabbisogno.

Per il pregresso – oneri dal 2015 al 2018 – si auspica quantomeno l'applicazione di una franchigia per le piccole e medie imprese, mediante esenzione sui primi 5 milioni di euro di fatturato oggetto di payback annuo lordo in dispositivi venduti al SSN, e della rateizzazione dei pagamenti.

Tab. 1 - La manovra del DdL bilancio 2026

Documento Programmatico di Bilancio 2026	2026	
	tendenziale	programmatico
PIL nominale (milioni di euro)	2.322.536	2.324.522
Indebitamento netto a L.V. e politiche invariate	-62.967	-63.896
- in % del PIL	-2,7	-2,8
MANOVRA Legge di bilancio 2026	milioni di euro	% del PIL
(A) Impieghi	-18.812,5	-0,81
Riduzione aliquote IRPEF	-2.787,0	-0,12
Riduzione del carico fiscale sul lavoro	-2.090,3	-0,09
Altre misure fiscali	-1.625,8	-0,07
Sostegno alle imprese e all'innovazione	-3.019,3	-0,13
Politiche per la famiglia e spesa sociale	-1.625,8	-0,07
Sanità	-2.090,3	-0,09
Investimenti pubblici	0,0	0,00
Sicurezza, emergenza e protezione civile	-464,5	-0,02
Sicurezza, emergenza e protezione civile (una tantum)	-929,0	-0,04
Pensioni	-464,5	-0,02
Enti territoriali	-464,5	-0,02
Fondo sentenze (una tantum)	-2.090,3	-0,09
Altre spese/interventi	-1.161,3	-0,05
(B) Risorse	17.883,5	0,77
Rimodulazione spese PNRR	5.109,6	0,22
Misure a carico del settore finanziario e assicurativo	4.412,8	0,19
Revisione spesa ministeri	2.322,5	0,10
Altre entrate/coperture	3.251,6	0,14
Altre entrate/coperture (una tantum)	232,3	0,01
Altre spese/coperture	2.554,8	0,11
(C)=(A)+(B) DISAVANZO: MIGLIORA(+)/PEGGIORA(-)	-929,0	-0,04
Totale indebitamento netto	-63.896,0	-2,75