XI Consiliatura 2023-2028

Esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2027 e bilancio pluriennale per il triennio 2027-2029

Memoria per l'audizione del Presidente
Prof. Renato Brunetta presso le Commissioni
congiunte bilancio della Camera dei deputati
e del Senato della Repubblica

12 novembre 2026



www.cnel.it
Audizioni e Memorie del Presidente

Esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2027 e bilancio pluriennale per il triennio 2027-2029

Memoria per l'audizione del Presidente Prof. Renato Brunetta presso le Commissioni congiunte bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati

12 novembre 2026

Con il presente parere il CNEL adempie al disposto dell'articolo 10 della legge 30 dicembre 1986, n. 936: "Attribuzioni. 1. (…) a) esprime, su richiesta del Governo, valutazioni e proposte sui più importanti documenti ed atti di politica e di programmazione economica e sociale, anche con riferimento alle politiche comunitarie; d) esprime proprie valutazioni sull'andamento della congiuntura economica in sessioni semestrali; f) contribuisce all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale esprimendo pareri e compiendo studi e indagini su richiesta delle Camere o del Governo o delle regioni o delle province autonome".

Indice

Introduzione 6

Il quadro macroeconomico, gli andamenti recenti 15

Ancora tensioni nel mercato petrolifero 15

Tassi d'interesse più alti 18

Tiene la congiuntura in Europa 19

L'aumento dei tassi d'interesse internazionali e l'andamento del rapporto fra debito pubblico e Pil 22

Crescita, inflazione e tassi d'interesse 22

Prospettive per i prossimi anni, i punti critici 24

La dinamica del rapporto debito-Pil dell'Italia 25

La struttura del Disegno di legge di bilancio 29

I principali interventi della Legge di bilancio 37

Gli impieghi: maggiori spese 37

Gli impieghi: minori entrate 42

Le risorse: minori spese 44

Le risorse: maggiori entrate 47

La valutazione di impatto generazionale, un primo esercizio 50

La VIG come criterio di ponderazione della qualità delle decisioni pubbliche 52

Il debito pubblico come vincolo sul futuro e la VIG del DLB 2027-29 53

La proposta di attuazione della VIG 56

Dalla valutazione delle singole misure all'applicazione operativa della VIG 63

Due esempi di VIG sul DLB 64

Osservazioni di Parti sociali, Autonomie territoriali e Terzo settore 68

Premessa 68

Il Semestre europeo 2026 e il bilancio italiano 70

Quadro di finanza pubblica e vincoli alla manovra 71

Prelievo sui redditi e misure a favore di lavoratori e genitori 75

Flessibilità in uscita e rivalutazione delle pensioni 79

Sanità, non autosufficienza e filiera del farmaco 82

Energia, filiere agricole, imprese e investimenti produttivi 85

Infrastrutture, abitazione e autonomie territoriali 91
Istruzione, economia sociale e spesa per la difesa 95
Risorse della manovra e incidenza del prelievo 99
Esiti del confronto con le parti sociali e le autonomie 105
Osservazioni conclusive 105

Introduzione

La stabilità come priorità della politica di bilancio

L'estrema volatilità del quadro politico internazionale, il rialzo dei tassi di interesse, il caro energia, i nuovi dubbi sulla sostenibilità degli investimenti legati all'intelligenza artificiale e l'alto debito pubblico sono altrettanti fattori di fragilità, esterni e interni, che compongono lo scenario in cui si inserisce il disegno di legge di bilancio per il 2027. Tutti indicano alla politica di bilancio la stessa stella polare, la stabilità. Il Governo l'ha seguita, e il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) gliene dà atto, come aveva già fatto nell'audizione di ottobre sul Documento programmatico di finanza pubblica. Il rigore sui conti pubblici è un valore, e questa manovra lo conferma. Le pagine che seguono esaminano il quadro macroeconomico, la struttura della manovra e le sue principali misure, riportano le posizioni delle parti sociali rappresentate al CNEL e propongono una prima lettura del testo attraverso la valutazione di impatto generazionale.

Energia, inflazione e tassi nel quadro economico

La scelta della stabilità discende anzitutto dal quadro economico. L'interruzione dei transiti nello Stretto di Hormuz si protrae ben oltre le previsioni iniziali. In ottobre il petrolio di qualità Brent ha superato i 115 dollari al barile e il gas sui mercati europei i 100 euro al megawattora, prima di ripiegare dopo le elezioni americane, e l'inflazione è salita al 5,4%, con i prezzi dell'energia in aumento del 31%. Finora le imprese hanno assorbito i rincari riducendo i margini, e quanto più la crisi si allunga tanto più cresce il rischio che li trasferiscano sui prezzi finali. L'inflazione media di quest'anno, e probabilmente anche quella del prossimo, supererà di due o tre decimi le stime del Documento programmatico. L'economia italiana tiene, con una crescita attesa tra lo 0,9 e l'1% nel 2026 e aspettative delle imprese industriali in miglioramento, mentre la fiducia delle famiglie risente della perdita di potere d'acquisto.

Sul versante finanziario, i tassi a lungo termine sono saliti nelle principali economie avanzate senza che le aspettative di inflazione si siano disancorate. Una parte rilevante del rialzo si è quindi tradotta in tassi reali più elevati, anche per la forte domanda di capitale legata agli investimenti nell'intelligenza artificiale, e il costo maggiore ricade sui Paesi più indebitati. Per l'Italia il rialzo pesa direttamente e attraverso lo *spread*. Secondo le ultime stime del Ministero dell'economia e delle finanze, nel 2029 la spesa per interessi raggiungerà 117 miliardi, cinque in più di quanto indicato ad aprile e trenta in più degli 87 miliardi del 2025, una somma superiore all'intera manovra. La

lunga vita media dei titoli di Stato distribuisce nel tempo l'aumento del costo del debito, e per la stessa ragione i suoi effetti si faranno sentire per anni.

La dinamica del debito pubblico e l'avanzo primario

La dinamica del debito ne risulta più impegnativa. Negli anni successivi alla pandemia la crescita sostenuta e i tassi reali negativi avevano favorito la discesa del rapporto tra debito e prodotto interno lordo (Pil). Nei prossimi anni il differenziale tra il costo medio del debito e la crescita nominale diventerà sostanzialmente neutrale, e la contabilizzazione dei crediti d'imposta del Superbonus continuerà a spingere il debito verso l'alto fino al 2028. Il compito di contenerlo ricade così quasi interamente sull'avanzo primario. Nel 2025 l'Italia ha chiuso con un avanzo primario dello 0,8% del Pil, e il debito, al 136,7%, dovrebbe fermarsi poco sopra quel livello per poi scendere lentamente. Su un sentiero così stretto ogni scostamento, anche piccolo, avrebbe un riscontro immediato sui mercati e renderebbe il debito più caro. Vorrebbe dire chiedere ai cittadini imposte più elevate in cambio di minori servizi e trasferimenti, e perseguire avanzi primari più alti solo per evitare che deficit e debito tornino a salire, cioè maggiori sacrifici per mantenere la situazione attuale della finanza pubblica.

Per allentare questi vincoli duri e allargare lo spazio di azione della politica di bilancio l'unica strada possibile è quella di aumentare la crescita effettiva e potenziale dell'Italia, collocandola su un sentiero di più alto aumento della produttività. Questo tema è affrontato dal *National Productivity Board* istituito presso il CNEL che ha presentato il suo secondo Rapporto annuale lo scorso 4 novembre. Maggiore produttività da raggiungere assieme all'inclusione di un crescente numero di persone nel mercato del lavoro, avendo l'Italia uno dei più bassi tassi di occupazione d'Europa. Inclusione attraverso maggiori e non minori retribuzioni, che stimolino l'innovazione di prodotto e processo e quindi, appunto, la produttività.

Che cosa guardano gli investitori nei titoli di Stato

Su questo percorso si misura la fiducia di chi acquista i titoli pubblici italiani, che sia un fondo pensione americano, un assicuratore tedesco o una famiglia italiana. Gli investitori valutano la tenuta del Paese nel medio e lungo periodo, e accanto all'andamento dei conti pubblici guardano ad altri due fondamentali. Il primo è la spesa previdenziale, che le riforme degli ultimi trent'anni, costate molti sacrifici, hanno messo in sicurezza e che analisti e investitori considerano uno dei principali fattori di stabilità dei conti. Il secondo è il risparmio privato, con una ricchezza finanziaria delle famiglie di oltre 6.400 miliardi, circa il doppio del debito pubblico, e una posizione creditoria netta del Paese verso l'estero di 335 miliardi. Su questi elementi si basa il giudizio dei mercati. Nel 2026 Fitch e Moody's hanno confermato le promozioni

dell'anno precedente, Standard & Poor's mantiene una prospettiva positiva e lo *spread* rispetto al Bund tedesco è tornato intorno ai 110 punti. La cifra della politica di bilancio di questa legislatura, pur tra molte difficoltà, è l'aver tenuto la rotta e rassicurato mercati, agenzie di *rating* e risparmiatori sull'affidabilità della Repubblica italiana come debitore. La fiducia si perde rapidamente e richiede poi molto tempo per essere riconquistata, e per mantenerla servono pazienza, prudenza e perseveranza, le tre "p" con cui Mario Draghi descriveva la politica monetaria della Banca centrale europea.

La fiducia nei fondamentali si mantiene se questi fondamentali non vengono messi in dubbio da cambiamenti nell'orientamento della politica di bilancio. Per questo il CNEL ribadisce l'importanza della stabilità e del rigore nella conduzione dei conti pubblici.

Dimensioni e composizione della manovra

In questo quadro va letta la manovra. Il disegno di legge di bilancio porta la stessa impronta dei precedenti e prosegue nel risanamento. La manovra netta, cioè la differenza tra nuovi impegni e coperture, vale 12,6 miliardi nel 2027, 13,7 nel 2028 e 3,8 nel 2029, poco più di mezzo punto di Pil nei primi due anni, mentre quella lorda si avvicina a un punto di Pil. Circa la metà degli interventi è quindi finanziata in disavanzo, attraverso la clausola di salvaguardia nazionale che le regole europee consentono di attivare per la difesa e la sicurezza energetica, due priorità ormai ineludibili. Il Parlamento ha autorizzato lo scostamento in ottobre. Come il CNEL aveva indicato nell'audizione dello stesso mese, il 2026 deve chiudersi sotto il 3%, per uscire dalla procedura per disavanzo eccessivo.

La clausola spiega anche la composizione della manovra. Per l'energia, le regole permettono di applicarla anche a spese già finanziate a legislazione vigente, e il margine così ottenuto, circa 3,4 miliardi nel 2027, libera spazi per finanziare in disavanzo altri interventi della manovra. Per la difesa, la quota a legislazione vigente era già compresa nelle previsioni del Documento programmatico di finanza pubblica, senza ulteriori spazi. Ne deriva una struttura che privilegia i capitoli coperti dalla clausola. Nel triennio l'energia riceve 7,8 miliardi e le infrastrutture 5,4, mentre la difesa riceve 3,2 miliardi di nuove spese, a cui si aggiungono rifinanziamenti per circa 2,6 miliardi l'anno nel 2027 e nel 2028 destinati ai programmi di investimento pluriennali. Per l'energia, l'effetto sul disavanzo è in parte compensato nel 2029 da maggiori entrate per 1,9 miliardi, legate all'aumento degli oneri generali di sistema. Nel 2027 il contratto di programma con Rete ferroviaria italiana riceve 2,79 miliardi, destinati alla manutenzione straordinaria della rete e a opere come il Terzo valico dei Giovi, l'accesso alla galleria di base del Brennero e il raddoppio della linea Napoli-Bari.

Le scelte positive e i miglioramenti possibili

Alcune scelte vanno nella giusta direzione. Il sostegno alle piccole e medie imprese contro il caro energia e, dal 2028, quello alle imprese energivore sono condizionati a investimenti nella transizione energetica pari all'intero aiuto ricevuto, e legano così una misura di emergenza a un obiettivo di lungo periodo. Su altri aspetti l'esame parlamentare può portare miglioramenti. Diverse misure valgono per il solo 2027, dal taglio dell'imposta sul reddito delle persone fisiche per i redditi tra 50 e 55 mila euro all'imposta agevolata sugli aumenti dei rinnovi contrattuali, fino alla carta da 300 euro per gli anziani, e per dare loro stabilità servirà la prossima legge di bilancio. L'innalzamento a 100 mila euro della soglia del regime forfetario andrà accompagnato da un'attenzione particolare alla crescita dimensionale delle attività. Molti interventi, infine, sono di importo contenuto, e una maggiore concentrazione delle risorse ne accrescerebbe l'impatto.

Le coperture, tra maggiori entrate e minori spese

Il giudizio sulle coperture è più articolato. Nel triennio ammontano a 41,9 miliardi, di cui 31,6 da maggiori entrate e 10,3 da minori spese, e le entrate si concentrano su pochi settori. Le misure a carico di banche e assicurazioni valgono circa 5,8 miliardi nel 2027 e oltre 12 nel triennio, tra aumento dell'addizionale dell'imposta sul reddito delle società, riduzione delle deduzioni ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive, differimento delle deduzioni legate alle imposte anticipate e raddoppio dell'imposta sulle transazioni finanziarie. Le banche devono parte dei loro utili proprio alla solidità dei conti pubblici, perché un aumento dello *spread* colpirebbe anzitutto i loro bilanci, e la richiesta di un contributo ha quindi una sua logica. Una parte di queste entrate ha natura temporanea. Il differimento delle deduzioni legate alle imposte anticipate porta circa 2,1 miliardi nel 2027, a fronte di minori entrate per circa 0,4 miliardi l'anno nel 2029 e nel 2030. L'aumento delle ritenute d'acconto sui pagamenti tra imprese è invece una misura di contrasto all'evasione, per la quale la relazione tecnica stima un maggior gettito permanente di circa 1,5 miliardi dal 2029. Al settore energetico si chiede un aumento di tre punti dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive, con il divieto di trasferirlo sui prezzi. Sarebbe utile affinare il criterio che individua i contribuenti, oggi legato al codice di attività, per tenere conto anche della redditività e sostenere gli investimenti nella transizione.

Dal lato delle minori spese, accanto alla revisione della spesa dei Ministeri, pesano la nuova riduzione della rivalutazione delle pensioni, su cui si tornerà più avanti, il limite al *turn-over* nel pubblico impiego, fissato per il 2027 al 75% della spesa per il personale cessato, e la revisione degli organici della scuola dall'anno scolastico 2027-2028. Sono

risparmi contenuti, da valutare alla luce dell'età media del personale delle funzioni centrali, 52 anni, con quasi la metà dei dipendenti oltre i 55, e dell'esigenza di trasferire competenze alle nuove leve.

La valutazione complessiva della manovra

Nel complesso, la manovra è prudente nei saldi e coerente con l'impegno alla stabilità, e destina risorse significative a difesa, energia e infrastrutture ferroviarie, in linea con le priorità europee. I margini di miglioramento riguardano la durata delle misure, molte delle quali temporanee, la concentrazione delle risorse su un numero minore di interventi, la stabilità delle coperture e l'attenzione al capitale umano, e il dibattito parlamentare può contribuire a rafforzarli. Per questo il giudizio sui saldi va accompagnato da una valutazione della composizione della manovra rispetto alle trasformazioni di lungo periodo.

I grandi cambiamenti di lungo periodo e la manovra

Sulla base del rigore va costruita una strategia capace di superare l'orizzonte delle singole misure, che guardi al medio e lungo periodo e offra certezze a chi deve programmare investimenti. È la prima manovra dopo il Piano nazionale di ripresa e resilienza, che per cinque anni ha dato al Paese una direzione fatta di obiettivi, scadenze e verifiche. Quella disciplina dovrà ora venire dalle scelte nazionali, dentro il percorso di aggiustamento fissato dal Piano strutturale di bilancio di medio termine. In una fase così turbolenta è utile alzare lo sguardo dalla contingenza ai grandi cambiamenti, i *megatrend*, che segneranno i prossimi decenni.

Il primo, per l'importanza delle conseguenze e perché inedito nella storia dell'umanità, è la "glaciazione demografica". In passato le popolazioni potevano diminuire per guerre, pestilenze, carestie, catastrofi naturali. Oggi tendono a contrarsi per la scelta di non avere figli, una scelta difficile da ricondurre a una sola ragione, che nessuno studioso è riuscito a spiegare in modo convincente e definitivo. Fare figli ha smesso da decenni di essere un fatto automatico, e oggi è scivolato in basso nella lista dei desideri delle giovani coppie.

Il secondo è la rivoluzione digitale, fatta di connessione, guida autonoma, macchine che imparano da altre macchine, domotica, fino all'intelligenza artificiale, una trasformazione densa di conseguenze, da cui nessun Paese può prescindere e a cui l'Italia deve prendere parte. Il terzo è il cambiamento climatico, con la necessità di ridurre le emissioni puntando sulle fonti rinnovabili, che per un Paese povero di idrocarburi sono anche le sole davvero prodotte in casa. La transizione è anche sicurezza energetica, e la sicurezza chiama in causa il quarto *megatrend*, la difesa. La

guerra in Ucraina ha mostrato che un popolo conserva i propri diritti, comprese le conquiste dello stato sociale, solo se ha gli strumenti per difenderli. Contrapporre difesa e *welfare* è un errore, perché senza difesa è a rischio lo stesso *welfare*. C'è infine la *space economy*, nella quale l'Italia è protagonista da sempre, fra i primi Paesi al mondo a mettere in orbita un proprio satellite, il San Marco 1, nel 1964.

Rispettata la condizione imprescindibile della stabilità, molte misure della manovra risultano allineate a questi *megatrend*. Lo sono le risorse per la difesa, il sostegno contro il caro energia legato agli investimenti nella transizione e gli investimenti ferroviari, che spostano il trasporto verso una modalità molto meno inquinante di quella su gomma. Sulla demografia la direzione è giusta, con le misure per i giovani e per la genitorialità, a partire dal rafforzamento del congedo parentale, che possono però essere molto migliorate, semplificando e concentrando.

Regole stabili per chi deve programmare investimenti

Allinearsi ai grandi cambiamenti richiede anche continuità. Chi deve programmare investimenti chiede certezze, e un'impresa che prepara un piano di assunzioni o un investimento pluriennale ragiona su tre, cinque, dieci anni. Se ogni autunno deve attendere la legge di bilancio per sapere se un incentivo sarà rinnovato, quell'incentivo perde gran parte della sua forza. La stessa esigenza di certezza riguarda le regole fiscali, e i mercati sono molto sensibili a qualunque norma che cambi le regole mentre la partita è in corso. Un esempio è la *exit tax*, dal gettito contenuto, circa 3,4 milioni nel 2027, che ha suscitato sulla stampa dubbi sull'affidabilità di un Paese impegnato ad attirare cittadini esteri ad alto reddito. Il principio ispiratore è condivisibile ed esiste anche in altri Paesi, e una spiegazione più ampia delle sue finalità ne avrebbe agevolato la comprensione. Analogo ragionamento vale per la ripartizione in dieci rate dei crediti d'imposta del Superbonus. Le ragioni che l'hanno ispirata si possono comprendere. È importante che interventi di questo tipo restino eccezionali, perché la certezza del diritto è una condizione della credibilità di ogni norma che riconosce crediti o eroga aiuti e sussidi, compresi quelli per la ricerca industriale.

Misure per i giovani più semplici e salari più alti

Semplicità e continuità servono soprattutto nelle misure per i giovani, che rispondono al primo dei *megatrend*. Il disegno di legge conta quattro diverse soglie di età per stabilire chi è giovane, 30, 31, 35 e 36 anni. Una soglia sola renderebbe le norme più semplici da applicare, e in un Paese affollato di "diversamente giovani", dove si chiamano ragazzi e ragazze persone ormai adulte, sarebbe anche un chiaro segnale culturale. La moltiplicazione delle norme si traduce in complessità burocratica, che

riduce l'attrattività dell'Italia per gli investimenti e per i giovani degli altri Paesi avanzati.

Le risorse vanno poi concentrate su un obiettivo preciso, aumentare in modo significativo la retribuzione netta dei giovani. Il rapporto del CNEL "Giovani Expat" lo conferma, chi parte guarda a retribuzione, prospettive di carriera e valorizzazione delle competenze. La maggiore deducibilità del costo del lavoro per chi assume un giovane sarebbe più efficace se legata a una retribuzione significativamente più alta di quella prevista dal contratto collettivo nazionale, in modo che il beneficio arrivi anche al lavoratore. Poiché i giovani sono e saranno sempre meno, il loro lavoro andrà retribuito di più.

Pensioni, flessibilità in uscita e rivalutazione

La demografia attraversa anche il capitolo delle pensioni. Il disegno di legge istituisce un fondo da 850 milioni l'anno per la flessibilità in uscita. È una scelta condivisibile, a patto che le risorse vadano a chi ne ha davvero bisogno, a chi svolge lavori usuranti, a chi perde il lavoro a pochi anni dal traguardo e va accompagnato con gli ammortizzatori sociali. Requisiti e beneficiari saranno definiti a gennaio, e il Parlamento ha ancora modo di indirizzarli. Se invece il fondo diventasse la strada per abbassare l'età pensionabile *tout court*, perderebbe respiro e visione. Anticipare il pensionamento va contro la demografia. La "glaciazione" riduce le persone in età di lavoro, e questa riduzione può e deve essere compensata allungando la vita lavorativa, come già accade con la crescita dell'occupazione tra gli ultrasessantenni e perfino tra gli ultrasessantacinquenni. Aver messo in sicurezza la spesa previdenziale è, come si è visto, uno dei punti di forza che analisti e investitori riconoscono all'Italia, e tornare indietro sulle riforme rischierebbe di incrinare la fiducia dei mercati.

Una regola non scritta della finanza pubblica vuole che la spesa netta per pensioni non aumenti, e che ogni misura che la fa crescere sia compensata da un'altra che la riduce. È quanto accade anche quest'anno. Le nuove forme di pensionamento anticipato saranno finanziate anche con un'ulteriore riduzione della rivalutazione delle pensioni superiori a quattro volte il minimo, circa 2.450 euro lordi al mese. Si torna alle sei fasce del 2023, applicate all'intero importo dell'assegno, con un adeguamento all'inflazione che scende al 53% sopra i 3.000 euro lordi e al 32% sopra i 6.000, e con un risparmio stimato di 1,5 miliardi lordi nel 2027 e di 14 miliardi lordi in dieci anni. Con un'inflazione superiore alle stime, i risparmi saranno anche più alti, di circa 250 milioni nel primo anno e di oltre 2 miliardi nel decennio. Sono pensionati che negli anni hanno già visto ridurre più volte la perequazione dei loro assegni. Il paradosso è che le nuove

pensioni anticipate, che si dice spesso pagate dai giovani, finiscono per pagarle anche gli stessi pensionati, spostando il costo dagli uni agli altri.

La valutazione di impatto generazionale

Debito, pensioni, lavoro e casa sono i terreni sui quali si misura l'equilibrio tra le generazioni, e per leggerli l'Italia si è dotata di uno strumento innovativo, la valutazione di impatto generazionale (VIG), introdotta dalla legge 10 novembre 2025, n. 167, voluta dal Governo e approvata dal Parlamento. È un fatto molto positivo. Gli atti normativi del Governo, decreti-legge esclusi, devono essere accompagnati da un'analisi preventiva dei loro effetti sui giovani e sulle generazioni future, e un Osservatorio nazionale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ne segue l'applicazione. È la traduzione concreta dell'articolo 9 della Costituzione, che dal 2022 tutela l'ambiente anche «nell'interesse delle future generazioni», e mette l'Italia in buona compagnia, dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico alla Commissione europea, che a marzo ha adottato la sua prima Strategia sull'equità intergenerazionale per fare dello *youth check* una parte stabile del modo in cui l'Unione scrive le proprie regole. Nella sua forma più semplice la VIG funziona come un semaforo, verde per le misure che aiutano i giovani, giallo per quelle neutrali, rosso per quelle che scaricano su di loro un costo. Poiché guarda agli effetti di lungo periodo delle leggi sul benessere dell'intera collettività, vale più di qualunque norma a favore dei giovani. A un anno dalla legge, il regolamento attuativo è in via di adozione, dopo il parere reso a luglio dal Consiglio di Stato.

Una prima lettura generazionale della manovra

La legge di bilancio è l'atto che più di ogni altro distribuisce risorse e oneri tra le generazioni, tra chi lavora oggi e chi lavorerà domani, tra pensioni e scuola, tra il debito che si contrae e chi dovrà ripagarlo. Accanto al vaglio sui saldi e sulle coperture svolto dalla Ragioneria generale dello Stato e dall'Ufficio parlamentare di bilancio, una lettura generazionale aiuta a capire chi riceve e chi paga tra le generazioni.

Per questo il CNEL ha voluto fare la sua parte. Questa memoria contiene una prima applicazione sperimentale della VIG al disegno di legge di bilancio, che guarda a tre dimensioni senza mettere una generazione contro l'altra. La prima è l'equità finanziaria, cioè il peso di saldi, debito e interessi sui bilanci futuri. Circa metà della manovra è finanziata in disavanzo, e ogni bambino che nasce in Italia si trova idealmente sulle spalle oltre 54 mila euro di debito pubblico, un numero che serve a dare l'idea di quanto questo fardello graverà sulla gestione delle finanze pubbliche in futuro in modo uniforme tra le persone, mentre la ricchezza di cui si è detto sopra ha una distribuzione più concentrata. La seconda è l'equità delle opportunità, dalla

formazione al lavoro, dalla casa alla genitorialità, che chiede di considerare anche le scelte prive dell'etichetta dei giovani, come quelle sugli organici della scuola. La terza è la durata degli effetti, che distingue le risposte all'emergenza dagli interventi che accrescono nel tempo il capitale umano e produttivo del Paese. La memoria propone infine alcuni esempi concreti, a partire dal Fondo «Valore nuovi nati» e dalle agevolazioni sugli affitti per i giovani, che mostrano come la VIG potrebbe orientare il dibattito parlamentare sulla manovra.

Lo spirito della valutazione nell'esame parlamentare

Nulla impedisce al Parlamento di fare propria la logica della VIG fin da questa sessione di bilancio, applicandone lo spirito alla discussione e agli emendamenti. Ogni emendamento potrebbe, per esempio, indicare su quale generazione ricade il beneficio e su quale il costo, con lo stesso semaforo. I servizi del bilancio delle due Camere e l'Ufficio valutazione impatto del Senato, che a febbraio ha dedicato alla VIG uno studio comparato, potrebbero accompagnare i loro dossier con una prima analisi generazionale delle misure di maggior peso. Il CNEL è a disposizione, con le parti sociali che vi sono rappresentate, con il metodo presentato in questa memoria e con il Forum delle forze economiche e sociali giovanili, che esprime pareri obbligatori, anche se non vincolanti, sull'impatto generazionale degli atti del Consiglio. Applicare lo spirito della VIG a questa manovra non comporta oneri e darebbe ai giovani un segnale chiaro.

Conclusioni

Tutto questo lascia intatti i rischi che vengono dallo scenario internazionale, il vincolo imposto dall'alto debito pubblico e gli spazi ristretti della politica di bilancio. I conti in ordine sono un patrimonio che questa manovra difende, e su quella base va costruita una strategia di lungo periodo, che dia certezze a chi investe e metta al centro chi verrà dopo di noi. È anche il senso del Patto generazionale che il CNEL propone di costruire con i giovani, nell'interesse dell'intero Paese. Scelte orientate al lungo periodo rafforzano la credibilità del Paese e le sue prospettive di crescita, a beneficio di tutti.

Il quadro macroeconomico, gli andamenti recenti

Il quadro economico che fa da sfondo allo schema delle politiche contenuto nel disegno di Legge di bilancio per il 2027 è stato elaborato dal MEF nel corso di settembre. Le previsioni sulle tendenze dell'economia italiana, e le relative analisi, sono state illustrate ad inizio ottobre nel DPFP. Lo scenario è quindi recente, e appare nelle sue linee generali confermato dalle tendenze emerse nel corso delle ultime settimane.

Limitandosi quindi a commentare i principali elementi di novità, gli aspetti da evidenziare sono sostanzialmente tre.

Il primo è rappresentato dal fatto che le tensioni sui mercati delle materie prime energetiche non si sono spente e che i tassi d'inflazione nelle maggiori economie avanzate hanno mostrato ulteriori accelerazioni.

Il secondo è che i tassi d'interesse internazionali sono ulteriormente aumentati, prima del ripiegamento avvenuto nella prima settimana di novembre dopo le elezioni Usa.

Il terzo è che, benché i due fattori sopra elencati suggeriscano una lettura prudente delle tendenze in corso, i principali indicatori congiunturali suggeriscono una relativa capacità di tenuta dell'economia europea, e di quella italiana in particolare.

Appare quindi utile analizzare sinteticamente questi tre aspetti del quadro economico.

Ancora tensioni nel mercato petrolifero

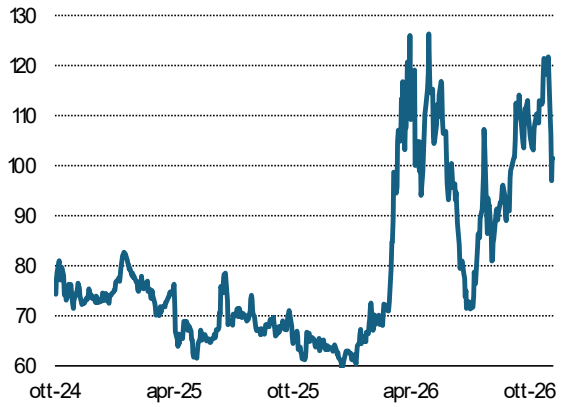
Le tensioni sui mercati delle materie prime restano al centro dello scenario. Le difficoltà incontrate dai Paesi dell'area del Golfo a rifornire i mercati internazionali a seguito del blocco dei transiti dallo stretto di Hormuz comportano una minore offerta di petrolio su scala globale e a costi più alti; il ridotto flusso dal Golfo Persico è solo in parte compensata dalle politiche di aumento dell'offerta da parte di alcuni Paesi produttori, Stati Uniti in particolare, e di decumulo delle scorte da parte di altri, soprattutto la Cina. I prezzi più elevati hanno anche portato ad una frenata della domanda internazionale, spingendo consumatori e imprese a modificare i comportamenti.

Gli aumenti delle quotazioni sono risultati comunque di entità contenuta, se confrontati con altre crisi energetiche del passato e con le stime più pessimiste che erano state elaborate nel periodo immediatamente successivo all'inizio della guerra del Golfo, le quali indicavano un aumento dei prezzi sino a 150-200 dollari al barile, in alcuni casi anche oltre.

In realtà la maggior parte delle valutazioni delle conseguenze di questo shock si basavano sull'ipotesi di una rapida soluzione. Invece, la durata del periodo di

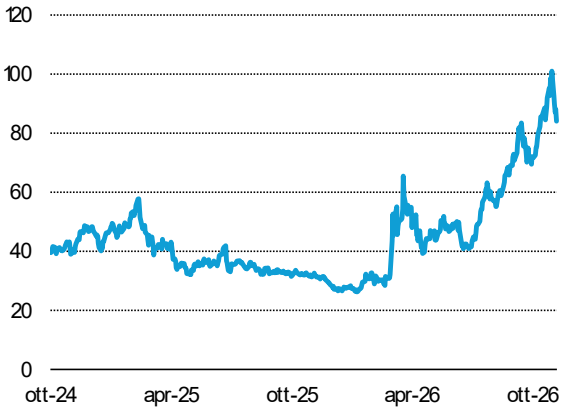
interruzione dei transiti da Hormuz si sta allungando ben oltre le previsioni iniziali. Nel corso di ottobre le pressioni sui prezzi sono aumentate ulteriormente: le quotazioni del greggio qualità Brent si sono portate al di sopra dei 115 dollari al barile, mente le quotazioni del gas naturale sui mercati europei sono arrivate a superare i 100 euro per MWh, sostenute dal timore che le scorte accumulate dai Paesi europei in vista del periodo invernale possano risultare insufficienti qualora i livelli delle temperature si dovessero rivelare bassi. In entrambi casi nei giorni immediatamente successivi alle elezioni americane si è osservata una contrazione dei prezzi.

Prezzo del petrolio



$ al barile, varietà Brent

Prezzo del gas naturale in Europa



rezzo di chiusura del gas olandese, contratti futures a un trimestre

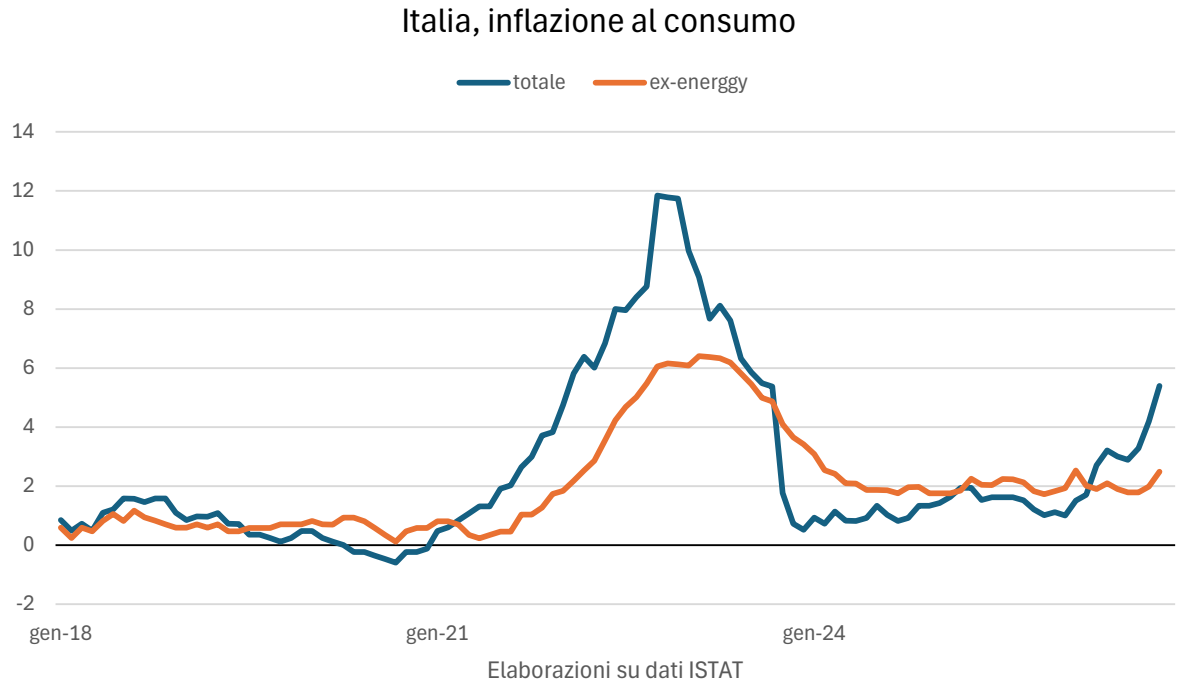
Le tensioni sui mercati delle materie prime energetiche hanno avuto inevitabili conseguenze sull'andamento dell'inflazione. I dati di settembre ed ottobre hanno iniziato ad incorporare i rincari di queste cruciali materie prime.

In particolare, l'inflazione italiana ad ottobre ha toccato un nuovo massimo di questa fase di accelerazione, pari al 5,4%. Dai dati emerge come, a fronte dei sostenuti incrementi dei prezzi dell'energia (+31%), le altre componenti del paniere abbiano sinora reagito poco: gli indici ex-energy registrano un aumento pari al 2,5% La stabilità degli indicatori dell'inflazione di fondo è però in parte legata ai ritardi usuali con i quali gli aumenti dei costi si trasmettono lungo le catene produttive ed in parte a politiche di prezzo delle imprese che stanno cercando di assorbire tali aumenti, riducendo i margini per sostenere i volumi prodotti.

Tale tipo di comportamento poteva essere giustificata dall'aspettativa che la crisi di Hormuz fosse superata in tempi brevi e che i rincari nei costi fossero transitori. Con il passare dei mesi è probabile che le imprese inizino ad adottare nuove strategie, scontando un prolungato alto costo delle materie prime. Questo potrebbe condurre ad

aumenti dei prezzi anche nelle componenti non-energy del paniere, in risposta agli aumenti dei costi di produzione.

L'accelerazione dei prezzi osservata a fine anno è risultata più accentuata rispetto alle previsioni prevalenti al momento della costruzione del quadro macroeconomico del DPFP. Questo porterà inevitabilmente a registrare risultati in media d'anno superiori di due-tre decimi quest'anno, e probabilmente anche il prossimo, a quelli in esso incorporati (3,0% nel 2026 e 2,3% nel 2027) e che fanno da sfondo allo scenario di finanza pubblica. Questa revisione al rialzo influenzerà l'andamento di alcune voci di spesa (soprattutto le spese pensionistiche che seguono clausole di indicizzazione automatica ai prezzi, sia pure in misura parziale) oltre che quello delle entrate[1].



[1] Gli effetti sui saldi della maggiore inflazione potrebbero rivelarsi nel complesso neutrali, ma non lo sarebbero quelli sulla spesa netta, che è scorporata dagli effetti di aumento delle basi imponibili sulle entrate, se non per la componente del fiscal drag, che è considerata una misura discrezionale. Su questo aspetto si rinvia all'approfondimento contenuto nell'audizione CNEL a commento del DPFP tenuta lo scorso 12 ottobre.

Tassi d'interesse più alti

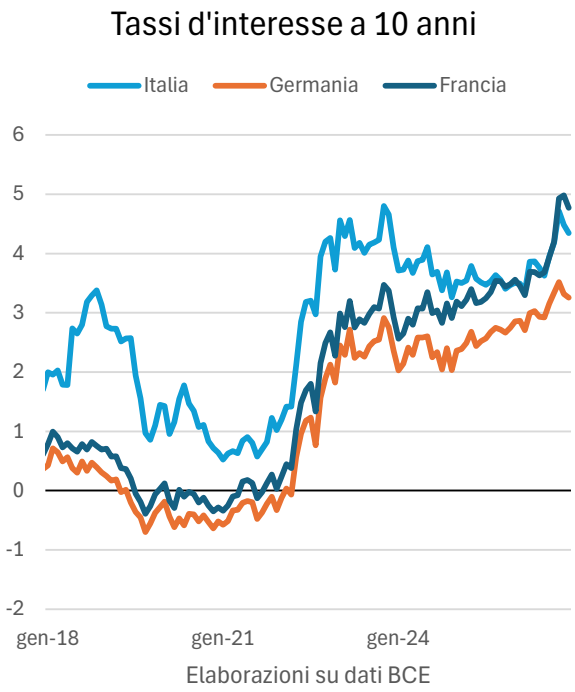
Un altro aspetto che ha caratterizzato l'evoluzione del quadro macroeconomico internazionale nel corso della fase più recente è rappresentato dall'ulteriore aumento dei tassi d'interesse a lungo termine, solo in parte rientrato all'inizio di novembre. L'aumento dei tassi è avvenuto, come detto, all'interno di uno scenario segnato dai rincari del prezzo del petrolio, che hanno aumentato l'inflazione. Le aspettative d'inflazione di lungo periodo non si sono però modificate.

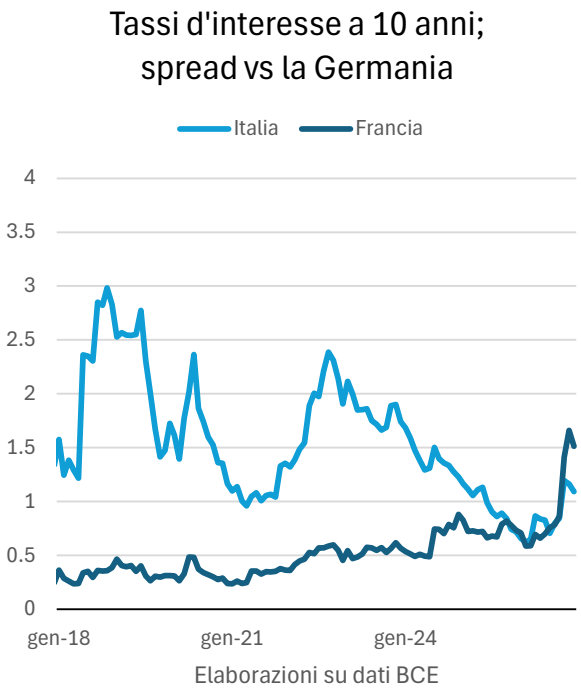
Non si è quindi ridotta la credibilità delle banche centrali. I mercati ritengono però che in prospettiva il livello dei tassi d'interesse coerente con le condizioni macroeconomiche generali, compresa la crescita della domanda globale più robusta dell'atteso, ed adeguato a conseguire gli obiettivi d'inflazione delle banche centrali sia più alto rispetto agli anni scorsi. Sarebbe, in altre parole, aumentato il livello dei tassi d'interesse reali di equilibrio. Tale andamento è riconducibile in parte all'elevata domanda privata di capitale, soprattutto negli Stati Uniti: gli investimenti connessi all'intelligenza artificiale e quindi ai data center, ai semiconduttori e alle infrastrutture energetiche necessarie ad alimentarli hanno raggiunto dimensioni tali da incidere sulla domanda di risparmio.

Questa chiave di lettura si ricollega alla possibilità che le nuove tecnologie determinino un aumento della produttività e della crescita potenziale. Se le prospettive di crescita della produttività migliorassero stabilmente, aumenterebbe anche il rendimento del capitale, coerentemente con i maggiori investimenti e con l'aumento del tasso d'interesse reale.

Naturalmente, l'aumento dei tassi d'interesse innescato dal comparto degli investimenti IA ha conseguenze anche sugli altri settori dell'economia, ad esempio il comparto immobiliare, per via del livello più elevato dei tassi sui mutui. Ma mette sotto pressione anche le borse, che hanno registrato una forte crescita delle quotazioni negli ultimi due anni proprio grazie all'aumento dei prezzi dei titoli delle aziende che operano nell'ambito dell'IA.

Un aspetto importante è rappresentato dagli effetti dei tassi d'interesse più elevati sui saldi di finanza pubblica. In particolare, i Paesi più penalizzati sono quelli con debito più elevato. Cosicché negli ultimi mesi all'aumento dei rendimenti dei titoli di Stato tedeschi si è aggiunto l'allargamento degli spread pagati da altri Paesi. In particolare, il riferimento più significativo è al caso della Francia, dove i governi negli ultimi anni non sono riusciti a mantenere gli obiettivi di rientro dei deficit e di contenimento della spesa netta secondo quanto indicato con il Piano strutturale di bilancio del 2024. La tensione attorno ai tassi francesi resta elevata in vista dell'approssimarsi delle nuove elezioni presidenziali del prossimo mese di aprile.





Tiene la congiuntura in Europa

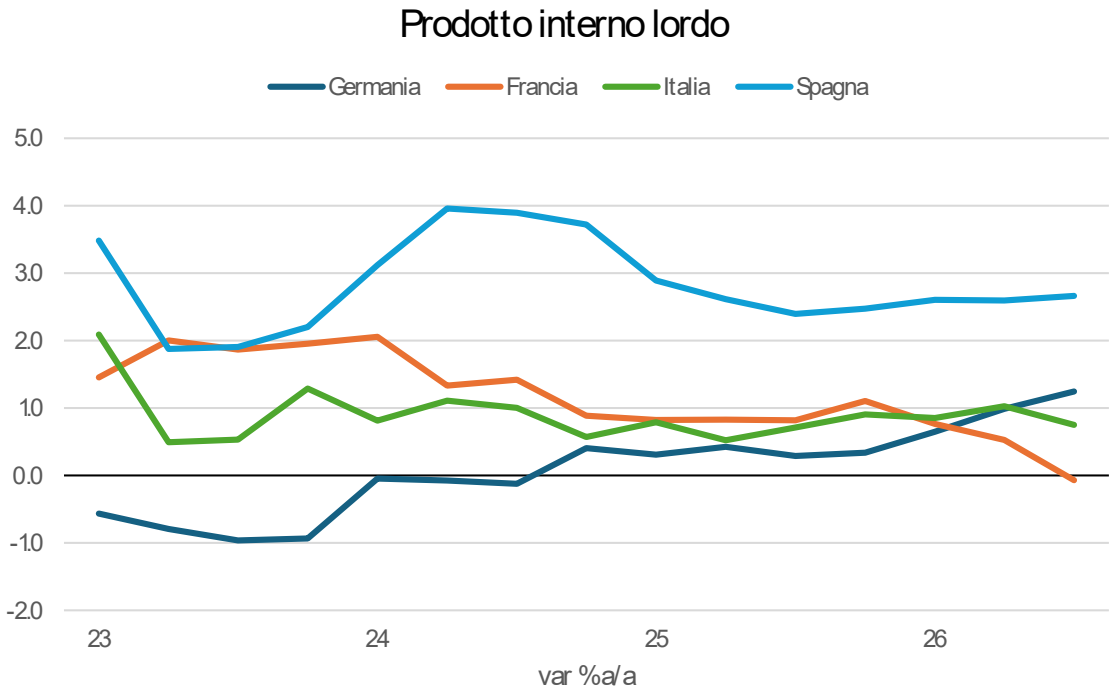
I due punti appena discussi – prezzi dell'energia e tassi d'interesse – suggeriscono una lettura prudente delle prospettive economiche a livello internazionale e con riferimento alle tendenze dei Paesi europei nello specifico. Tuttavia, non vanno trascurati altri segnali, che puntano in una direzione più positiva.

In particolare, se già nella prima parte dell'anno i dati sulla crescita europea avevano mostrato una relativa capacità di tenuta rispetto al contesto internazionale più sfavorevole, le evidenze che stanno maturando in relazione alla seconda metà dell'anno confermano il protrarsi di una fase di discreta crescita dell'economia.

Un primo indicatore è costituito dalle stime sulla crescita nel corso del terzo trimestre dell'anno da poco diffuse. L'economia europea nel periodo successivo alla crisi di Hormuz ha nuovamente smentito i timori di recessione che erano emersi subito dopo l'inizio della guerra. Difatti, per il complesso dell'area euro il Pil ha registrato nel terzo trimestre un incremento dello 0,5% che segue alla crescita dello 0,7% del trimestre precedente. Al netto delle oscillazioni molto ampie del Pil irlandese, la crescita dell'area si è mantenuta pari allo 0,2% in entrambi i trimestri. Di fatto, si conferma la crescita a ritmi non distanti dall'1 per cento.

Significativa è stata la ricomposizione del contributo delle maggiori economie alla crescita dell'area: a fronte della performance sempre nettamente più vivace della

Spagna, gli ultimi trimestri hanno visto un graduale miglioramento della Germania, che beneficia del cambiamento di intonazione della politica di bilancio, mentre appare sempre più in difficoltà la Francia, che è entrata in stagnazione da inizio anno. In linea di principio la Francia dovrebbe essere meno esposta agli shock legati all'andamento dei prezzi dell'energia grazie alla ampia quota di energia prodotta da impianti nucleari. Allo stesso modo è quella meglio posizionata, data la propria specializzazione produttiva, per intercettare la domanda innescata dall'aumento degli investimenti nella difesa da parte dei Paesi europei. Tuttavia, l'economia è stata penalizzata soprattutto dalla contrazione degli investimenti.



L'Italia in questo quadro si è mantenuta in posizione intermedia rispetto alle due maggiori economie dell'area. Nel terzo trimestre il Pil ha registrato una variazione nulla che porta la crescita acquisita per il 2026 allo 0,8 per cento corretto per il numero di giornate lavorative; considerando che il 2026 conta un numero di giornate lavorative superiore al 2025, l'incremento del Pil nell'intero 2026 si posizionerebbe allo 0,9/1,0% a seconda dei risultati del quarto trimestre.

I dati più recenti provenienti dai risultati delle inchieste congiunturali tracciano un quadro per gli ultimi tre mesi dell'anno di tenuta dell'attività economica. L'aspetto più interessante è rappresentato dall'andamento positivo evidenziato dai risultati delle inchieste sulle condizioni economiche presso le imprese industriali, e in particolare dal rafforzamento delle aspettative delle imprese sull'andamento della produzione nei

prossimi mesi. Si tratta di un risultato significativo alla luce soprattutto dei rincari dei costi di produzione che hanno interessato diversi comparti della manifattura.

Al contempo, le inchieste congiunturali hanno evidenziato l'andamento meno favorevole degli indicatori del clima di fiducia delle famiglie. L'aumento dei prezzi sta pesando sul potere d'acquisto e con il passare dei mesi i consumatori stanno iniziando probabilmente a temere che la crisi energetica non terminerà in tempi brevi.

L'aumento dei tassi d'interesse internazionali e l'andamento del rapporto fra debito pubblico e Pil

Crescita, inflazione e tassi d'interesse

La sostenibilità dei conti pubblici di un Paese rispecchia sia l'evoluzione dei saldi annuali del bilancio sia l'eredità del passato, rappresentata dal livello dello stock di debito pubblico, sia le condizioni del contesto economico.

Difatti, la relativa prudenza della politica di bilancio, che possiamo valutare attraverso l'evoluzione del saldo primario, si associa a dinamiche del rapporto debito-Pil molto diverse a seconda delle caratteristiche del quadro macroeconomico, definite in base al tasso d'interesse reale al quale lo stock di debito esistente viene finanziato ed alla crescita dell'economia.

In generale, tanto più elevata è la crescita e tanto più bassi sono i tassi d'interesse ai quali si finanzia il debito pubblico, tanto minore il livello del saldo primario necessario per stabilizzare il rapporto debito-Pil o eventualmente per ridimensionarlo alla velocità desiderata.

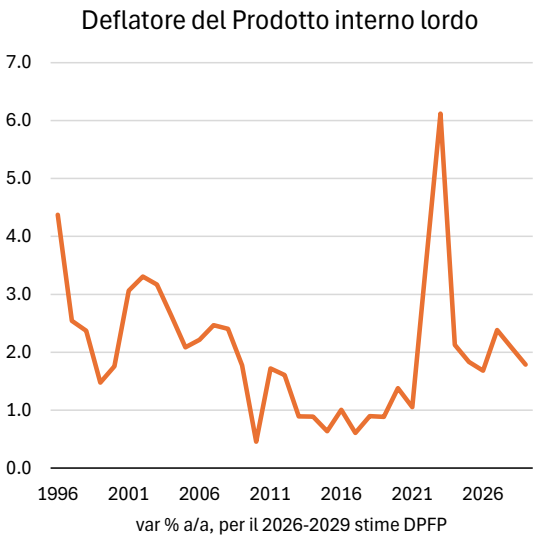
Le caratteristiche del quadro macroeconomico concorrono quindi a definire gli spazi di manovra a disposizione della politica di bilancio. È quanto avviene in base alle regole della nuova governance europea, che definisce ex-ante il percorso della politica di bilancio[2] a partire dai risultati della *Debt Sustainability Analysis* (DSA), la quale, dati gli obiettivi di riduzione del rapporto fra debito pubblico e Pil, tiene conto delle prospettive di crescita dell'economia e delle attese sull'andamento dei tassi d'interesse nel medio termine.

Il tema è significativo in una fase, come quella attuale, in cui molte variabili stanno cambiando.

Innanzitutto, i ripetuti shock al funzionamento delle supply chain globali hanno aumentato negli ultimi anni la variabilità dei tassi d'inflazione. In particolare, la dinamica dei prezzi in Italia, nella misura del deflatore del Pil, si era ridotta, portandosi ben al di sotto del 2 per cento dal 2007, per poi risalire decisamente dopo l'inizio della pandemia.

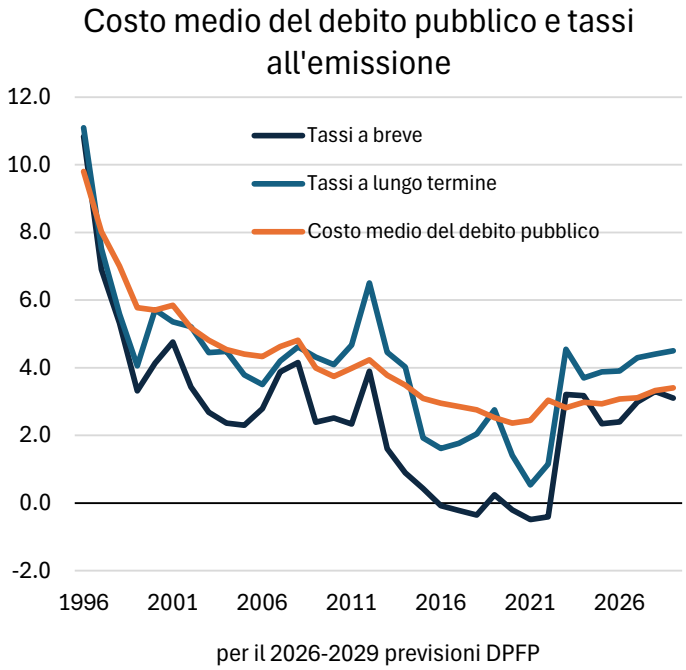
Allo stesso modo, è aumentata molto la variabilità dell'andamento del Pil reale. Negli ultimi vent'anni abbiamo registrato tre grandi shock depressivi all'attività economica – la Grande crisi finanziaria, la crisi dei debiti sovrani e il Covid-19.

[2] Attraverso la quantificazione della spesa primaria netta, una variabile che approssima il concetto di saldo primario strutturale.





Infine, l'andamento dei tassi d'interesse. Il costo del debito pubblico negli ultimi trent'anni si era mantenuto su un trend decrescente e si è di fatto stabilizzato dal 2022 per poi iniziare un percorso di graduale crescita. La variazione del costo del debito pubblico quando cambiano i tassi all'emissione dei titoli di Stato è molto lenta perché la vita media del debito è lunga, per cui ogni anno solo una frazione dei titoli va a scadenza e viene riemessa ai nuovi tassi, oggi generalmente più elevati rispetto a quelli prevalenti sino al 2022.



Prospettive per i prossimi anni, i punti critici

Nel costruire le traiettorie del rapporto debito-Pil, gli scenari del MEF si basano sull'andamento dei tassi d'interesse di mercato. Pur non incorporando del tutto gli incrementi dei tassi delle ultime settimane, le previsioni del DPFP già tenevano conto dei movimenti delle curve osservati nel periodo estivo ed adeguavano di conseguenza la stima della spesa per interessi. Nel 2029, ultimo anno del periodo di previsione, questa voce raggiunge i 117 miliardi di euro, rispetto ai 112 miliardi che erano stati indicati per lo stesso anno nel DFP di aprile.

La crescita della spesa per interessi gioca un ruolo fondamentale nel definire le caratteristiche del quadro di finanza pubblica dei prossimi anni: difatti, rispetto ai livelli del 2025, pari a 87 miliardi, la crescita risulta di ben 30 miliardi.

Un aspetto significativo è che il rialzo del livello dei tassi d'interesse è avvenuto senza un corrispondente disancoraggio delle aspettative di inflazione di lungo periodo. Ne consegue che una parte importante dell'aumento dei rendimenti nominali si è tradotta in un incremento dei rendimenti reali.

Lo scenario di finanza pubblica incorpora il rientro dell'inflazione: secondo il quadro programmatico del DPB l'inflazione al consumo, misurata dall'indice IPCA, raggiungerebbe il 3,0 per cento nel 2026, per poi riportarsi al 2,3 per cento già il prossimo anno, ma come detto sopra sono stime destinate a essere riviste all'insù. D'altra parte, va considerato che la spinta sui prezzi deriva prevalentemente dal versante dell'inflazione importata. Per questo motivo, l'incremento del deflatore del Pil risulta decisamente inferiore, posizionandosi all'1,7 per cento quest'anno e risalendo al 2,4 per cento il prossimo.

In definitiva, il quadro economico dei prossimi anni incorpora un livello più elevato dei tassi d'interesse ai quali il debito pubblico viene finanziato, a fronte di una dinamica dei prezzi che si riporta velocemente in linea con gli obiettivi d'inflazione della Bce, rientro tuttavia non più scontato se il costo dell'energia non scendesse rapidamente.

La dinamica del rapporto debito-Pil dell'Italia

La valutazione delle implicazioni della maggiore spesa per interessi rispetto agli obiettivi di contenimento della crescita del debito è possibile attraverso il tradizionale esercizio di scomposizione dell'andamento del rapporto fra debito pubblico e Pil.

In generale, è utile rammentare come la dinamica del rapporto debito Pil di un Paese possa essere scomposta in tre componenti[3].

La prima è lo ***snowball effect***, che riflette il differenziale tra il costo medio del debito pubblico e il tasso di crescita nominale dell'economia: se il costo del debito supera la crescita, il rapporto debito/PIL tende ad aumentare automaticamente.

La seconda è **l'aggiustamento stock-flussi**, che cattura tutte le variazioni dello stock di debito non spiegate dal deficit, come ad esempio le privatizzazioni o le differenze fra fabbisogno (che alimenta il debito e dipende dai tempi delle uscite e delle entrate secondo un criterio di cassa) e indebitamento (che attribuisce le entrate e le spese a ciascun anno sulla base della competenza economica).

La terza è il **saldo primario**. Quando le prime due componenti spingono il debito al rialzo sono necessari avanzi primari più elevati per stabilizzare, o eventualmente ridurre, il rapporto debito-Pil.

L'andamento storico di queste tre voci è descritto nei grafici seguenti, ciascuno dei quali mostra il rispettivo contributo alla variazione del rapporto debito – Pil. Oltre all'andamento storico, si fa riferimento per i dati sino al 2029 alle previsioni del DPFP.

In generale, lo scenario del Governo per il triennio 2027-29 evidenzia una sorta di "ritorno alla normalità", dopo la fase relativamente eccezionale che ha caratterizzato il periodo post-Covid.

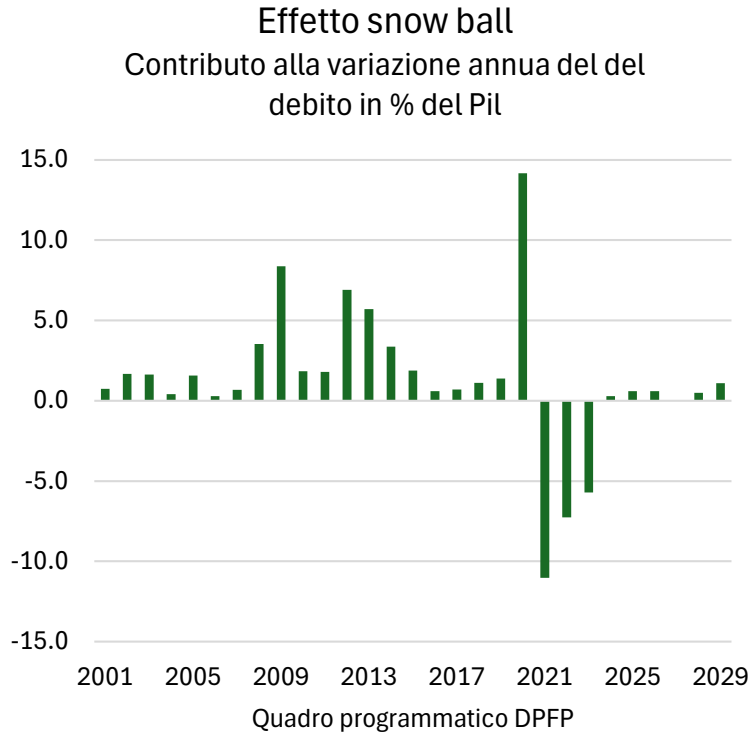
Innanzitutto, la prima componente, l'effetto "*snow-ball*" ha un valore sostanzialmente neutrale nei prossimi anni, confermando il superamento del periodo relativamente favorevole, fra il 2021 e il 2023, in cui questa componente aveva favorito la riduzione del rapporto debito Pil. La ragione di tale riduzione stava nella crescita sostenuta dell'economia nella fase di superamento degli effetti della pandemia e di forte spinta delle politiche economiche, che hanno consentito di recuperare rapidamente le perdite

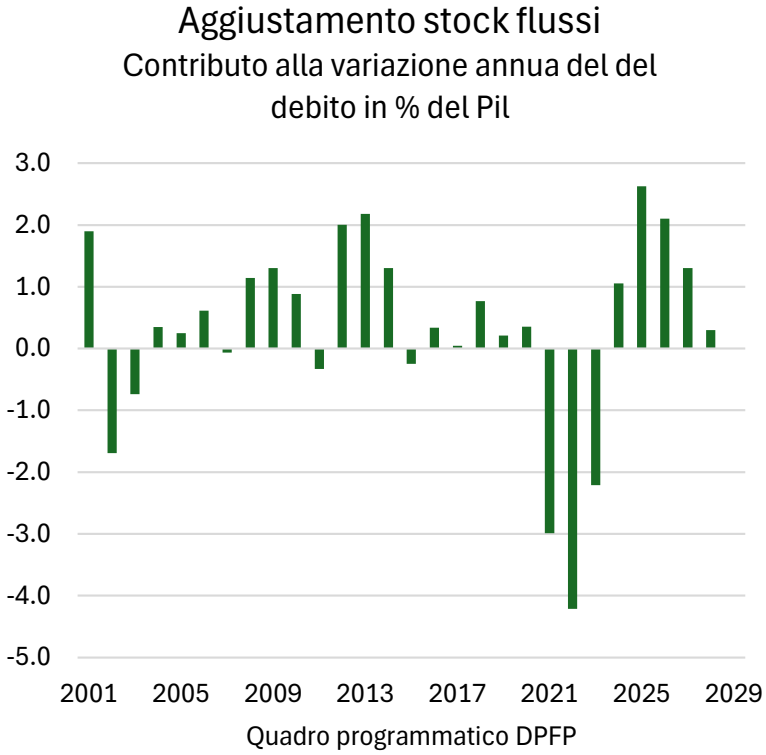
[3] In simboli, la variazione del rapporto debito/Pil può essere descritta come segue:

$$\Delta b_t \equiv b_t - b_{t-1} = \frac{r_t - g_t}{1 + g_t} b_{t-1} - pb_t$$

Dove: b_t: rapporto **debito/PIL** al tempo t ; r_t: **costo medio del** debito; g_t: **tasso di crescita nominale del Pil;** pb_t: **saldo primario** in rapporto al Pil

subite nel 2020. A ciò si aggiunge poi l'effetto dei tassi d'interesse reali di segno negativo, dovuti all'accelerazione dell'inflazione del 2022-23.

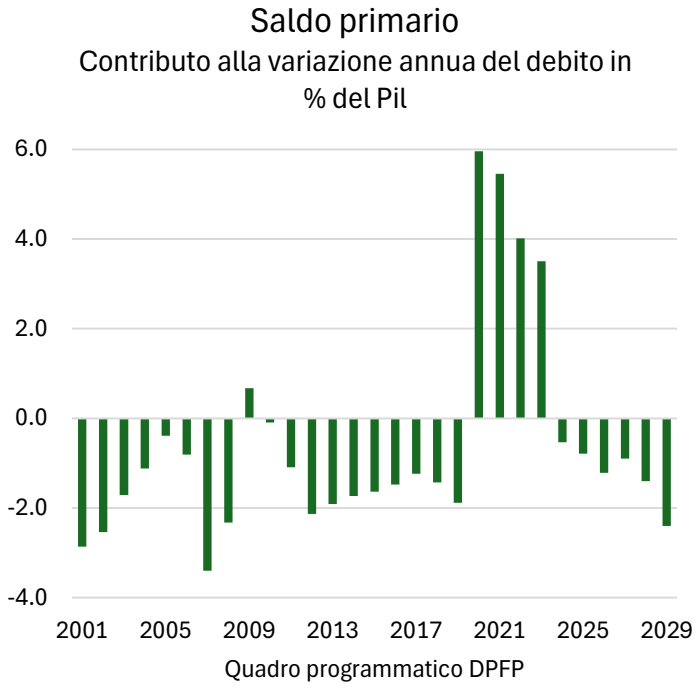




Anche l'aggiustamento stock-flussi ha favorito a inizio decennio, fra il 2021 ed il 2023, la discesa del rapporto debito-Pil. L'effetto principale è stato però di carattere

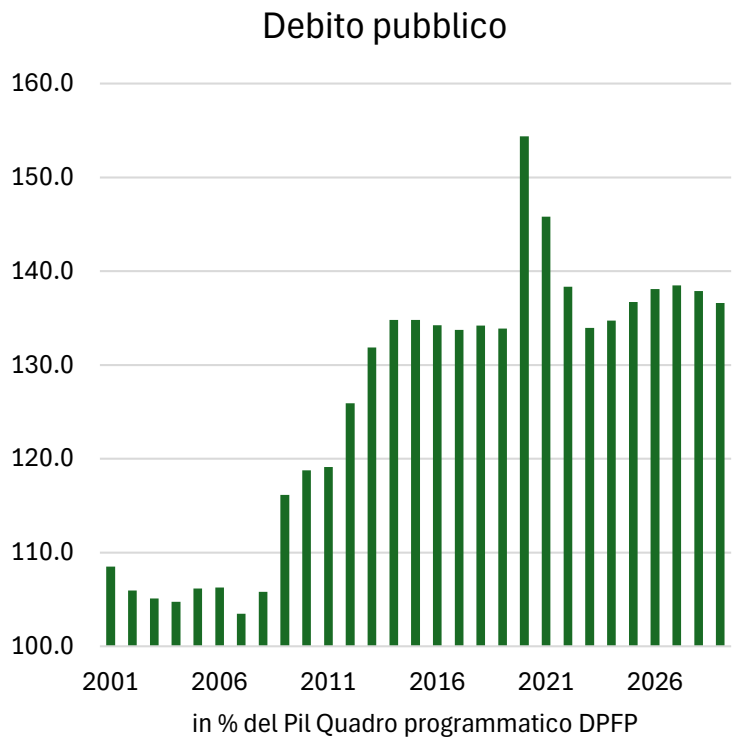
transitorio, e comporta un andamento simmetrico di segno opposto nel periodo 2025-28. Si tratta dei criteri di contabilizzazione del cosiddetto "superbonus". Secondo i criteri Eurostat, i crediti d'imposta derivanti dal Superbonus (gestiti tramite cessione del credito o sconto in fattura) sono stati classificati come spesa pubblica in conto capitale pagabile ("*payable tax credits*"), per cui il relativo costo, diversamente dagli incentivi alle ristrutturazioni ordinari, non viene spalmato sugli anni di utilizzo fiscale, ma viene registrato nel momento in cui sorge il credito. Il debito non aumenta quando il cittadino matura il credito ma quando quel credito viene effettivamente utilizzato per pagare meno tasse.

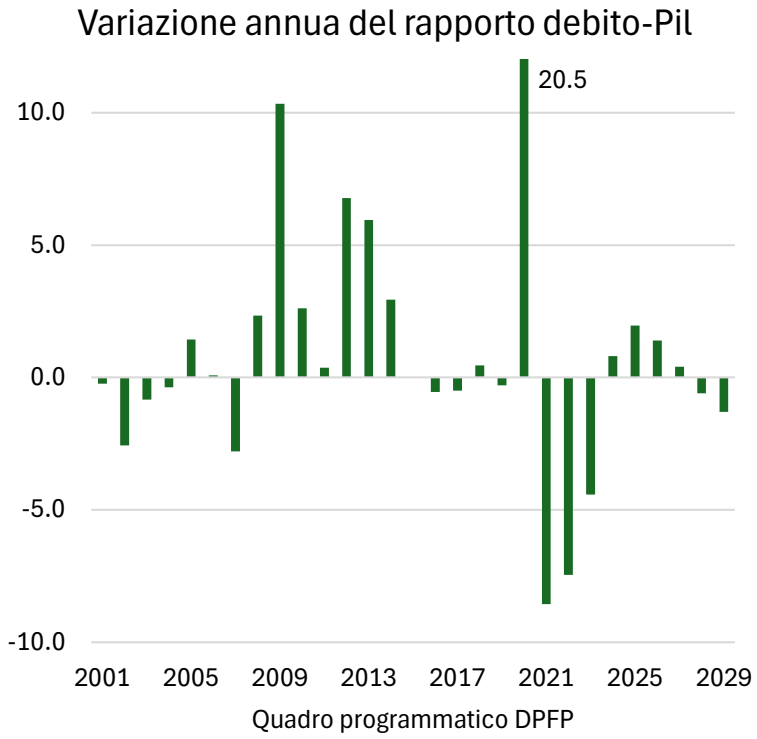
Se l'effetto *snowball* e l'effetto stock flussi registrano nel complesso un peggioramento dopo avere favorito la discesa del rapporto debito Pil nella prima parte del decennio, il saldo primario si muove in direzione opposta. Passa dai deficit elevati del periodo 2020-23 ad un avanzo di entità crescente e tale da contribuire in misura significativa al contenimento della dinamica del debito nella fase finale del periodo di programmazione. I dati del DPFP evidenziano l'obiettivo di ricondurre il saldo primario in quota di Pil su livelli analoghi a quelli sperimentati dall'economia italiana nel ventennio precedente la pandemia.



In definitiva, la politica di bilancio tracciata dal DPFD prende atto delle condizioni macro meno favorevoli rispetto agli anni scorsi e deve necessariamente puntare sul primario per evitare che il rapporto debito Pil si posizioni su una traiettoria crescente. Difatti, nonostante il miglioramento del saldo primario, che tornerebbe a registrare

avanzi significativi, le previsioni sull'andamento del rapporto debito-Pil evidenziano una discesa molto contenuta.





La struttura del Disegno di legge di bilancio

Il Documento Programmatico di Bilancio (DPB) presentato a metà ottobre 2026 ha fornito maggiori dettagli circa l'articolazione della manovra per il triennio 2027-2029, i cui spazi erano stati definiti del Documento Programmatico di Finanza Pubblica (DPFP).

Per ricapitolare, lo scenario programmatico del DPFP prevede uno scostamento, rispetto al quadro a legislazione vigente, di 0,5 punti di Pil all'anno nel 2027 e nel 2028, e di 0,15 nel 2029, principalmente dovuto alla maggiore spesa per difesa e sicurezza energetica (0,3% di Pil all'anno[4], rispettivamente, per ognuno dei due capitoli) grazie all'attivazione della NEC (National Escape Clause, clausola di salvaguardia nazionale). Il ricorso alla NEC consente di liberare spazi di flessibilità da utilizzare per attuare interventi anche in ambiti differenti da quello della difesa e dell'energia, nella misura di quella parte di spese sulle quali si applica la clausola che sono già incluse nel tendenziale: si tratta difatti di spese già finanziate, approvate in passato, le cui risorse ora possono essere utilizzate per altri interventi.

Secondo il DPB, la manovra netta (ovvero, la differenza tra impegni e coperture), di entità pari allo scostamento fra saldo tendenziale e saldo programmatico, risulterebbe di 0,54 punti di Pil nel 2027, 0,56 nel 2028 e 0,15 nel 2029. La manovra lorda, invece (ovvero, la somma delle risorse assorbite dagli impegni) ammonterebbe a circa un punto di Pil sia nel 2027 che nel 2028, mentre scenderebbe a 0,65 punti di Pil nel 2029. In valore assoluto, la manovra lorda per il 2027 ammonta, sempre secondo il DPB, a 23,5 miliardi di euro, a 24,5 miliardi nel 2028, e 16,5 miliardi nel 2029.

Il DPB mette anche in luce la struttura della manovra, con i pesi relativi dei principali capitoli di impegno (nonché delle principali risorse individuate a copertura).

I principali impegni nel 2027 sono costituiti dalle politiche per la famiglia e per la spesa sociale (che assorbe lo 0,21% del Pil), la difesa (0,19% del Pil, in linea con quanto affermato nel DPFP, dato che lo 0,1% di Pil di spesa è già incluso nel tendenziale), il sostegno alle imprese (0,14% del Pil) e le infrastrutture (0,13% del Pil), seguiti dalle misure fiscali e dalla sanità, a cui va circa lo 0,1% del Pil. Nel 2028 cambia lievemente la graduatoria, con le misure fiscali che diventano il principale capitolo di impegno (al quale è destinato lo 0,21% di Pil), seguito da difesa (0,2% del Pil), sostegno alle imprese (0,18% del Pil) e infrastrutture (0,15%). Sostegno alle imprese e infrastrutture sono d'altronde due capitoli nei quali ricadono molti interventi classificabili come spese per la sicurezza energetica (e quindi sui quali vige la possibilità di flessibilità grazie all'attivazione della NEC).

[4] Per maggior precisione, la maggior spesa militare nel 2027 è prevista essere dello 0,2% del Pil, perché per 0,1 punti la NEC viene attivata su spesa già inclusa nel tendenziale.

Complessivamente, quindi, già il DPB evidenzia l'esiguità delle risorse allocate ad ogni singolo capitolo (da suddividere poi nelle singole misure).

Il Disegno di Legge di Bilancio dettaglia ulteriormente quanto delineato nel DPB.

Secondo la consueta struttura, il DDL Bilancio è costituito da due sezioni. Dalla somma delle quantificazioni della sezione I e II si determina un valore della manovra lorda di 29,1 miliardi nel 2027, 29,8 nel 2028 e 21,0 nel 2029 prima degli effetti delle retroazioni sulle entrate e sulla spesa per interessi. Le coperture risultano pari a 15,3 miliardi, 17,0 e 17,2 rispettivamente nei prossimi tre anni. La manovra netta è così pari a 13,9 miliardi nel 2027, 17,0 nel 2028 e 7,2 miliardi nel 2029.

La Sezione I raccoglie le innovazioni normative e gli accantonamenti ai fondi speciali, mentre nella Sezione II si propongono le variazioni agli stati di previsione su entrate e spese a legislazione vigente.

La Sezione I del DDL Bilancio contiene numerosi Titoli, di diversa importanza. Complessivamente, l'effetto della Sezione I determina un maggior indebitamento per 9,6 miliardi di euro nel 2027, 12,2 miliardi nel 2028 e 4,9 nel 2029.

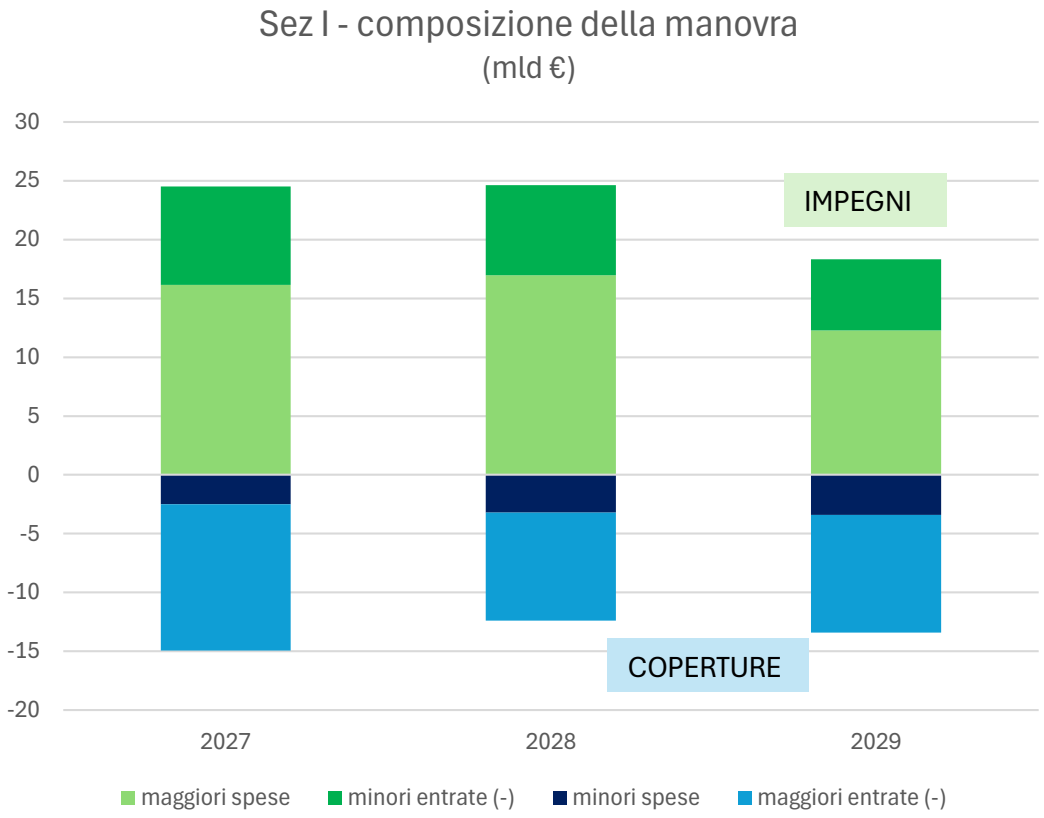
La Sezione II, invece, mediante rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni ha come effetto complessivo un incremento del disavanzo di 4,3 miliardi di euro nel 2027, 4,7 nel 2028 e infine 2,3 miliardi di euro.

All'effetto congiunto delle due Sezioni sono aggiunti gli effetti di retroazione sulle entrate e sulle spese (via maggiori interessi passivi). L'impatto complessivo quantifica la manovra netta, che risulta pari a 12,6 miliardi di euro nel 2027, 13,7 miliardi nel 2028 e infine 3,8 miliardi nel 2029. Si tratta di importi in linea con quanto riportato nel DPB.

Effetti sull'indebitamento netto delle diverse componenti del DDL Bilancio
milioni di euro

	2027	2028	2029
Sezione I			
Entrate	4078	1515	3946
Spese (al netto degli interessi passivi derivanti dal maggior fabbisogno)	13640	13755	8869
SALDO (Sezione I)	**-9562**	**-12240**	**-4923**
Sezione II			
Rifinanziamenti	4650	5181	2673
Definanziamenti	-337	-472	-383
SALDO (Sezione II)	**-4313**	**-4709**	**-2290**
Manovra (Sez.I e Sez.II)	**-13875**	**-16948**	**-7213**
Retroazione fiscale - entrate tributarie	1099	2771	3363
Retroazione fiscale - entrate contributive	436	1255	1350
Maggiore spesa per interessi passivi	266	739	1228
TOTALE MANOVRA DLB 2027 - 2029	**-12606**	**-13661**	**-3728**

elaborazioni su DLB 2027-29



Gli impegni della Sezione I risultano particolarmente sbilanciati a favore delle spese, che rappresentano oltre due terzi delle risorse destinate a misure espansive. Dal lato delle coperture, invece, prevalgono le misure sulle entrate, che rappresentano tra il 74% e l'83% (a seconda degli anni) delle risorse individuate. Si tratta peraltro di misure di inasprimento del prelievo a carico di alcuni determinati settori.

Il Titolo II ("Misure di sostegno alle famiglie e alle imprese e in materia fiscale ") include interventi a favore delle famiglie e dei lavoratori (come l'incremento del fondo di garanzia per i mutui, le proroghe agli incentivi fiscali sugli interventi edilizi), misure fiscali per famiglie e lavoratori (come il taglio strutturale al bollo auto, l'imposta sostitutiva sugli aumenti retributivi da rinnovi contrattuali, l'ampliamento del secondo scaglione Irpef a 55mila euro e l'innalzamento della soglia per accedere al trattamento forfetario per i lavoratori autonomi), misure di sostegno alle imprese (crediti di imposta per beni strumentali immateriali e misure fiscali per le imprese agricole). All'interno del Titolo II ricadono però anche gli interventi di copertura, tra i quali i contributi a carico del settore finanziario, l'innalzamento dell'IRAP per il settore energetico, nonché i maggiori prelievi sui giochi e alcune misure di contrasto all'evasione. Complessivamente, quindi, il Titolo II comporta un miglioramento del saldo, rappresentando così una fonte di copertura, per 4.416 milioni di euro nel 2027, per poi ridursi a 1.635 e 1.610, rispettivamente nel 2028 e 2029.

Il Titolo III ("Misure in materia di lavoro, previdenza, assistenza sociale, famiglia, pari opportunità, terzo settore e disabilità") include diversi interventi in ambito previdenziale (come la rideterminazione dell'indicizzazione all'inflazione dei trattamenti pensionistici nel 2027) e assistenziale (come la carta a favore degli anziani a basso reddito per acquisti in ambito sanitario). Vi sono inoltre misure a favore delle famiglie e a sostegno della natalità (bonus lavoratrici madri, fondo "Valore nuovi nati", ampliamento del periodo di congedo parentale retribuito all'80%). Complessivamente, il Titolo III comporta un maggior disavanzo per 3.549 milioni di euro nel 2027, 2.750 nel 2028 e 2.315 nel 2029.

Il Titolo IV ("Misure in materia di pubblico impiego") amplia ai dipendenti pubblici alcune agevolazioni fiscali, nello specifico sulle retribuzioni accessorie, ma introduce anche un tetto del 75% al turn-over del personale pubblico per il 2027. Nel complesso, gli impatti del Titolo IV sono in senso peggiorativo del saldo, per 237 milioni di euro nel 2027, 149 nel 2028 e 214 nel 2029.

Il Titolo V ("Misure in materia di sanità") prevede soprattutto un aumento del finanziamento del Sistema Sanitario Nazionale, oltre ad alcuni interventi di regolazione del meccanismo del *payback* dovuto dalle aziende farmaceutiche. Complessivamente, l'impatto è di incremento dell'indebitamento netto per 2.172 milioni di euro nel 2027, 2.554 nel 2028 e 2.601 nel 2029.

Il Titolo VI ("Misure in materia di energia, infrastrutture, investimenti, trasformazione digitale, agricoltura e turismo") prevede diversi interventi di spesa in conto capitale in ambito energetico sui quali si richiede l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale. Tra questi, investimenti sulla rete ferroviaria, sui bacini idroelettrici, contributi per gli investimenti per rinnovabili ed efficientamento energetico, nonché contributi alle imprese per contenere il costo dell'energia. In aggiunta (al di fuori del perimetro NEC) si incrementano le risorse per i crediti di imposta per investimenti nella ZES unica. Complessivamente, le spese per le quali si richiede la NEC ammontano a 3,8 miliardi di euro nel 2027 e 6,8 miliardi nel 2028. Si desume pertanto che restino oltre 3 miliardi di euro di flessibilità per il 2027 (rispetto ai 7,2 miliardi autorizzati come spesa aggiuntiva NEC) da utilizzare per spese già deliberate, liberando spazi di bilancio per altre misure. Il DLB evidenzia, nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari delle misure, 3.385 milioni di euro nel 2027 e 600 milioni nel 2028 utilizzati per ulteriori interventi della clausola nazionale di salvaguardia già previsti a legislazione vigente. In altre parole, applicando la NEC su spese già autorizzate e incluse nel tendenziale, si libera spazio di bilancio. Il Titolo VI costituisce il capitolo di impiego principale della manovra, comportando un incremento del disavanzo di 5.350 milioni di euro nel 2027, 7.400 nel 2028 e 800 nel 2029.

Il Titolo VII ("Misure in materia di difesa e di affari interni") include un intero capitolo (Capo I - Misure in materia di difesa) sul quale è esplicitamente richiamata l'attivazione della NEC. Le misure lì inserite includono l'istituzione di uno specifico fondo (Fondo per il finanziamento di interventi normativi in materia di difesa), l'assunzione di personale per la leva e ausiliari, e l'istituzione di un fondo per l'ammodernamento infrastrutturale delle Forze armate. Il complesso di queste misure implica maggiori spese per 843 milioni di euro nel 2027 e 1.618 milioni nel 2028 (e 917 nel 2029). Nel Capo II sono previsti invece interventi in materia di sicurezza, con assunzioni e remunerazione del lavoro straordinario. Complessivamente, il Titolo VII comporta un maggior disavanzo di 827 milioni di euro nel 2027, 1.515 nel 2028 e 899 nel 2029.

Piuttosto residuali, in termini di risorse assorbite, sono invece i titoli VII, IX e X, che complessivamente comportano un aumento di disavanzo pari a 150 milioni di euro nel 2027, 161 nel 2028 e 237 nel 2029. Il Titolo VIII ("Misure in materia di istruzione, università e ricerca) include la proroga al 2027 del contributo per la frequentazione delle scuole paritarie e l'istituzione di un programma per il sostegno ai dottorandi. Il Titolo IX ("Misure in materia di cultura e sport") prevede alcuni crediti di imposta per le erogazioni liberali a sostegno della cultura. Il Titolo X ("Misure in materia di calamità naturali ed emergenze nazionali e internazionali") proroga alcuni trattamenti di favore per i territori colpiti negli ultimi anni da eventi sismici o alluvionali.

Il Titolo XI ("Misure in materia di enti territoriali") include alcuni interventi riguardanti Regioni, Comuni ed Enti locali, come la possibilità di applicare aliquote differenziate per l'addizionale regionale all'IRPEF e l'aumento del fondo per le compartecipazioni alle Regioni, il rifinanziamento del fondo per l'assistenza ai minori, l'alleggerimento del contributo alla finanza pubblica e l'adeguamento dei limiti di cassa del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC). Nell'insieme, il Titolo comporta un maggior disavanzo per 200 milioni di euro nel 2027, 625 milioni nel 2028 e 1.179 nel 2029.

Infine, il Titolo XII ("Disposizioni finanziarie di revisione della spesa e disposizioni finali") prevede misure di spending review a carico dei Ministeri, che costituiscono una copertura della manovra in discussione, ma anche l'accantonamento nel 2027 di 1,9 miliardi di euro sul Fondo per i contenziosi nazionali ed europei, creato con la Legge di Bilancio per il 2026 (L.199/2025). Globalmente, quindi, il Titolo XII comporta un peggioramento del saldo per il 2027 per 1.492 milioni di euro, mentre per il biennio successivo l'impatto è migliorativo, per rispettivamente 982 e 1.285 milioni di euro.

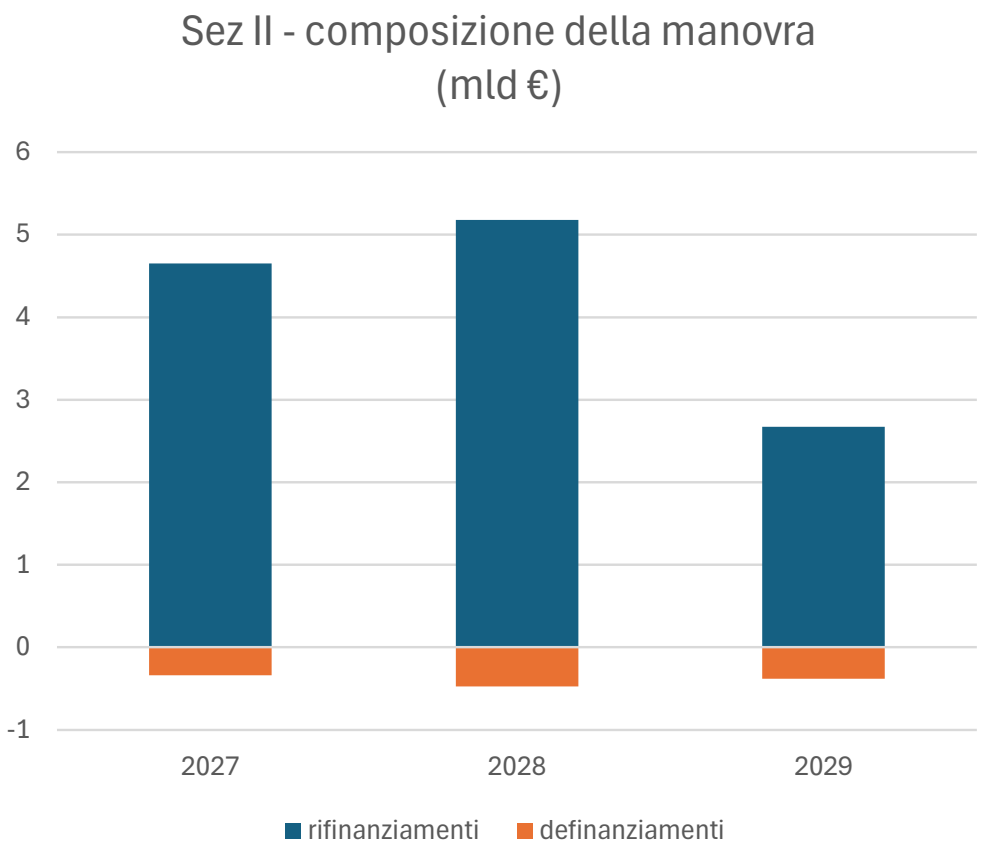
Effetti sull'indebitamento netto dei Titoli della Sezione I

milioni di euro

	2027	2028	2029
TITOLO II – Misure di sostegno alle famiglie e alle imprese e in materia fiscale	4417	1635	1610
TITOLO III – Misure in materia di lavoro, previdenza, assistenza sociale, famiglia, pari opportunità, terzo settore e disabilità	-3550	-2750	-2315
TITOLO IV – Misure in materia di pubblico impiego	-237	149	214
TITOLO V – Misure in materia di sanità	-2172	-2554	-2601
TITOLO VI – Misure in materia di energia, infrastrutture, investimenti, trasformazione digitale, agricoltura e turismo	-5351	-7401	-801
TITOLO VII – Misure in materia di difesa e di affari interni	-827	-1515	-900
TITOLO VIII – Misure in materia di istruzione, università e ricerca	-20	-6	-21
TITOLO IX – Misure in materia di cultura e sport	-34	-44	-29
TITOLO X – Misure in materia di calamità naturali ed emergenze nazionali e internazionali	-96	-111	-187
TITOLO XI – Misure in materia di enti territoriali	-200	-625	-1179
TITOLO XII – Disposizioni finanziarie di revisione della spesa e disposizioni finali	-1492	982	1285
Totale complessivo	**-9563**	**-12240**	**-4923**

elaborazioni su DLB 2027-29

Per quanto riguarda invece la Sezione II, la manovra prevede come di consueto una serie di definanziamenti, rifinanziamenti e riprogrammazioni a programmi di spesa esistenti a legislazione vigente. Come si può vedere dal grafico, prevale nettamente la componente di rifinanziamento, che in termini di indebitamento netto risulta essere pari a 4,7 miliardi di euro nel 2027, 5,2 miliardi nel 2028 e 2,7 miliardi nel 2029, mentre la componente dei definanziamenti risulta di entità decisamente più contenuta, pari a 337 milioni di euro nel 2027, 472 milioni nel 2028 e 383 milioni nel 2029, con un effetto netto, pertanto, di ampliamento del saldo di indebitamento netto.



I rifinanziamenti sono concentrati su alcuni Ministeri specifici: MIT (in particolare per il contratto di programma ANAS), MEF e soprattutto Difesa, a cui vanno circa 4 miliardi di euro all'anno nel 2027 e 2028 di rifinanziamenti. In particolare, parte di questi fondi sono per i programmi di investimento pluriennale per l'esigenza di difesa nazionale, ed è presumibile che in parte costituiscano le spese militari aggiuntive sulle quali è stata richiesta l'applicazione della NEC.

Effetti sul saldo netto da finanziare della Sezione II per Ministeri

milioni di euro

	2027	2028	2029
Definanziamenti	**-1078**	**-1001**	**-815**
CULTURA	-10	-2	0
GIUSTIZIA	-54	-31	0
INTERNO	-34	0	0
MASAF	-1	-8	-14
MEF	-150	-280	-87
MIMIT	-468	-644	-714
MIT	-327	-37	0
TURISMO	-34	0	0
Rifinanziamenti	**6378**	**6364**	**3032**
CULTURA	51	0	0
DIFESA	4142	3997	69
GIUSTIZIA	0	0	0
INTERNO	30	0	0
LAVORO	200	0	0
MEF	1451	669	1200
MIM	10	10	10
MIMIT	393	644	714
MIT	88	1031	1036
SALUTE	10	10	0
TURISMO	3	3	3

elaborazioni su DLB 2027-29

In conclusione, non è raro che le manovre presentino una struttura disomogenea, con squilibri a favore di determinati ambiti, che assorbono più risorse di altre. Ciò che è inusuale è che tali squilibri non siano dovuti solo alle consuete decisioni di politica economica, che portano ad allocare maggiori risorse dove si ritiene sia più sensato od opportuno farlo, ma anche a seguito della possibilità di ricorrere alla flessibilità della NEC su specifiche materie, che rappresenta una peculiarità di questa manovra.

Non sorprende, pertanto, che i capitoli più ricchi siano quelli in ambito energetico. Per quanto riguarda la spesa militare, una parte rilevante è rimandata ai rifinanziamenti della Sezione II. In generale, gli altri interventi sono modesti, salvo alcune rare eccezioni.

I principali interventi della Legge di bilancio

Gli impieghi: maggiori spese

Come precedentemente evidenziato, gli impieghi sono in prevalenza rappresentati da maggiori spese. Tra questi, però, la maggioranza è costituita da interventi di importo contenuto, con un effetto di dispersione delle risorse e riduzione degli impatti.

Tra i principali interventi che comportano maggiori spese sono da annoverare quelli a favore della sanità (con un incremento delle spese[5] di 8,5 miliardi di euro cumulati nel triennio), le spese in ambito energetico (con maggiori spese pari a 7,8 miliardi cumulati nel triennio), le spese per infrastrutture (5,4 miliardi cumulati). Per quanto riguarda il capitolo "lavoro e previdenza", il DLB prevede maggiori spese per quasi 7,4 miliardi di euro, ma anche alcune misure di riduzione di spese (dettagliate meglio in seguito) che contengono l'incremento netto delle uscite in 2,9 miliardi di euro cumulati nel triennio. Infine, il capitolo della difesa vede un incremento delle spese cumulato nel triennio pari a 3,2 miliardi di euro, ai quali va aggiunto però il rifinanziamento di programmi già esistenti a legislazione vigente (operato in Sez. II).

Le spese per la difesa

In seguito alla decisione di ricorrere alla clausola di salvaguardia nazionale (NEC) per maggiori spese per la difesa, a tale capitolo sono allocate risorse significative.

Per il 2027, una parte (lo 0,1% del Pil, circa 2,3 miliardi di euro) delle spese sulle quali è possibile la flessibilità riguarda spese già autorizzate a legislazione vigente, quindi già nel tendenziale.

Le spese aggiuntive deliberate nella Sezione I per le quali viene esplicitamente richiamata la clausola (artt.92-95) ammontano complessivamente a 843 milioni di euro nel 2027 (al lordo degli effetti riflessi) e 1.618 milioni di euro nel 2028. Tali spese riguardano l'istituzione del Fondo per il finanziamento di interventi normativi in materia di Difesa e l'integrazione dello stesso per la valorizzazione dei servizi operativi, al fine di realizzare delle Forze di riserva: si tratta di 232 milioni di euro nel 2027, 629 nel 2028, e 606 nel 2029. Altri interventi concernono l'assunzione di giovani di leva e ausiliari per l'Arma dei Carabinieri (si tratta sia di spese per il personale che spese di investimento per gli alloggiamenti). Vi è poi l'incremento del fondo per la partecipazione alle missioni internazionali (520 milioni nel 2027, 804 nel 2028), oltre a misure di importo minore.

[5] Effetti lordi di sole maggiori spese (non corretti per effetti riflessi o altri interventi di aumento di entrate).

A queste spese, però, andrebbero sommati anche i rifinanziamenti, definiti nella Sezione II, al Ministero della Difesa. In particolare, la voce più importante è un rifinanziamento da 2,6 miliardi all'anno per il biennio 2027-28 (in termini di saldo netto da finanziare) per il Fondo relativo all'attuazione dei programmi di investimento pluriennale nella difesa, oltre ad altri interventi (per complessivi 500 milioni di euro nel biennio, sempre in termini di saldo netto da finanziare) per investimenti di altro genere, come NATO Security Program.

L'aumento delle spese militari nei Paesi europei

L'aumento della spesa militare osservato negli ultimi anni deriva principalmente dall'instabilità geopolitica e dal conseguente impegno assunto dai Paesi europei in sede Nato di portare la spesa per la difesa ad almeno il 5 per cento del Pil entro il 2035.

Considerando le tendenze degli ultimi anni, si evidenziano due distinti gruppi di Paesi europei: da un lato, i Paesi del fianco orientale (Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania, classificati come "Paesi dell'Est" nella tavola) che già negli anni scorsi hanno aumentato la spese in misura significativa, avendole portate in quota sul Pil tra il 3,7 e il 4,2 per cento, con l'eccezione della Romania al 2,2 per cento. Dall'altro lato, i paesi "occidentali" (Spagna, Svezia, Germania, Francia e Italia), la cui spesa è aumentata a ritmi inferiori. In termini di composizione, la crescita nei Paesi del blocco orientale è stata guidata dagli equipaggiamenti, mentre a ovest risulta distribuita in modo più uniforme fra le diverse voci.

Nei prossimi anni è atteso un aumento significativo delle spese militari, soprattutto da parte della Germania.

L'aumento delle spese militari in corso in diversi Paesi contemporaneamente ha effetti in termini di maggiore domanda piuttosto contenuti sul complesso dell'economia. Tuttavia, soprattutto le spese per gli equipaggiamenti sono concentrate in un numero ristretto di settori della manifattura – come l'aerospazio, l'indotto dell'automotive, gli altri mezzi di trasporto e la componentistica dell'industria metalmeccanica. In diversi di questi settori si osservano nelle maggiori economie europee aumenti significativi degli ordinativi e degli indici della produzione industriale.

Stime della Banca d'Italia[6] mostrano che il comparto della difesa ha un peso pari a circa il 3 per cento del valore aggiunto manifatturiero in Italia, Germania e Spagna, mentre in Francia l'incidenza è decisamente superiore, arrivando al 10 per cento. L'industria francese è quindi quella meglio posizionata per beneficiare dell'aumento delle spese militari.

[6] Banca d'Italia (2026) Relazione Generale, pag. 79.

Va considerato che l'effetto sui settori produttori di intermedi, che operano nell'indotto dei produttori di equipaggiamenti militari, è legato alla capacità delle imprese di riconvertire l'attività verso quelle componenti per le quali la domanda, sia nazionale che estera, è più dinamica. Da questo punto di vista non va trascurato che l'industria militare è in rapida evoluzione, e che il contenuto tecnologico di queste filiere è aumentato negli ultimi anni.

Composizione spesa militare 2019
% del PIL, 2019

	Equipaggiamento	Personale	Infrastrutture	Altro	Totale
Estonia	0.3	0.7	0.1	0.9	2.0
Lettonia	0.5	0.7	0.2	0.7	2.1
Lituania	0.7	0.8	0.0	0.4	2.0
Polonia	0.5	0.9	0.1	0.5	2.0
Romania	0.5	1.1	0.1	0.2	1.8
Europa dell'Est	*0.5*	*0.9*	*0.1*	*0.4*	*1.9*
Spagna	0.2	0.6	0.0	0.1	0.9
Svezia	0.2	0.3	0.0	0.5	1.0
Germania	0.2	0.6	0.1	0.5	1.3
Francia	0.4	0.8	0.1	0.5	1.8
Italia	0.2	0.8	0.0	0.1	1.2
Europa occidentale	*0.3*	*0.7*	*0.0*	*0.4*	*1.4*

Composizione spesa militare 2025
% del PIL, 2025

	Equipaggiamento	Personale	Infrastrutture	Altro	Totale
Estonia	1.1	0.8	0.3	1.7	3.9
Lettonia	1.3	1.1	0.3	1.0	3.7
Lituania	1.9	1.0	0.2	0.9	4.0
Polonia	2.2	1.3	0.2	0.7	4.3
Romania	0.7	1.1	0.2	0.3	2.2
Europa dell'Est	*1.7*	*1.2*	*0.2*	*0.6*	*3.7*
Spagna	0.9	0.8	0.0	0.3	2.0
Svezia	0.7	0.6	0.1	1.4	2.9
Germania	0.6	0.6	0.1	1.0	2.2
Francia	0.6	0.8	0.1	0.6	2.0
Italia	0.5	1.3	0.1	0.2	2.1
Europa occidentale	*0.6*	*0.8*	*0.1*	*0.7*	*2.2*

SIPRI Arms Transfers Database

Le spese per infrastrutture ed energia

L'altro capitolo di impegni per il quale è stata richiesta la flessibilità della NEC è rappresentato dalle spese in ambito energetico ed infrastrutturale. Come ricordato in precedenza, le nuove maggiori spese introdotte nel DLB ammontano a 3,79 miliardi di

euro nel 2027, 6,77 nel 2028, per poi scendere nel 2029 (anno non coperto dalla NEC) a 2,7 miliardi. Nel 2027 la maggior parte di queste maggiori spese è in infrastrutture: 2,79 miliardi sono destinati all'incremento delle risorse per finanziare il contratto di programma con RFI (con altri 2,64 miliardi nel 2028). In particolare, si prevedono interventi di manutenzione straordinaria della rete ferroviaria (600 milioni di euro nel 2027 e 970 nel 2028) e, soprattutto, investimenti nello sviluppo: sono stanziate risorse per il miglioramento della sicurezza e lo sviluppo tecnologico (810 milioni nel 2027, 640 nel 2028), per la realizzazione del Terzo valico dei Giovi (900 milioni nel 2027, 700 nel 2028), per l'accesso alla galleria di base del Brennero, per il raddoppio di alcune linee (tra cui Napoli-Bari).

Le spese in ambito più strettamente energetico ammontano a 1 miliardo di euro nel 2027, e sono interamente destinate a finanziare un regime temporaneo di sostegno alle PMI non energivore, sotto forma di rimborso di una quota del costo dell'energia elettrica acquistata o autoconsumata, in misura non superiore al 50% del prezzo medio all'ingrosso rilevato e per non più del 50% del consumo annuo del beneficiario. Il regime è previsto fino al 2030, con limiti di spesa fissati a 1,43 miliardi nel 2028, 600 milioni nel 2029 e 500 nel 2030. Ai fini di rientrare nei criteri di accesso al beneficio, è necessario destinare risorse (pari al 100% del contributo) a investimenti aggiuntivi di transizione energetica. Ciò consente di poter classificare tale contributo tra quelli sui quali è possibile applicare la NEC nel 2027 e 2028 per spese aggiuntive per la sicurezza energetica.

Al capitolo delle spese in ambito energetico sulle quali richiedere l'applicazione della clausola di salvaguardia, nel 2028 si aggiungono altre misure, per complessivi 2,7 miliardi di euro: tra queste, la principale – in termini di risorse stanziate – è rappresentata da un regime temporaneo di sostegno alle imprese energivore compensando una quota del costo dell'energia elettrica (acquistata o autoconsumata), anche in questo caso fino al 50% del consumo di energia e fino al 50% del prezzo medio all'ingrosso. Come per il contributo alle PMI, anche in questo caso è richiesto che risorse pari al 100% dell'ammontare dell'aiuto siano destinate a investimenti aggiuntivi di decarbonizzazione. Il contributo è prolungato fino al 2030 e come per il contributo alle PMI nel 2029 e 2030 il finanziamento proviene dall'utilizzo degli oneri generali afferenti al sistema elettrico destinati al sostegno delle fonti rinnovabili di energia.

Altre misure di importo più contenuto riguardano il recupero e la manutenzione dei bacini idroelettrici, i contributi in conto capitale (fino ad un massimo del 40% dei costi di investimento) per l'installazione di impianti fotovoltaici fino a 1 MW, i contributi in conto capitale per investimenti nella produzione di energia termica da fonti rinnovabili e per l'incremento dell'efficienza energetica di ospedali e strutture sanitarie pubbliche, edifici scolastici pubblici, università statali, infrastrutture e edifici

degli istituzioni statali di alta formazione e degli enti di ricerca pubblici, nonché di impianti sportivi. Infine, sono previsti incentivi per la riconversione degli impianti alimentati a biogas, il potenziamento degli impianti di produzione di biometano e la realizzazione di nuovi impianti.

La sanità

Il DLB assegna 2,4 miliardi di euro all'anno a partire dal 2027 per incrementare il Fondo sanitario nazionale. Viene peraltro specificato che una quota di tale incremento, pari a 500 milioni annui, è destinata alla revisione delle tariffe massime per la remunerazione delle prestazioni di assistenza ospedaliera per acuti, mentre altri 307 milioni annui sono riservati alle assunzioni di personale da parte delle Regioni. Tra le ulteriori finalità a cui sono riservate specifiche risorse (all'interno dell'ammontare complessivo dei 2,4 miliardi di euro all'anno) vi sono: le spese socioassistenziali per gli assistiti malati di Alzheimer o di altre forme di demenza senile; le spese per prestazioni aggiuntive da parte del personale sanitario nell'ottica di una riduzione delle liste d'attesa; le indennità specifiche per il personale di pronto soccorso. Risorse pari a 138 milioni di euro nel 2027, 236 milioni nel 2028 e 273 nel 2029 sono invece a copertura di eventuali oneri per le Regioni e le Province Autonome derivanti dagli effetti dell'inflazione.

Le risorse aggiuntive pari a 2,4 miliardi all'anno per il FSN comportano un incremento dello stesso dell'1,6% rispetto al livello che il Fondo avrebbe raggiunto nel 2027, con una crescita sul 2026 del 2,4% (includendo gli incrementi stanziati nelle precedenti Leggi di Bilancio). Si tratta di variazioni contenute, soprattutto in un periodo di elevata inflazione, che non verrebbe così recuperata completamente, risultando quindi in una riduzione in termini reali.

Secondo il DPFP, la spesa sanitaria tendenziale si attesterebbe sui 151,7 miliardi di euro nel 2027, per poi salire a 155,6 e 160 miliardi nel biennio successivo. L'incremento della spesa rispetto al livello stimato per il 2026 sarebbe – cumulato - di oltre 11 miliardi di euro, a fronte di nuovi stanziamenti al Fondo Sanitario Nazionale di 7,1 miliardi. La maggior crescita della spesa sanitaria pubblica, non essendo pienamente coperta dagli stanziamenti al FSN, risulterebbe pertanto a carico delle Regioni e delle Province Autonome, che dovranno finanziarla con conseguente compressione sui bilanci regionali e sui livelli delle prestazioni.

Carta per gli anziani

Nel 2027 sono stanziati 1.645 milioni di euro per finanziare una Carta, del valore di 300 euro, da riconoscere ad anziani (con almeno 75 anni a fine 2026) titolari di trattamenti pensionistici che non superavano i 28.000 euro nel 2025. Con tale Carta i beneficiari potranno pagare beni o trattamenti sanitari. In tal modo, si dà la possibilità di accedere

a prestazioni non coperte dal SSN anche a chi non ha liquidità da anticipare o sufficienti imposte da cui detrarre (e agli incapienti).

Tuttavia, il finanziamento è solo per il 2027. Pertanto, se si vorrà rendere strutturale il sostegno, sarà necessario reperire ulteriori risorse con le prossime leggi di bilancio. Inoltre, la Carta alimenta ulteriormente la spesa sanitaria privata, che ha già sperimentato un'elevata crescita negli ultimi anni. Se da un lato si consente di ridurre la disuguaglianza sanitaria (secondo l'Istat, nel 2025 il 9,6% delle persone che avevano bisogno di una visita specialistica o di un accertamento diagnostico vi ha rinunciato a causa di motivi economici, delle lunghe liste d'attesa o per scomodità), in un contesto di risorse limitate un eccessivo impegno su questo fronte rischia di deviare fondi dalla sanità pubblica, aggravando così il problema della scarsità del personale e delle liste d'attesa.

Gli impieghi: minori entrate

Le riduzioni di entrate hanno un peso contenuto sulle misure espansive proposte dal DLB, rappresentandone mediamente il 33%. Complessivamente, nel triennio sono previsti 22 miliardi di minori entrate. Gli interventi più rilevanti sono rappresentati dall'esenzione, resa strutturale, della tassa automobilistica e dalla tassa di circolazione per i veicoli fino a 80 kW (con un onere di circa 2,3 miliardi di euro all'anno); dall'ampliamento del secondo scaglione di reddito IRPEF (con innalzamento a 55.000 euro della soglia massima); dall'imposta sostitutiva, per il solo 2027, delle imposte sul reddito sugli incrementi retributivi derivanti da rinnovi contrattuali (onere per la finanza pubblica di 873 milioni di euro) e dall'innalzamento della soglia per l'accesso al regime forfetario.

La riduzione dell'aliquota marginale dell'IRPEF per i redditi compresi fra i 50mila e i 55mila euro

La novità principale in termini di imposte riguarda l'IRPEF e consiste nella modifica dello scaglione intermedio con aliquota al 33%, la cui soglia massima passa da 50.000 a 55.000 euro. Questo intervento segue la riduzione dell'aliquota dal 35% al 33% già attuata con la precedente manovra per il 2026.

L'intervento ha un costo pari a 1.4 miliardi di euro ed è introdotto a valere soltanto sul primo anno, il 2027. Per rendere permanente la riduzione dell'aliquota occorrerà quindi un nuovo intervento con la Legge di bilancio per il 2028.

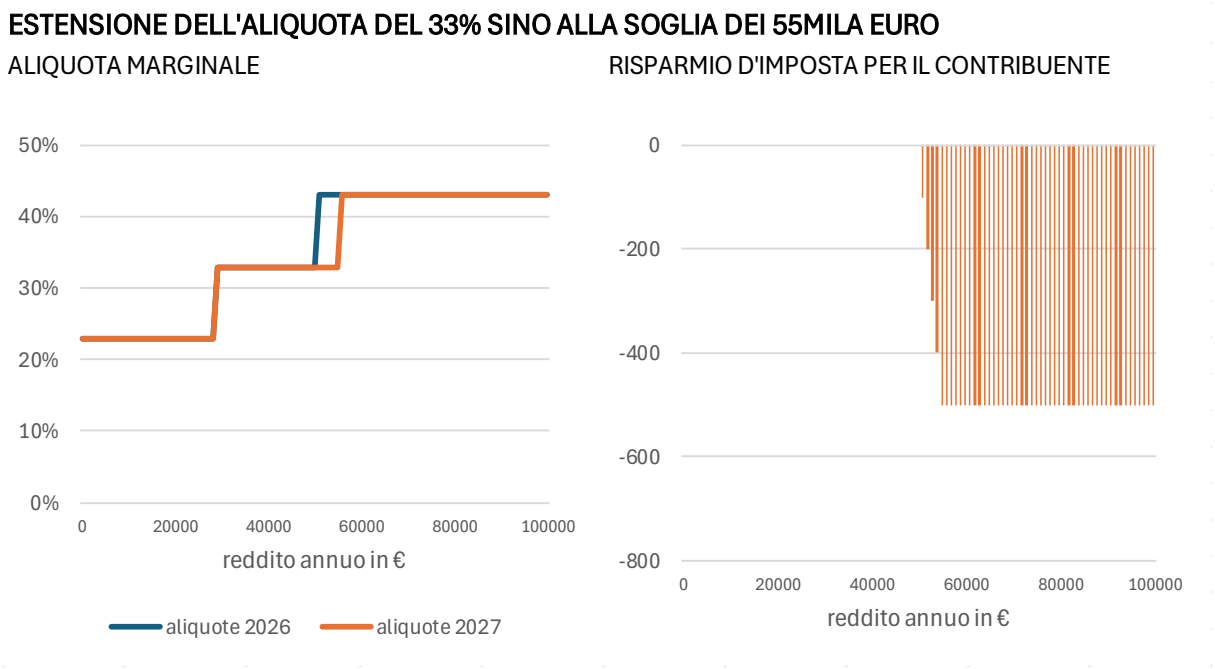
Il cambiamento delle soglie degli scaglioni in corrispondenza dei quali scatta l'aliquota Irpef superiore si inquadra all'interno delle misure da adottare per limitare il fenomeno del fiscal drag. Difatti, in un sistema fiscale progressivo, se gli scaglioni di

reddito cui corrispondono le varie aliquote non sono indicizzati, con il passare del tempo l'imponibile tende a spostarsi verso aliquote d'imposta più elevate anche quando i redditi sono aumentati a prezzi correnti ma non in termini reali.

Negli scorsi anni erano già state introdotte misure finalizzate a contenere la pressione fiscale in presenza di maggiori entrate indotte dal fiscal drag. Nel 2026 era stata definita una riduzione dell'aliquota Irpef sui redditi compresi fra 28mila e 50mila euro, dal 35% al 33%. Il beneficio comportava un risparmio fiscale crescente a partire da un reddito di 28mila euro, con un vantaggio massimo di 440 euro per i redditi sopra i 50mila euro.

L'intervento previsto per il 2027 interessa una estensione dell'aliquota del 33% sino alla soglia dei 55mila euro rispetto ai 50mila attuali. Ne discende una riduzione dell'aliquota marginale di 10 punti percentuali sui redditi compresi fra i 50mila e i 55mila euro. Il beneficio comporterebbe un risparmio fiscale crescente a partire dai redditi pari a 50mila euro, con un vantaggio massimo di 500 euro per i redditi sopra i 55mila euro.

ESTENSIONE DELL'ALIQUOTA DEL 33% SINO ALLA SOGLIA DEI 55MILA EURO



Va ricordato che il fiscal drag opera anche all'interno degli scaglioni. Infatti, l'incremento nominale di reddito viene tassato all'aliquota marginale che è più alta di quella media e quindi fa salire quest'ultima anche quando quell'incremento è inferiore a quanto necessario a compensare la perdita di potere d'acquisto del reddito. In generale, possiamo stimare in circa 5 miliardi di euro l'effetto fiscal drag nel 2027, che è tutt'altro che compensato dal taglio di 1,4 miliardi concentrato, peraltro, su una sola fascia di reddito.

L'aumento della soglia per il regime forfetario

Fra le altre misure che modificano il gettito IRPEF, con impatti finanziari più modesti, vi è l'estensione del regime della cosiddetta *flat tax* ai redditi sino a 100mila euro, rispetto all'attuale soglia degli 85mila.

Al riguardo, va ricordato che l'efficacia della misura non è scontata, in quanto al di sopra degli 85mila euro di reddito viene superata la soglia comunitaria degli 85mila euro per le agevolazioni Iva (esenzione dell'Iva per le piccole attività), e quindi il DLB ha dovuto prevedere il ritorno al regime per quanti superino il tetto di 85mila euro.

Su questa norma vanno ricordate le perplessità che derivano dall'incentivo fiscale al mantenimento di un'attività al di sotto della soglia limite, con l'effetto di scoraggiare la crescita dimensionale delle imprese, ad esempio attraverso la creazione di società tra professionisti, e quindi di fatto disincentivando forme organizzative a maggiore produttività.

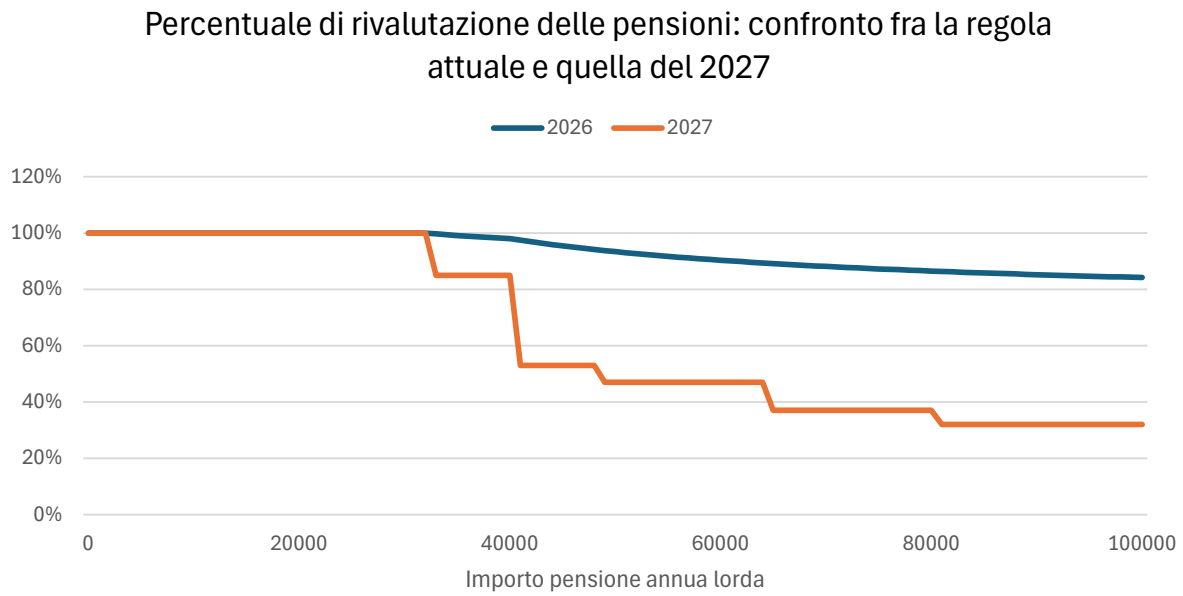
Le risorse: minori spese

Le risorse a copertura di parte degli interventi espansivi sono complessivamente pari a 41,9 miliardi di euro nel triennio, prevalentemente da maggiori entrate. Le riduzioni di spesa, comunque, consentono di individuare nel triennio 10,3 miliardi di euro dalla rideterminazione per il 2027 del meccanismo di indicizzazione delle pensioni, dalla riduzione delle spese dei Ministeri (spending review), dal taglio delle risorse all'Assegno di Inclusione, dalla riduzione per il 2027 del turn over nel pubblico impiego e da definanziamenti a programmi di spesa a legislazione vigente.

L'indicizzazione per importo delle prestazioni pensionistiche

Fra le misura di copertura viene reintrodotta l'indicizzazione delle prestazioni per importo anziché per scaglione. In particolare, si ripristinano le sei fasce del 2023 riducendo la rivalutazione degli assegni superiori a quattro volte il minimo Inps, pari a 2.450 euro lordi mensili.

Diversamente dal sistema di indicizzazione per scaglioni, nel quale la percentuale di rivalutazione è applicata in misura differenziata alle singole quote del trattamento pensionistico, individuate in base a soglie crescenti di importo, nel sistema per importi la percentuale di rivalutazione è determinata in funzione della fascia in cui ricade l'importo complessivo della pensione ed è applicata uniformemente all'intero trattamento. Per questo l'indicizzazione parziale agli aumenti dei prezzi nel sistema per fasce è molto più penalizzante per gli importi di reddito medio-alti.

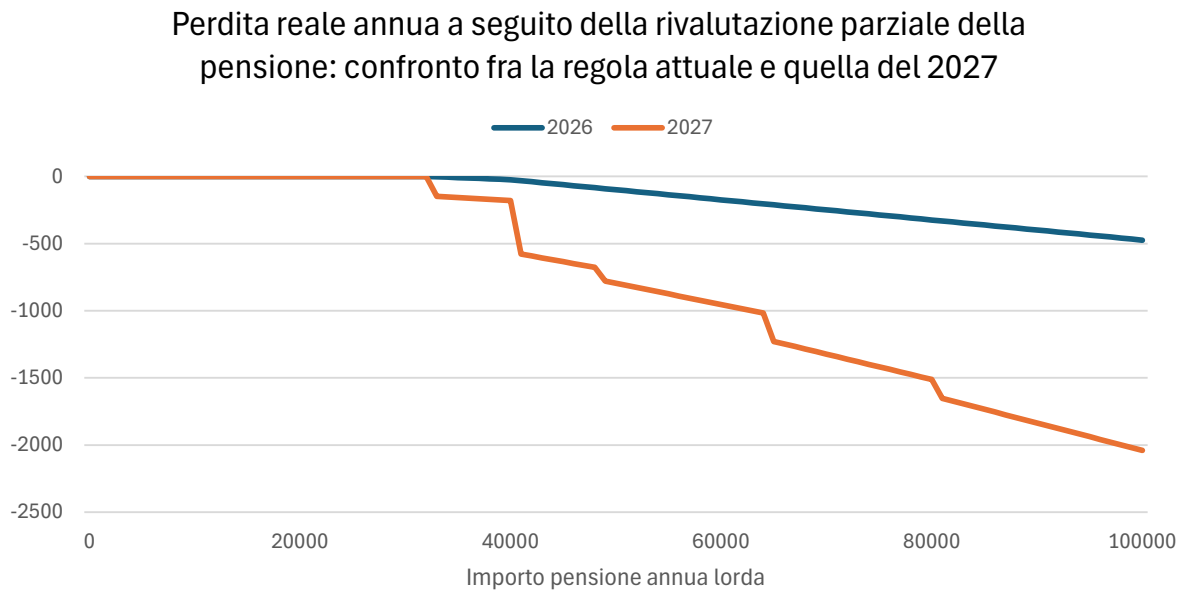


La misura introdotta dalla Legge di bilancio ha effetti a valere sul 2027**. I risparmi di spesa secondo la relazione tecnica sono pari a 1,5** miliardi lordi nel 2027 (900 milioni al netto degli effetti fiscali, in quanto si riduce l'IRPEF prevista proprio perché la spesa per pensioni di abbassa) e 14 miliardi complessivi fino al 2036 (8,5 miliardi al netto degli effetti fiscali).

Va considerato che le stime della Ragioneria si basano su una quantificazione della dinamica dei prezzi (per l'indicizzazione delle pensioni ai prezzi si fa riferimento all'indice FOI al netto dei tabacchi) pari al 2,8%, in linea con le stime del quadro macro del DPFP. Occorre tuttavia considerare che i dati di settembre-ottobre hanno visto un'impennata dei prezzi dell'energia, che ha comportato un'inflazione superiore alle attese. L'inflazione di quest'anno arriverà quindi intorno al 3,2% e questo comporta che i risparmi sulle pensioni saranno leggermente superiori, di circa 250 milioni il primo anno e di oltre 2 miliardi in dieci anni[7].

La penalizzazione delle pensioni inizia a essere assai rilevante quando superano i 3.000 euro lordi mensili, allorché si scende al 53% di indicizzazione; sono pensioni che si collocano nella fascia medio-alta delle prestazioni; naturalmente ancora più marcati sono gli effetti per le prestazioni di importo superiore. Nel caso della fascia più elevata, nella quale ricadono le pensioni di importo superiore a 6mila euro lordi mensili circa, l'indicizzazione è pari soltanto al 32% dell'inflazione di quest'anno. Di fatto, essa comporta una riduzione del livello delle prestazioni in termini reali del 2%.

[7] Naturalmente il maggiore risparmio legato alla rimodulazione dei criteri di indicizzazione delle prestazioni ridimensiona solo in parte l'effetto netto della maggiore inflazione sulle spese pensionistiche, che risulteranno quindi maggiori rispetto a quanto incorporato nel quadro tendenziale a legislazione vigente prima della manovra.



Va ricordato al riguardo che l'introduzione dell'indicizzazione per fasce nel 2023 ebbe effetti decisamente superiori sulle prestazioni, considerando che l'inflazione del 2022 e del 2023 raggiunse l'8,2% e il 56% rispettivamente nei due anni.

D'altra parte, proprio perché l'indicizzazione parziale delle prestazioni di quest'anno segue quella già applicata in quella occasione, il taglio cumulato delle pensioni più elevate di coloro che erano già in pensione nel 2022 risulta sostanziale.

La riduzione del turn-over del personale pubblico

Il DLB propone, per il 2027, una riduzione parziale del turn-over del personale pubblico, abbassandolo al 75% in luogo del 100% previsto. Per le Amministrazioni individuate (Ministeri, Presidenza del Consiglio dei ministri, agenzie ed enti pubblici non economici) le assunzioni di personale a tempo indeterminato nel 2027 dovranno essere limitate così da non superare il 75% della spesa relativa al personale che nel 2026 è cessato di ruolo. Lo stesso trattamento viene esteso ad università (escludendo però i ricercatori), enti di ricerca, istituzioni AFAM e Autorità indipendenti.

Per il settore scolastico, invece, il DLB stabilisce una riduzione, a decorrere dall'anno scolastico 2027/2028, di 4.925 posti per quanto riguarda l'organico dell'autonomia (docenti, inclusi posti di sostegno e di potenziamento) e per 2.049 posti per quanto riguarda il personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA).

Si stimano risparmi lordi di 260 milioni di euro nel 2027 e di 431 milioni di euro dal 2028. Al netto degli effetti riflessi (minori entrate tributarie e contributive), i risparmi scendono, rispettivamente, a 134 e 222 milioni di euro.

Il contributo alla finanza pubblica è quindi modesto, rispetto ad altre misure di contenimento della spesa, ma gli effetti sulla capacità amministrativa degli enti potrebbero essere negativi e persistenti, per quanto la riduzione del turn-over sia

limitata ad un anno. In una fase di intenso invecchiamento del personale pubblico (secondo i dati del Conto Annuale della RGS, l'età media nelle Funzioni Centrali era di 52,1 anni nel 2024 e il 49% dei dipendenti aveva più di 55 anni), ciò rischia di frenare ulteriormente il passaggio di competenze e di mettere in difficoltà le amministrazioni, che si trovano a dover gestire anche un crescente flusso di pensionamenti.

Le risorse: maggiori entrate

Le misure di incremento delle entrate costituiscono, nel loro complesso, la maggior parte delle coperture individuate nel DLB. Nel triennio, la Relazione tecnica stima che 31,6 miliardi di risorse deriveranno da maggiori entrate (senza considerare gli effetti di retroazione, quantificati in 10,3 miliardi di euro nel triennio).

Tra gli interventi più rilevanti, sono da annoverare le misure a carico del settore bancario (per le quali si stima un maggior gettito atteso di oltre 12 miliardi di euro nel triennio), l'innalzamento delle aliquote IRAP per il settore energetico (2,5 miliardi di euro attesi nel triennio), interventi a contrasto dell'evasione (come l'innalzamento della ritenuta d'acconto nelle transazioni B2B e misure di contrasto alle indebite compensazioni), nonché alcuni prelievi a carico dei giochi.

Provvedimenti a carico del settore finanziario

Dal lato delle coperture, una delle componenti più significative è rappresentata dalle misure a carico del settore bancario e assicurativo, cui si aggiungono alcuni interventi sulla tassazione delle transazioni finanziarie. Il maggior gettito complessivo atteso da questo insieme di misure è di circa 5,8 miliardi di euro nel 2027. Le voci principali sono rappresentate dal differimento delle deduzioni fiscali connesse alle imposte anticipate (oltre 2 miliardi), dalla riduzione delle deduzioni IRAP (1,3 miliardi), dall'aumento dell'addizionale IRES (0,8 miliardi) e dalla revisione della Tobin Tax (1,38 miliardi). A queste si aggiungono altre misure, tra cui gli interventi sull'imposta relativa alle riserve matematiche delle assicurazioni.
Come già in passato, l'intervento può essere ricondotto all'idea di chiedere un contributo a un settore che nella fase più recente ha realizzato risultati economici significativi. D'altra parte, è anche da considerare che tali risultati economici derivano in parte proprio dalla solidità dei conti pubblici, considerando che un aumento degli spread pagati dall'Italia avrebbe ripercussioni negative innanzitutto sugli attivi delle banche stesse.

Il prelievo sulle banche si articola in un insieme di misure.

Innanzitutto, limitatamente al biennio 2027-2028, è previsto un aumento di tre punti percentuali dell'addizionale IRES, che porta l'aliquota complessiva dal 27,5 al 30,5%

per le banche e gli intermediari finanziari. Un'analoga maggiorazione viene introdotta per le imprese assicurative, per le quali l'aliquota passa dal 24 al 27%. Il maggior gettito atteso dall'aumento dell'addizionale IRES è pari a circa 0,8 miliardi di euro nel 2027 e 0,7 miliardi nel 2028, mentre la misura non produce ulteriori entrate nel 2029.

Oltre all'IRES, la manovra prevede interventi volti a limitare la possibilità per le banche e gli altri intermediari interessati di ridurre la propria base imponibile. In particolare, viene ridotta al 30% la quota deducibile ai fini IRAP delle altre spese amministrative e degli ammortamenti dei beni strumentali, con effetti di carattere permanente sul gettito.

Viene inoltre disposto un ulteriore differimento delle deduzioni fiscali relative ad alcune componenti che hanno dato origine ad attività per imposte anticipate (*Deferred Tax Assets*, DTA), rinviando agli esercizi successivi una parte dei benefici fiscali maturati negli anni precedenti.

La manovra comprende inoltre altri interventi sulla tassazione delle operazioni finanziarie, tra cui il raddoppio delle aliquote dell'imposta sulle transazioni finanziarie (Tobin Tax). Separatamente, viene rafforzato il meccanismo delle ritenute d'acconto sui pagamenti relativi ad alcune operazioni commerciali tra imprese, già previsto dalla precedente legge di bilancio; le aliquote saliranno all'1% nel 2028 e al 2% dal 2029.

Un aspetto rilevante nella valutazione di queste coperture riguarda la loro diversa natura. Alcuni interventi, come la riduzione delle deduzioni IRAP, determinano un incremento strutturale del prelievo fiscale, mentre altri, in particolare il differimento delle deduzioni connesse alle DTA e l'aumento delle ritenute d'acconto, producono prevalentemente effetti di natura temporanea. Queste ultime misure comportano infatti un'anticipazione delle entrate tributarie, destinata a essere compensata da un minor gettito negli esercizi successivi. Ne consegue che una parte delle maggiori entrate previste dalla manovra non rappresenta un miglioramento permanente dei saldi di finanza pubblica, ma deriva da una redistribuzione temporale del gettito.

Il prelievo a carico del settore energetico

Il DLB propone, per il triennio 2027-2029, l'innalzamento di 3 punti percentuali dell'aliquota IRAP per le imprese del settore energetico. Il gettito netto atteso del provvedimento è di 734 milioni di euro nel 2027, 874 milioni nel 2028, 895 nel 2029 (e 126 nel 2030). Il DLB chiarisce il divieto, per le imprese destinatarie, di scaricare direttamente o indirettamente il maggior carico fiscale sui prezzi e le tariffe praticati.

Alcune criticità potrebbero derivare dal meccanismo di acconto, che comporta un'anticipazione della maggiorazione dell'onere fiscale. Per il primo periodo, le imprese dovranno calcolare l'acconto sulla base dell'imposta rideterminata: la norma impone di calcolare l'acconto dovuto per il 2027 assumendo come imposta del periodo

precedente quella che si sarebbe determinata applicando già l'aumento, con effetti sul cash-flow.

Inoltre, l'individuazione dei soggetti destinatari sulla base di codici ATECO e non di criteri di redditività rischia di colpire imprese più fragili, comportando il rischio di limitarne le capacità di investimento, con effetti sulla transizione energetica.

La valutazione di impatto generazionale, un primo esercizio

Il CNEL integra la tradizionale analisi macroeconomica, finanziaria e distributiva del DLB con un primo esercizio di Valutazione di Impatto Generazionale (VIG). Ciò introduce una prospettiva diversa, volta a mettere al centro dell'analisi le relazioni, gli scambi e l'equità tra generazioni, considerando gli effetti delle decisioni di oggi sul futuro e promuovendo la collaborazione tra fasce d'età per il benessere collettivo. In questo quadro, la creazione di opportunità per i giovani diventa una priorità strategica, fondamentale per garantire la sostenibilità sociale ed economica delle generazioni che verranno**.**

Questa prospettiva non contrappone le diverse età della popolazione né esprimere un giudizio politico sulla manovra. Mira, piuttosto, a verificare in quale misura le scelte incorporate nel DLB contribuiscano a creare condizioni favorevoli alla formazione, al lavoro, all'autonomia personale, alla genitorialità e alla partecipazione alla vita economica e sociale del Paese, assicurando un patto di solidarietà e un equilibrio dignitoso tra tutte le fasce d'età del ciclo sociale. Al contempo, persegue la finalità di garantire che tali opportunità siano sostenibili nel lungo periodo per le generazioni future.

La valutazione richiede di esaminare congiuntamente gli oneri finanziari trasferiti nel tempo, le risorse e le opportunità generate, nonché la distribuzione effettiva dei benefici tra generazioni, territori e condizioni socioeconomiche.

Non ogni misura espressamente destinata ai giovani incide sulle cause strutturali delle loro difficoltà e del loro malessere; per converso, interventi in istruzione, ricerca, infrastrutture e produttività possono produrre benefici duraturi anche in assenza di requisiti anagrafici precisi dei beneficiari diretti.

Su queste basi il CNEL sottopone all'attenzione del Parlamento una prima applicazione sperimentale della VIG al DLB 2027–2029.

L'iniziativa si colloca nel percorso avviato dal legislatore con la legge n. 167 del 10 novembre 2025 e con il d.P.C.M. 4 giugno 2026, relativo all'organizzazione e al funzionamento dell'Osservatorio nazionale per l'impatto generazionale delle leggi, che proietta la prospettiva generazionale tra i criteri ordinari di valutazione della qualità delle decisioni pubbliche e di responsabilità condivisa tra istituzioni, parti sociali e nuove generazioni.

Resta tuttavia da completare il quadro normativo necessario a rendere pienamente operativa la VIG, attraverso l'adozione del decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri chiamato a definirne le modalità applicative.

A seguito del parere del Consiglio di Stato del 13 luglio 2026, che ha formulato osservazioni sia sul contenuto delle disposizioni sia su alcuni aspetti procedurali, il contesto generale è oramai definito.

Con l'auspicio che si possano quanto prima superare le perduranti difficoltà e resistenze alla definitiva operatività della VIG, l'iniziativa del CNEL arricchisce il quadro conoscitivo disponibile, evidenziando gli effetti potenziali delle misure, le condizioni della loro efficacia e le informazioni ancora necessarie per valutarle.
Ai fini dell'esame della manovra assumono rilievo tre dimensioni tra loro connesse:

a) l'equità finanziaria, riferita agli effetti dei saldi, del debito e della spesa per interessi sulla capacità futura di finanziare servizi e investimenti;
b) l'equità delle opportunità, che riguarda formazione, lavoro, progressione retributiva, accesso alla casa, genitorialità e partecipazione;
c) la durata degli effetti, distinguendo gli interventi che rispondono a esigenze immediate da quelli che accrescono nel tempo il capitale umano, produttivo, sociale e ambientale. Entrambe le tipologie richiedono indicatori e verifiche adeguati.

L'attenzione alle relazioni tra generazioni costituisce, infatti, un orientamento significativo dell'attività del CNEL nell'attuale consiliatura.

Il Rapporto CNEL «Giovani Expat. Come farli tornare» del settembre 2026 richiama, sulla base dell'indagine svolta, l'importanza delle condizioni di lavoro nelle scelte di mobilità internazionale dei giovani italiani da loro stessi indicate: livelli retributivi, prospettive di carriera, valorizzazione delle competenze, qualità dell'organizzazione d'impresa e possibilità di conciliazione tra vita e lavoro. Si tratta di fattori che incidono sull'attrattività del Paese per i giovani dei Paesi avanzati e sulla capacità di trattenere e richiamare capitale umano.

In questo quadro si inserisce anche la proposta del CNEL di un Patto generazionale, da costruire con i giovani e nell'interesse dell'intero Paese. Debito pubblico, previdenza, accesso all'occupazione e valorizzazione del lavoro, attrattività e partecipazione democratica sono ambiti nei quali occorre collegare impegni condivisi, continuità del confronto e risultati misurabili.

L'applicazione della VIG al DLB costituisce, pertanto, una possibile traduzione operativa di tale impostazione: non si limita a rilevare gli stanziamenti formalmente destinati alle nuove generazioni, ma considera gli effetti di tutte le decisioni sull'autonomia, sulle prospettive dei futuri contribuenti e sulla sostenibilità della protezione sociale.

Il DLB è una sede particolarmente significativa per questo esercizio, poiché alle scelte di allocazione delle risorse nell'immediato si accompagnano conseguenze che possono estendersi ben oltre l'orizzonte triennale.

La VIG concorre pertanto alla lettura economica e sociale della manovra, senza sostituirsi alle competenze e alle responsabilità proprie del Governo e del Parlamento.

La VIG come criterio di ponderazione della qualità delle decisioni pubbliche

La VIG amplia l'analisi delle politiche pubbliche rendendo espliciti, accanto agli effetti immediati, i costi, i benefici e i rischi distribuiti nel tempo e tra le diverse generazioni. Il suo valore risiede nella capacità di orientare la decisione sulla base di evidenze verificabili, non nell'introduzione di un mero adempimento formale né nell'attribuzione automatica di un giudizio favorevole alle misure rivolte ai giovani.

Il quadro di riferimento trova fondamento nella legge costituzionale n. 1 del 2022, che ha inserito nell'articolo 9 della Costituzione la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi *anche nell'interesse delle future generazioni*. La legge 10 novembre 2025, n. 167, all'articolo 4, ha inoltre affermato il principio dell'equità intergenerazionale e disciplinato la VIG quale strumento informativo di analisi preventiva degli atti normativi del Governo, con esclusione dei decreti-legge, nell'ambito dell'analisi di impatto della regolamentazione. Ne deriva un supporto conoscitivo alle decisioni, nel rispetto delle prerogative delle istituzioni competenti.

L'approccio trova riscontro anche nel contesto internazionale. La Raccomandazione OCSE del 2022 sulle opportunità per i giovani e lo Youth Policy Toolkit del 2024 promuovono una considerazione trasversale delle politiche in materia di competenze, occupazione, inclusione e partecipazione. Analogamente, le esperienze europee di *youth check* evidenziano l'utilità di anticipare l'esame degli effetti delle proposte normative sulle nuove generazioni.[8]

Applicata al DLB la VIG richiede anzitutto una lettura unitaria della manovra, comprensiva di entrate, trasferimenti, servizi, investimenti e regole previdenziali. L'analisi dovrebbe individuare la natura e la durata degli effetti, identificare i beneficiari diretti e indiretti, distinguendo il breve dal medio-lungo periodo, e

[8] OCSE, Recommendation of the Council on Creating Better Opportunities for Young People (2022); OECD Youth Policy Toolkit, OECD Publishing, 2024, DOI: 10.1787/74b6f8f3-en; https://www.oecd.org/en/publications/oecd-youth-policy-toolkit_74b6f8f3-en.html.

confrontare i risultati attesi con uno scenario a legislazione vigente, rendendo esplicite ipotesi, limiti informativi e margini di incertezza.

La destinazione formale delle risorse non coincide necessariamente con il loro impatto. Per gli incentivi all'occupazione giovanile, ad esempio, occorre considerare l'addizionalità delle assunzioni, la stabilità dei rapporti di lavoro, la qualità delle retribuzioni e i possibili effetti di sostituzione.

Analogamente, le agevolazioni per l'abitazione devono essere valutate alla luce dell'effettiva accessibilità degli alloggi e del costo dell'abitare. Investimenti e servizi in istruzione, sanità territoriale, ricerca e adattamento climatico possono generare effetti intergenerazionali rilevanti anche senza una platea di beneficiari definita per età.

La valutazione dovrebbe integrare equità finanziaria, opportunità economiche e sociali, sostenibilità ambientale e partecipazione delle nuove generazioni. Ove i dati lo consentano, gli effetti andrebbero distinti per genere, territorio, condizione economica e situazione familiare, per cogliere le differenze esistenti all'interno delle stesse classi di età.

Il CNEL ritiene quindi utile affiancare alle stime quantitative sopra illustrate le valutazioni qualitative motivate e gli indicatori di risultato. La sperimentazione riferita al DLB 2027-29 offre un primo contributo alla definizione e all'introduzione di una prassi stabile, che le parti sociali e le rappresentanze giovanili.

Il debito pubblico come vincolo sul futuro e la VIG del DLB 2027-29

Il DLB 2027–2029 interviene in un contesto caratterizzato da margini di finanza pubblica molto contenuti. La manovra per il 2027, come illustrato in precedenza, ha una dimensione lorda di 29,8 miliardi di euro e netta di 13,9 miliardi, finanziati in disavanzo, pari approssimativamente alla metà del totale.

Quest'ultima grandezza, riferita al finanziamento delle misure, non va confusa con l'indebitamento netto complessivo delle amministrazioni pubbliche. La sua quantificazione richiede un riscontro nei prospetti ufficiali degli effetti finanziari, anche alla luce delle modifiche che potranno intervenire durante l'esame parlamentare.

In una prospettiva intergenerazionale, l'attenzione non riguarda soltanto la quota finanziata in disavanzo, ma l'impiego dell'intero ammontare delle risorse mobilitate, comprese quelle derivanti da maggiori entrate o da rimodulazioni di spesa. Ogni scelta di allocazione comporta impieghi alternativi ai quali si rinuncia. Occorre dunque

considerare quali benefici durevoli siano attesi dalle misure adottate e quali oneri o vincoli ne derivino per gli esercizi successivi.

Il debito pubblico riflette decisioni assunte in periodi differenti e ha consentito, anche durante fasi di crisi, di sostenere redditi, occupazione e servizi essenziali. Non può quindi essere considerato, in quanto tale, un onere privo di contropartite per le generazioni future: la valutazione dipende anche dalla qualità delle spese finanziate e dalle risorse materiali e immateriali trasmesse nel tempo.

Resta tuttavia rilevante il vincolo determinato da un elevato stock di debito, che riduce la capacità di risposta a nuovi shock e comporta una spesa per interessi suscettibile di limitare altri interventi pubblici. Gli interessi costituiscono impegni per i bilanci futuri e possono restringere lo spazio per misure a favore di istruzione, ricerca, prevenzione sanitaria e infrastrutture.

Un dato aiuta a comprenderne concretamente la portata di quello che oggi è comunemente definito "debito generazionale": in Italia ogni bambino che nasce si trova idealmente sulle spalle una quota di debito pubblico pari ad oltre 54.000 euro[9]. Si tratta naturalmente di una ripartizione statistica del debito nazionale, non di un'obbligazione individuale, ma il dato rende evidente la responsabilità delle scelte presenti nei confronti delle generazioni future.

Il debito generazionale, tuttavia, non si esaurisce nella dimensione finanziaria. Comprende anche gli squilibri e le opportunità mancate che rischiano di essere trasmessi ai giovani: salari insufficienti, precarietà lavorativa, incertezza previdenziale, disuguaglianze nell'accesso all'istruzione di qualità e difficoltà nel conquistare l'autonomia abitativa.

Per ridurre questo debito è necessario superare la logica di una pluralità di misure frammentate e di breve periodo, privilegiando politiche strutturali, stabili e continuative, capaci di offrire alle nuove generazioni certezze di lungo termine su priorità strategiche quali pensioni, salari, qualità dell'istruzione e accessibilità dell'abitazione.

L'obiettivo deve essere quello di consegnare alle generazioni future un Paese con maggiori opportunità, servizi migliori e prospettive di crescita. È così che si può rispondere concretamente alla domanda di futuro migliore dei giovani, facendo dell'equità intergenerazionale un criterio permanente delle decisioni pubbliche.

[9] Per Banca d'Italia, il debito delle Amministrazioni pubbliche è pari a 3.200,8 miliardi di euro ad agosto 2026. Rapportando tale importo a circa 58,9 milioni di residenti si ottengono circa 54.300 euro per abitante. Cfr. Banca d'Italia, *Finanza pubblica: fabbisogno e debito*, 15 ottobre 2026, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/finanza-pubblica/index.html

Sotto il profilo delle opportunità, il DLB contiene misure di interesse per le giovani generazioni.

La proroga delle garanzie sui mutui per la prima casa (articolo 2) può contribuire all'accesso all'abitazione, ferma restando la necessità di verificare le condizioni effettive del credito e del mercato immobiliare.

Le agevolazioni fiscali per i giovani lavoratori e gli interventi per la genitorialità possono sostenere il reddito disponibile; i loro effetti più duraturi dipenderanno dalla platea raggiunta e dall'interazione con salari, occupazione, servizi e strumenti di conciliazione.

Ciò che appare poco opportuna è la moltiplicazione delle soglie di età entro cui si ha diritto alle misure, cosicché muta anche chi possa definirsi giovane: 30, 31, 35 e 36 anni.

Sanità e previdenza richiedono una lettura estesa all'intero ciclo di vita. Il miglioramento dei servizi sanitari produce benefici potenzialmente trasversali alle età; le disposizioni previdenziali incidono invece su diritti e impegni di durata pluridecennale. È pertanto necessario considerare insieme la tutela dei pensionati attuali e l'adeguatezza e la sostenibilità dei trattamenti futuri.

Per l'istruzione il DLB prescrive la riduzione degli organici scolastici e limitazioni al ricambio del personale. La valutazione dovrebbe accertarne gli effetti sulla continuità didattica, sulla qualità dei servizi e sui risultati formativi, tenendo conto dell'evoluzione demografica e delle differenze territoriali. La diminuzione degli alunni può rendere opportune riorganizzazioni, ma non consente, da sola, di determinare l'adeguatezza delle risorse necessarie.

Si deve partire dal fabbisogno di istruzione della popolazione di un Paese moderno che voglia essere attrattivo e capace di integrare e includere.

Le evidenze richiamate dal Rapporto CNEL sui giovani emigrati suggeriscono inoltre di verificare in quale misura le politiche contribuiscano a migliorare la qualità del lavoro, la valorizzazione delle competenze e le prospettive di autonomia: fattori che incidono sulla capacità del Paese di attrarre e trattenere giovani qualificati.

In questa ottica non si può qualificare automaticamente come favorevole ogni investimento o come sfavorevole ogni spesa corrente. La rilevanza intergenerazionale dipende dagli effetti effettivamente prodotti: anche spese correnti per l'infanzia, la scuola e la prevenzione possono generare benefici durevoli, mentre investimenti non realizzati o scarsamente efficaci possono avere risultati limitati.

L'esame della manovra sollecita, dunque, di integrare la verifica dei saldi con una valutazione dei risultati attesi e della loro distribuzione nel tempo.

La proposta di attuazione della VIG

La lettura della Relazione tecnica di accompagnamento alla manovra, conferma che esiste già una base informativa importante per avviare la VIG, soprattutto per quanto riguarda gli oneri finanziari, le platee dei beneficiari e le ipotesi utilizzate nelle quantificazioni. Manca invece una valutazione sistematica delle conseguenze sulle diverse generazioni. Le stime finanziarie non consentono, da sole, di stabilire se un intervento produca nuova occupazione, migliori le opportunità educative o riduca i rischi ambientali.

Per questo il CNEL propone, già durante l'esame della Legge di Bilancio 2027, che il Governo individui un primo gruppo di disposizioni da sottoporre a VIG, utilizzando le informazioni della Relazione tecnica come punto di partenza e integrandole con scenari e indicatori di medio e lungo periodo. La domanda alla quale la VIG intende rispondere è semplice: le scelte che compiamo oggi miglioreranno le condizioni di vita dei giovani e delle generazioni future oppure rischiano di limitarne le opportunità?

Una particolare attenzione andrebbe riservata alle misure ancora da attuare mediante successivi provvedimenti, perché in questi casi la valutazione potrebbe contribuire concretamente alla definizione degli interventi, anziché limitarsi a esaminarne gli effetti dopo l'approvazione.

L'esame del disegno di Legge di Bilancio 2027-2029 offre un'occasione concreta per iniziare ad applicare questo approccio. Sono almeno sei gli ambiti nei quali una valutazione degli effetti generazionali potrebbe fornire elementi utili al legislatore.

1. Occupazione giovanile – Articoli 42, 43 e 44

La manovra interviene sul lavoro attraverso la proroga degli incentivi alle assunzioni a tempo indeterminato (art. 42), le maggiori deduzioni fiscali per le nuove assunzioni di lavoratrici madri e di persone con meno di 36 anni (art. 43) e una tassazione agevolata all'1% sugli incrementi retributivi entro un massimo di 2.500 euro per lavoratori privati under 30 e con redditi non superiori a 28.000 euro (art. 44). Per quest'ultima misura, la Relazione tecnica stima una perdita netta di gettito di 378,2 milioni nel 2027 e di 74,3 milioni nel 2028, parzialmente compensata nel 2029.

La VIG dovrebbe verificare se gli incentivi alle assunzioni producano occupazione effettivamente aggiuntiva e stabile, distinguendo le nuove opportunità lavorative da quelle che si sarebbero comunque realizzate in assenza delle agevolazioni. A tal fine, sarebbe utile confrontare gli effetti della manovra con uno scenario a legislazione vigente, considerando la permanenza nell'occupazione dopo la cessazione degli

incentivi, la progressione retributiva e i possibili effetti di sostituzione tra lavoratori di differenti classi di età.

Con riferimento alla tassazione agevolata degli incrementi retributivi, la valutazione dovrebbe accertare l'entità del beneficio economico per i giovani lavoratori e la sua distribuzione per genere, territorio, condizione economica e tipologia contrattuale. Particolare attenzione andrebbe riservata ai giovani che non possono accedere alla misura perché disoccupati, inattivi o impiegati in forme di lavoro escluse dall'agevolazione, al fine di individuare eventuali squilibri nella distribuzione delle risorse pubbliche.

La VIG dovrebbe inoltre considerare gli effetti di lungo periodo sulla continuità contributiva e sull'adeguatezza delle pensioni future, collegando la qualità dell'occupazione giovanile alle prospettive previdenziali delle diverse coorti. Sarebbe utile, in questa prospettiva, confrontare il costo degli incentivi con quello di interventi alternativi o complementari destinati alla formazione, all'acquisizione di competenze e alla produttività.

Tra gli indicatori prioritari dovrebbero figurare le assunzioni aggiuntive, la permanenza nell'occupazione a tre e cinque anni, la crescita delle retribuzioni e la continuità contributiva. La valutazione consentirebbe così di verificare se le misure contribuiscano a rafforzare stabilmente l'autonomia economica delle nuove generazioni, anziché limitarsi a produrre benefici temporanei.

2. Previdenza – Articoli 51, 52, 54 e 55

La manovra interviene sul sistema pensionistico attraverso la proroga dell'APE sociale (art. 51), incentivi alla permanenza al lavoro e l'istituzione di un fondo di 850 milioni di euro annui per il triennio 2027-2029, destinato a futuri interventi di sostegno all'uscita dal mercato del lavoro (art. 52).

La previdenza costituisce un ambito particolarmente rilevante per la VIG, poiché le decisioni assunte oggi incidono sulla distribuzione delle risorse pubbliche e sui diritti pensionistici per diversi decenni. La valutazione dovrebbe quindi considerare congiuntamente gli effetti delle disposizioni sui lavoratori prossimi al pensionamento, l'adeguatezza dei trattamenti futuri e la sostenibilità finanziaria del sistema.

Particolare attenzione dovrebbe essere riservata alle conseguenze delle carriere discontinue, degli ingressi tardivi nel mercato del lavoro e delle retribuzioni contenute, condizioni che possono ridurre i montanti contributivi e determinare differenze significative tra le pensioni attese delle diverse coorti di nascita.

Per il fondo previsto dall'articolo 52, destinato a successivi interventi di sostegno all'uscita dal mercato del lavoro, la VIG potrebbe essere applicata prima della definizione delle modalità di utilizzo delle risorse, confrontando differenti ipotesi di intervento in termini di benefici per i destinatari, oneri finanziari futuri e conseguenze sulle opportunità occupazionali dei giovani. Andrebbe inoltre verificato se e a quali condizioni i pensionamenti anticipati possano favorire il ricambio generazionale, senza presupporre un rapporto automatico tra uscite e nuove assunzioni.

La valutazione potrebbe avvalersi di simulazioni riferite a differenti coorti di nascita e a scenari alternativi di crescita, occupazione e dinamica salariale. Tra gli indicatori assumono rilievo il rapporto tra pensione attesa e ultima retribuzione, gli anni di contribuzione necessari, l'incidenza della spesa pensionistica sulle risorse pubbliche e l'adeguatezza dei trattamenti futuri.

In questo modo, la VIG contribuirebbe a rendere espliciti gli effetti delle scelte previdenziali sull'intero ciclo di vita, conciliando la tutela dei pensionati attuali con le prospettive delle generazioni più giovani.

3. Istruzione, università e ricerca – Articolo 66 e 80

La Legge di Bilancio 2027 prevede, all'articolo 66, una riduzione di 6.974 posti nell'organico scolastico a partire dall'anno scolastico 2027-2028: 4.925 docenti e 2.049 unità di personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA). La misura, collegata al calo del numero degli studenti, dovrebbe produrre un risparmio di 83,9 milioni di euro nel 2027 e di 251,7 milioni annui dal 2028.

Lo stesso articolo 66, ai commi 1 e 2, introduce limitazioni al ricambio del personale nelle amministrazioni pubbliche e nelle università statali, mentre l'articolo 80 prevede investimenti per l'efficientamento energetico degli edifici pubblici, comprese le scuole.

La diminuzione della popolazione scolastica rende necessaria una riflessione sull'organizzazione del sistema educativo, ma non consente di stabilire automaticamente che una riduzione degli organici sia compatibile con il mantenimento della qualità dell'istruzione. Alla luce delle Linee guida COVIGE[10], che individuano nell'educazione una delle principali aree di analisi dell'impatto generazionale, la VIG dovrebbe verificare gli effetti della misura sulla continuità didattica, sull'inclusione degli studenti e sulle opportunità professionali dei giovani docenti e ricercatori.

[10] Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale, *Linee guida per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche*, adottate con D.M. 8 luglio 2022, in particolare paragrafo 4, «Aree e indicatori d'impatto».

In particolare, occorrerebbe accertare se la riduzione di 4.925 posti di docente possa determinare un aumento della numerosità delle classi, una diminuzione dell'attenzione dedicata ai singoli studenti o conseguenze sui risultati di apprendimento e sulla dispersione scolastica. Analogamente, la riduzione di 2.049 unità di personale ATA dovrebbe essere valutata con riferimento alla capacità delle scuole di assicurare adeguati servizi amministrativi, di sorveglianza e di supporto agli studenti, anche in presenza di situazioni di fragilità.

La valutazione dovrebbe considerare le differenze territoriali, poiché gli effetti della riorganizzazione possono variare in funzione dell'andamento demografico, della dimensione degli istituti e delle condizioni di povertà educativa. Andrebbero inoltre esaminate le conseguenze delle limitazioni al ricambio del personale sulle possibilità di ingresso dei giovani qualificati nella scuola, nell'università e nella ricerca.

La VIG potrebbe infine confrontare i risparmi derivanti dalla riduzione degli organici con scenari alternativi di utilizzo delle risorse, quali il rafforzamento dell'offerta formativa, il contrasto alla dispersione scolastica e il miglioramento degli edifici. In tale ambito sarebbe opportuno considerare anche la distribuzione delle risorse tra istruzione pubblica e paritaria, verificando i rispettivi effetti sull'accessibilità e sull'equità delle opportunità educative.

L'obiettivo è accertare se la riorganizzazione del sistema scolastico, pur rispondendo all'evoluzione demografica, consenta di preservare e possibilmente accrescere il capitale umano delle generazioni future.

4. Famiglia, genitorialità e cura – Articoli 57, 59 e 60

La manovra introduce un bonus, pari a 100 euro mensili, per le madri lavoratrici con almeno due figli, entro un limite di reddito da lavoro annuo di 40.000 euro (art. 57)[11]. La Relazione tecnica stima circa 993.000 beneficiarie e un onere di 1.069,7 milioni di euro annui a decorrere dal 2027[12]. Sono inoltre previsti interventi sui congedi parentali (art. 59) e un voucher sperimentale per i servizi dell'infanzia destinato ai lavoratori autonomi, fino a 500 euro mensili per tre mesi, con uno stanziamento di 15 milioni annui nel triennio 2027-2029 (art. 60).

La VIG dovrebbe valutare se gli interventi a sostegno della famiglia e della genitorialità, oltre ad alleggerire i costi immediati sostenuti dai beneficiari, contribuiscano a migliorare stabilmente le condizioni di crescita dei bambini, la

[11] Il bonus spetta fino al compimento del decimo anno del secondo figlio, per le madri con due figli, oppure fino al diciottesimo anno del figlio più piccolo, per quelle con più di due figli.
[12] Il bonus comprende determinate categorie di lavoratrici autonome, mentre esclude i rapporti di lavoro domestico.

partecipazione dei genitori al mercato del lavoro e la distribuzione delle responsabilità di cura.

Con riferimento al bonus per le madri lavoratrici, occorrerebbe esaminare gli effetti sulla continuità occupazionale, sulle prospettive retributive e sulla maturazione dei diritti previdenziali. La valutazione dovrebbe inoltre considerare la distribuzione del beneficio tra differenti condizioni economiche e familiari, prestando attenzione alle madri escluse perché disoccupate, inattive o caratterizzate da percorsi lavorativi discontinui.

Per i congedi parentali, sarebbe opportuno verificare se le disposizioni favoriscano una maggiore condivisione delle responsabilità di cura tra madri e padri, riducendo le penalizzazioni professionali associate alla genitorialità.

Il voucher sperimentale per i servizi dell'infanzia destinato ai lavoratori autonomi dovrebbe essere valutato anche in rapporto alla disponibilità territoriale dei servizi. Un trasferimento economico individuale può infatti risultare meno efficace nelle aree nelle quali l'offerta educativa è insufficiente. La VIG potrebbe quindi confrontare, a parità di risorse, gli effetti dei contributi monetari con quelli derivanti dal potenziamento dei servizi per la prima infanzia.

Tra gli indicatori prioritari figurano la permanenza delle madri nell'occupazione, l'utilizzo dei congedi da parte dei padri, l'accessibilità dei servizi educativi, l'incidenza delle spese di cura sul reddito familiare e la distribuzione territoriale dei benefici. L'analisi dovrebbe verificare se le misure contribuiscano a ridurre le disuguaglianze nelle opportunità di crescita dei bambini e nei percorsi lavorativi dei genitori.

5. Ambiente e transizione energetica – Articoli 80, 81, 82 e 83

La Relazione tecnica della manovra individua diversi interventi rilevanti per le generazioni future. L'articolo 80 autorizza 1,6 miliardi di euro nel triennio 2028-2030 per interventi di efficienza energetica e produzione di energia termica da fonti rinnovabili, destinando, tra l'altro, 650 milioni agli edifici scolastici pubblici e 600 milioni alle strutture sanitarie pubbliche. L'articolo 81 introduce incentivi per lo sviluppo della produzione sostenibile di biometano, mentre gli articoli 82 e 83 disciplinano regimi temporanei di sostegno al costo dell'energia elettrica, rispettivamente per le imprese energivore e per le micro, piccole e medie imprese non energivore, subordinati a specifici obblighi di investimento nella transizione energetica. La Relazione tecnica quantifica gli oneri finanziari, ma non fornisce una valutazione complessiva dei benefici ambientali attesi.

Le politiche ambientali ed energetiche richiedono una valutazione intergenerazionale poiché i loro effetti, positivi o negativi, possono protrarsi per diversi decenni. La VIG dovrebbe pertanto esaminare i risultati attesi dagli interventi della manovra in termini di riduzione delle emissioni, efficienza energetica, adattamento ai cambiamenti climatici e contenimento dei costi ambientali futuri, rapportandoli alle risorse pubbliche impiegate.

Per l'efficientamento energetico degli edifici pubblici, in particolare scuole e strutture sanitarie, occorrerebbe valutare il rapporto tra costi di investimento, risparmi energetici cumulati e durata dei benefici. Sarebbe inoltre utile verificare se la distribuzione territoriale delle risorse tenga conto delle condizioni degli edifici, dei consumi e dell'esposizione delle comunità ai rischi ambientali.

Con riferimento agli incentivi per il biometano e per la decarbonizzazione delle imprese, la VIG dovrebbe accertare l'effettiva addizionalità degli investimenti e la riduzione delle emissioni lungo il loro ciclo di vita, considerando anche il rischio di sostenere soluzioni tecnologiche scarsamente efficaci nel lungo periodo.

La valutazione dovrebbe comprendere gli effetti occupazionali della transizione, con particolare attenzione alle opportunità per i giovani, ai fabbisogni di nuove competenze e alle conseguenze per i lavoratori e i territori maggiormente interessati dalla trasformazione produttiva.

Il confronto tra scenari alternativi di investimento potrebbe utilizzare indicatori quali il costo pubblico per unità di emissioni evitate, i risparmi energetici, la durata dei benefici, il numero di edifici riqualificati e l'occupazione giovanile nei settori interessati.

La VIG consentirebbe così di verificare se gli oneri sostenuti nel presente siano accompagnati da benefici ambientali, economici e sociali durevoli, contribuendo a definire la qualità del patrimonio che verrà trasmesso alle generazioni future.

6. Sanità e solidarietà tra generazioni – Articolo 53

L'articolo 53, comma 1, del disegno di Legge di Bilancio 2027-2029 prevede una carta del valore di 300 euro per l'acquisto di beni e prestazioni sanitarie, destinata alle persone che abbiano compiuto 75 anni entro il 31 dicembre 2026 e siano titolari di trattamenti pensionistici o delle prestazioni assistenziali individuate dalla disposizione complessivamente non superiori a 28.000 euro annui nel 2025. Per questa misura è istituito un fondo di 1,6 miliardi di euro per il 2027.

Lo stesso articolo, al comma 1, prevede che le modalità di utilizzo della carta siano definite, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, con decreto del Ministro

del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Il comma 2 disciplina le risorse destinate alle procedure di erogazione.

Sotto il profilo della Valutazione di Impatto Generazionale, la carta costituisce principalmente un sostegno immediato alla spesa sanitaria degli anziani beneficiari. Il suo valore sociale va riconosciuto, ma la capacità di produrre effetti strutturali e durevoli sul sistema sanitario non è dimostrata dalla sola previsione del trasferimento. La valutazione deve pertanto considerare congiuntamente la tutela degli anziani più fragili, l'equità nell'accesso alle cure e gli effetti sulle generazioni presenti e future.

Quanto all'equità finanziaria, lo stanziamento di 1,6 miliardi di euro per il 2027 comporta un impiego di risorse pubbliche a favore di una platea individuata per età e trattamento pensionistico. Non è possibile dedurre dalla sola disposizione che tale importo sia integralmente finanziato in disavanzo o che il relativo onere ricada esclusivamente sui giovani: la VIG dovrebbe verificare le effettive coperture e gli effetti distributivi, anche considerando gli impieghi alternativi delle risorse e i possibili benefici indiretti per le famiglie che sostengono le spese di cura degli anziani.

In termini di efficacia sociale, l'importo individuale di 300 euro può alleggerire alcune spese sanitarie, ma potrebbe risultare limitato rispetto ai costi sostenuti da persone con patologie croniche, disabilità o condizioni di non autosufficienza. La soglia di 28.000 euro annui riferita ai trattamenti pensionistici non descrive, da sola, la situazione economica complessiva o l'intensità del bisogno sanitario. Sarebbe pertanto utile valutare, anche in sede attuativa e nei limiti consentiti dalla norma, strumenti di priorità o differenziazione basati su condizioni economiche e di fragilità, nonché gli effetti sull'accessibilità per i soggetti con maggiori difficoltà amministrative e digitali.

Un ulteriore profilo riguarda il rapporto con il Servizio sanitario nazionale. Qualora la carta fosse utilizzabile per prestazioni erogate al di fuori del SSN, occorrerebbe accertare se favorisca un accesso tempestivo a cure altrimenti rinviate oppure se si limiti a compensare, senza affrontarle, le criticità delle liste d'attesa. Il contenuto del decreto attuativo sarà decisivo per individuare le prestazioni ammissibili: non si può quindi presumere, allo stato, che la misura finanzi necessariamente la sanità privata o prestazioni estranee ai livelli essenziali di assistenza.

La VIG potrebbe confrontare la soluzione del trasferimento individuale con scenari alternativi di impiego delle medesime risorse, ad esempio per il rafforzamento dell'offerta pubblica, la riduzione delle liste d'attesa, la prevenzione e l'assistenza territoriale. Il confronto dovrebbe misurare non soltanto il beneficio immediato, ma anche la durata degli effetti, la distribuzione per età e condizione socioeconomica e la capacità di migliorare i servizi per tutti gli utenti, inclusi i giovani.

A tal fine sarebbero utili indicatori relativi alla quota di beneficiari effettivamente raggiunti, alla distribuzione per reddito e fragilità, alle tipologie di prestazioni acquistate, alla riduzione delle spese sanitarie a carico delle famiglie, ai tempi di accesso alle cure e agli eventuali effetti sulla prevenzione. Solo un monitoraggio di questi risultati consentirebbe di stabilire se il voucher rimanga una misura di sollievo temporaneo oppure contribuisca, insieme ad altri interventi, a una maggiore equità sanitaria tra generazioni.

Dalla valutazione delle singole misure all'applicazione operativa della VIG

L'esame dei sei ambiti di intervento evidenzia l'opportunità di accompagnare le disposizioni della manovra con una valutazione preventiva dei loro effetti generazionali, utilizzando le informazioni contenute nella Relazione tecnica e integrandole con ulteriori elementi conoscitivi.

A tal fine, il CNEL propone di individuare, per ciascuna misura selezionata, i beneficiari diretti e indiretti, gli effetti attesi sulle diverse coorti generazionali, gli indicatori necessari per verificarne i risultati e, ove possibile, scenari alternativi di utilizzo delle risorse.

Particolare rilievo dovrebbe essere attribuito alle disposizioni che richiedono successivi provvedimenti attuativi, per le quali la VIG potrebbe contribuire alla definizione dei criteri di accesso, delle modalità di intervento e dei meccanismi di monitoraggio.

La sperimentazione sulla legge di bilancio 2027 potrebbe così costituire un primo passo verso l'integrazione sistematica della prospettiva intergenerazionale nei processi di formazione e valutazione delle politiche pubbliche.

Due esempi di VIG sul DLB

Per rendere operativa questa impostazione, appare utile esaminare due disposizioni del DLB, mostrando come la VIG possa contribuire a precisarne obiettivi, destinatari e modalità attuative.

Fondo Valore nuovi nati (art. 58)

Il Fondo «Valore nuovi nati», previsto dall'articolo 58 del disegno di legge, offre un esempio concreto delle potenzialità della valutazione generazionale. La disposizione prevede un contributo pubblico di 100 euro annui per ciascun bambino dalla nascita fino ai 18 anni, al quale possono aggiungersi versamenti volontari dei familiari, accompagnati da agevolazioni fiscali.

L'obiettivo è condivisibile: aiutare le nuove generazioni a costruire fin dalla nascita un piccolo patrimonio da utilizzare in futuro. Tuttavia, proprio attraverso la VIG è possibile individuare alcuni aspetti che potrebbero rendere questa misura più equa ed efficace.

Il primo riguarda le differenti condizioni economiche delle famiglie. Assegnare lo stesso contributo pubblico a tutti i bambini non significa necessariamente offrire a tutti le stesse opportunità. Le famiglie con maggiori disponibilità economiche potranno integrare il Fondo con ulteriori versamenti, mentre le altre difficilmente avranno questa possibilità. Il rischio è quindi che, al compimento dei 18 anni, le differenze tra i patrimoni accumulati dai giovani riflettano ancora le disuguaglianze economiche delle famiglie di origine.

Da questa considerazione nasce una proposta di rimodulazione del Fondo attraverso una semplice simulazione. Secondo i dati Istat relativi al 2025, il 23% dei minori di 18 anni vive in condizioni di povertà relativa. Ipotizzando, ai fini della simulazione, che questa percentuale sia applicabile uniformemente anche ai nuovi nati, su 355 mila nascite annue avremmo circa 82 mila nati appartenenti a famiglie economicamente svantaggiate.

La proposta consiste nel destinare a questi bambini un contributo pubblico di 400 euro all'anno, anziché 100, per 18 anni, mantenendo per tutti gli altri nuovi nati la possibilità di costituire un fondo individuale attraverso i versamenti volontari delle famiglie, con le agevolazioni fiscali previste dalla legge.

Il confronto tra i due modelli evidenzia risultati interessanti.

Indicatore	Fondo previsto dal DLB	Fondo rimodulato in chiave VIG
Bambini beneficiari del contributo pubblico ogni anno	355.000	81.650
Contributo pubblico annuo per bambino	100€	400€
Contributo pubblico accumulato in 18 anni per bambino	1.800€	7.200€
Spesa pubblica diretta nel primo anno	35,50 milioni €	32,66 milioni €
Spesa pubblica diretta annua a regime	639 milioni	587,88 milioni
Possibilità di versamenti volontari delle famiglie	SI	SI
Agevolazioni fiscali sui versamenti	SI	SI

Fonte: Elaborazione sulla base del DDL Bilancio 2027 e delle tavole Istat sulla povertà relativa 2025. Simulazione con 355.000 nascite annue e un'incidenza ipotizzata del 23% di beneficiari. Valori nominali, senza rendimenti, inflazione, costi di gestione e oneri fiscali. Si ipotizza che il diritto al contributo, riconosciuto alla nascita, sia mantenuto per 18 anni.

Il risultato è significativo: con una spesa pubblica diretta leggermente inferiore sarebbe possibile quadruplicare il contributo destinato ai bambini che nascono nelle famiglie economicamente più svantaggiate.

Un bambino appartenente a una famiglia con minori risorse economiche potrebbe così disporre, al compimento dei 18 anni, di 7.200 euro di contributi pubblici, anziché 1.800, senza considerare gli eventuali rendimenti. Una somma che, pur non essendo risolutiva, potrebbe rappresentare un aiuto concreto per affrontare alcune scelte importanti della vita adulta.

In questa prospettiva, sarebbe opportuno valutare la possibilità di utilizzare il capitale accumulato non soltanto per finalità previdenziali, come ordinariamente previsto dal disegno di legge, ma anche per sostenere gli studi universitari, la formazione professionale o i primi percorsi di autonomia.

Va inoltre ricordato che il Fondo non può sostituire gli interventi necessari a contrastare la povertà infantile, perché le risorse accumulate saranno disponibili

soprattutto in età adulta. Deve piuttosto affiancarsi alle politiche che sostengono i bambini e le famiglie durante la crescita.

Questo esempio mostra concretamente quale possa essere il contributo della VIG alla definizione delle politiche pubbliche. Non si tratta soltanto di verificare quante risorse vengono destinate alle nuove generazioni, ma di comprendere come vengono distribuite, quali opportunità possono creare e se contribuiscono a ridurre le disuguaglianze.

Il Fondo «Valore nuovi nati» offre dunque l'occasione per introdurre un principio fondamentale: investire sul futuro non significa necessariamente dare a tutti le stesse risorse, ma offrire maggiori opportunità a chi parte da condizioni di maggiore svantaggio.

Affitti agevolati Under36 (art. 5)

Il DLB all'articolo 5, commi 2 e 3, prevede una riduzione della cedolare secca sui contratti a canone concordato: dal 10% al 5% e fino all'1% quando l'inquilino ha meno di 36 anni. L'obiettivo è incentivare i proprietari ad affittare a condizioni più favorevoli, aiutando i giovani a trovare una casa.

Il problema dell'autonomia abitativa è particolarmente importante in Italia. Secondo Eurostat, nel 2025 i giovani italiani lasciano la famiglia di origine mediamente a 30,2 anni, contro i 26,3 anni della media europea. Molti rimangono a vivere con i genitori non soltanto per scelta, ma perché hanno redditi insufficienti o lavori precari e non possono permettersi l'affitto di un'abitazione indipendente.

L'Istat rileva inoltre che, nel 2023, tra le famiglie composte esclusivamente da persone con meno di 35 anni, il 37,4% viveva in affitto e il 41,7% in abitazioni di proprietà.

Per capire meglio gli effetti della misura, consideriamo un appartamento di 70 metri quadrati nei comuni dove la domanda di abitazioni è più elevata. Sulla base dei canoni medi pubblicati dall'Agenzia delle Entrate per il 2025, ipotizziamo un affitto mensile di 600 euro a canone libero, da confrontare con 490 euro a canone concordato.

	Canone libero	Canone concordato	Canone concordato under 36
Affitto mensile	600 €	490 €	490 €
Affitto annuo	7.200 €	5.880 €	5.880 €
Cedolare secca	21%	5%	1%
Imposta annua	1.512 €	294 €	59 €
Incasso netto annuo del proprietario	5.688 €	5.586	5.821 €

Il confronto è illustrativo: i canoni derivano da medie di contratti differenti, applicate a un'abitazione ipotetica di 70 m². L'incasso netto considera soltanto la cedolare secca, non le altre spese e imposte dell'immobile.

L'esempio mostra come la misura possa essere vantaggiosa per entrambe le parti: grazie alla cedolare secca ridotta all'1%, il proprietario, pur applicando un canone più basso, incasserebbe circa 133 euro netti in più all'anno rispetto a un contratto a canone libero (e 235 euro netti rispetto a un contratto concordato ad over 36), mentre il giovane risparmierebbe 110 euro al mese, pari a 1.320 euro annui.

L'agevolazione potrebbe quindi incoraggiare i proprietari a offrire più abitazioni a canone concordato, facilitando l'autonomia abitativa dei giovani. Tuttavia, un affitto più basso non è necessariamente un affitto sostenibile; anche un canone mensile di 490 euro può risultare insostenibile per chi ha un reddito basso o un lavoro precario.

La VIG dovrebbe monitorare se la misura contribuisce realmente a superare gli ostacoli economici che impediscono ai giovani di costruire una vita indipendente.

Osservazioni di Parti sociali, Autonomie territoriali e Terzo settore

Premessa

Il disegno di legge di bilancio 2027–2029 è stato approvato dal ***Consiglio dei ministri*** il 28 ottobre e presentato alla ***Camera dei deputati*** il 30 ottobre, con la relazione tecnica verificata dalla ***Ragioneria generale dello Stato***.

Il 4 novembre la ***Presidenza della Camera*** ha disposto tre stralci e assegnato il testo risultante (A.C. 3174-bis) alla V Commissione Bilancio in sede referente. I richiami agli articoli seguono la numerazione dello stampato iniziale[13].

La manovra prende forma nella fase nazionale del **Semestre europeo**, il ciclo annuale in cui l'Unione coordina le politiche economiche e di bilancio degli Stati membri. La riforma del Patto di stabilità e crescita del 2024 ha legato questo ciclo a una programmazione pluriennale. Il regolamento (UE) 2024/1263 ha introdotto il **Piano strutturale di bilancio di medio termine (PSBMT)**, con cui ciascun Governo propone per quattro o cinque anni un percorso di spesa e gli impegni di riforma e investimento che lo accompagnano. La ***Commissione europea*** valuta il Piano e il ***Consiglio dell'Unione europea***, su sua raccomandazione, fissa i limiti di crescita della spesa netta[14].

La **spesa netta** è la spesa delle amministrazioni pubbliche depurata, tra l'altro, degli interessi e corretta per gli effetti delle decisioni sulle entrate. A parità di spesa, un taglio permanente delle imposte aumenta l'indicatore e riduce il margine per altri interventi[15].

---

[13] A.C. 3174. Gli stralci riguardano il prospetto delle tariffe di alcune prestazioni sanitarie (art. 69, comma 8), i libri di testo digitali stampabili (art. 105) e le strutture commissariali per la ricostruzione post-calamità (art. 115). I rinvii alla Relazione tecnica (di seguito RT) seguono la paginazione interna. Disegno di legge, relazioni e prospetti. Autorizzazione del Presidente della Repubblica. Camera, seduta del 4 novembre 2026, pp. 115–116.

[14] Regolamento (UE) 2024/1263 sul coordinamento delle politiche economiche e sulla sorveglianza di bilancio multilaterale, artt. 2, 3, 11, 13, 16, 17 e 21. Regolamento (UE) n. 473/2013, artt. 6 e 7, sulla trasmissione e la valutazione del DPB.

[15] Regolamento (UE) 2024/1263, art. 2, punto 2, sulla definizione della spesa netta e art. 22 sul conto di controllo. Sono esclusi anche i programmi interamente finanziati dall'Unione, il cofinanziamento nazionale, la componente ciclica dei sussidi di disoccupazione e le misure temporanee. Il conto di controllo registra gli scostamenti cumulati, al netto di quelli autorizzati.

Il Piano italiano 2025–2029, approvato dal ***Consiglio*** il 21 gennaio 2025, indica come ricondurre il disavanzo sotto il 3 per cento del PIL e ridurre il rapporto debito/PIL. La correzione dei conti, detta aggiustamento, è ripartita su sette anni, fino al 2031. La proroga dai quattro anni ordinari riduce lo sforzo annuo ed è legata a impegni come la riduzione dell'arretrato della giustizia civile. Per il triennio della manovra, il limite di crescita della spesa netta rispetto all'anno precedente è dell'1,9 per cento nel 2027, dell'1,7 nel 2028 e dell'1,5 nel 2029[16].

Gli orientamenti presentati dalla ***Commissione*** nel novembre 2025 aprono il ciclo 2026. In primavera la verifica muove dai risultati conseguiti nei singoli Paesi. Con il **Documento di finanza pubblica (DFP)** l'Italia aggiorna le previsioni e rende conto dei progressi nell'attuazione del Piano. La ***Commissione*** integra questa verifica con l'analisi economica e sociale del Paese e propone le raccomandazioni che il ***Consiglio*** adotta in luglio.

In autunno il ***Governo*** tiene conto di tali raccomandazioni e del percorso di spesa nel **Documento programmatico di finanza pubblica (DPFP)**, che aggiorna gli obiettivi nazionali. Il **Documento programmatico di bilancio (DPB)**, trasmesso il 15 ottobre, espone i saldi e le principali misure per il 2027 ai fini della valutazione europea. Il parere della ***Commissione*** sul DPB è atteso entro il 30 novembre. Nel frattempo, le ***Camere*** esaminano il disegno di legge che dà attuazione alla manovra[17].

[16] ***Ministero dell'economia e delle finanze***, PSBMT 2025–2029. ***Consiglio dell'Unione europea***, raccomandazione del 21 gennaio 2025, C/2025/651, considerando 5 e allegati I e II. La ***Commissione*** trasmette una traiettoria di riferimento se il debito supera il 60 per cento del PIL o il disavanzo il 3 per cento. Regolamento (UE) 2024/1263, artt. 5, 6, 14 e 17. Piano trasmesso il 15 ottobre 2024.

[17] ***Servizi del bilancio di Camera e Senato***, dossier sul DFP 2026. Dossier sul DPFP 2026. Regolamento (UE) n. 473/2013, artt. 6 e 7, su trasmissione e valutazione del DPB. ***Commissione europea***, DPB 2027 dell'Italia.

Il Semestre europeo 2026 e il bilancio italiano

Il calendario colloca i documenti italiani nelle rispettive fasi del ciclo 2026[18]:

Fase del ciclo 2026	Atti e passaggi europei	Raccordo con il PSBMT e il bilancio italiano
Novembre 2025 – marzo 2026	Il pacchetto d'autunno del 25 novembre apre il ciclo. Seguono la discussione e la definizione degli orientamenti europei.	Gli orientamenti comuni concorrono a definire le priorità nazionali. Per la sorveglianza di bilancio si applica il percorso della spesa netta del Piano in vigore.
Entro il 30 aprile 2026	Gli Stati membri trasmettono alla ***Commissione europea*** la relazione annuale sui progressi compiuti.	L'Italia rendiconta nel Documento di finanza pubblica (DFP) 2026 l'andamento della spesa netta e l'attuazione di riforme e investimenti.
3 giugno 2026	La ***Commissione europea*** pubblica il pacchetto di primavera, con le relazioni per Paese e le proposte di raccomandazione.	La valutazione per l'Italia considera l'attuazione del Piano, le condizioni di finanza pubblica e il seguito dato alle raccomandazioni precedenti.
10 luglio 2026	Il ***Consiglio dell'Unione europea*** adotta le raccomandazioni specifiche per Paese.	Il ***Governo*** tiene conto delle raccomandazioni e del percorso di spesa del Piano quando definisce gli obiettivi e le misure della manovra d'autunno.
2 e 15 ottobre 2026	Entro il 15 ottobre gli Stati dell'area euro trasmettono il Documento programmatico di bilancio alla ***Commissione europea*** e all'***Eurogruppo***.	Il DPFP del 2 ottobre aggiorna il quadro nazionale. Il DPB 2027, trasmesso il 15 ottobre, consente di valutare i saldi e gli effetti delle misure proposte rispetto al percorso di spesa del Piano.
Fine ottobre – dicembre 2026	La ***Commissione europea*** esprime il parere sul DPB entro il 30 novembre. Il nuovo pacchetto d'autunno avvia il ciclo successivo.	Il Governo presenta il DDL alla Camera il 30 ottobre. Il 4 novembre il testo risultante dagli stralci (A.C. 3174-bis) è assegnato alla Commissione Bilancio per l'esame in prima lettura.

La memoria sul DPFP presentata dal **CNEL** alle **Commissioni riunite Bilancio** il 12 ottobre 2026 ha richiamato l'esigenza di conciliare sostenibilità dei conti, qualità degli investimenti e tutela dei soggetti più esposti. L'analisi del disegno di legge di bilancio

[18] Regolamento (UE) 2024/1263, artt. 11, 15 e 21. ***Commissione europea***, pacchetto d'autunno del 25 novembre 2025. Pacchetto di primavera del 3 giugno 2026. ***Consiglio dell'Unione europea***, raccomandazione del 10 luglio 2026 per l'Italia. In via ordinaria il nuovo Piano è presentato entro il 30 aprile dell'ultimo anno di validità del precedente. L'art. 15 ne disciplina la revisione anticipata. Nelle more dell'adeguamento della disciplina nazionale di contabilità, nel 2026 DFP e DPFP sono stati presentati in luogo del Documento di economia e finanza (DEF) e della relativa Nota di aggiornamento.

riprende questi criteri nell'esame dei destinatari, della durata, dell'attuazione e delle coperture delle misure.

Il quadro macroeconomico è tratto dal DPB e le quantificazioni finanziarie dalla relazione tecnica (RT). Le stime delle parti sociali e delle autonomie sono attribuite ai soggetti che le hanno formulate[19].

Quadro di finanza pubblica e vincoli alla manovra

Il DPB deliberato il 13 ottobre 2026 prevede una crescita reale del PIL dell'1,0 per cento nel 2026 e dello 0,8 nel 2027. Per il 2027 indica un indebitamento netto pari al 3,4 per cento del PIL e un debito pubblico del 138,5 per cento (tabella 1). La differenza di 0,2 punti tra la crescita programmatica e quella tendenziale del 2027 appartiene allo scenario costruito per i documenti di programmazione. La RT, nella tavola di raccordo con il conto delle amministrazioni pubbliche, espone invece livelli programmatici di indebitamento netto di 82, 79 e 58 miliardi nel triennio, in valori arrotondati. Nel 2027 gli 82 miliardi corrispondono a circa il 3,4 per cento del PIL nominale implicito nel DPB. La tavola di raccordo non fornisce una nuova stima dell'effetto del DDL sulla crescita.[20]

[19] ***CNEL***, memoria presentata alle ***Commissioni Bilancio riunite*** di ***Camera*** e ***Senato*** il 12 ottobre 2026, in particolare pp. 71–73. ***CNEL***, memoria sul DPFP 2026.

[20] ***MEF***, DPB 2027, 13 ottobre 2026. DPFP 2026 e Relazione al ***Parlamento***, riscontro nel dossier parlamentare. RT, tavole di raccordo, pp. 195–197. Il rapporto per il 2027 è calcolato su 82 miliardi e PIL nominale di circa 2.401 miliardi, ricavato dal PIL 2025 e dai tassi nominali del quadro programmatico. Dossier parlamentare · Risoluzione del 13 ottobre

Tabella 1 – Quadro programmatico del DPB e indicatore della spesa netta

Indicatore programmatico (%)	2026	2027	2028	2029
Crescita del PIL reale	1,0	0,8	0,9	0,8
Indebitamento netto delle AP in rapporto al PIL	2,9	3,4	3,2	2,3
Saldo primario delle AP in rapporto al PIL	1,2	0,9	1,4	2,4
Debito pubblico lordo in rapporto al PIL	138,1	138,5	137,9	136,6
Variazione dell'indicatore della spesa netta	1,6	3,3	1,7	0,2
Variazione dell'indicatore della spesa netta al netto degli impieghi della clausola	1,6	1,9	1,7	1,5

Fonte: MEF, DPB 2027, quadro programmatico confermato il 13 ottobre.

Il DPB stima per il 2027 una crescita della spesa netta del 3,3 per cento, pari all'1,9 al netto degli impieghi per cui è richiesta la **clausola di salvaguardia nazionale** (*National Escape Clause*, NEC). L'articolo 26 del regolamento (UE) 2024/1263 consente al ***Consiglio*** di autorizzare uno scostamento temporaneo in circostanze eccezionali fuori dal controllo dello Stato, salvaguardando la sostenibilità di bilancio. Le spese interessate incidono sui saldi.

L'8 ottobre la ***Commissione*** ha raccomandato di accogliere la richiesta italiana, presentata l'11 settembre per difesa e sicurezza energetica. Le ***Camere*** hanno autorizzato lo scostamento in sede nazionale il 13 ottobre. La raccomandazione è all'ordine del giorno provvisorio del ***Consiglio Economia e finanza (ECOFIN)*** del 9 novembre 2026.[21]

Il DPB prevede fino allo 0,6 per cento del PIL in ciascuno degli anni 2027 e 2028, di cui 0,3 punti per la difesa e 0,3 per la sicurezza energetica. Gli articoli 76 e 91 del disegno di legge autorizzano gli interventi nei due settori. Per la sicurezza energetica la proposta europea prevede un limite dello 0,3 per cento del PIL annuo e dello 0,6 per cento cumulato nel 2026–2028. La ***Commissione europea*** valuterà le singole misure e il loro impatto di bilancio nell'ambito della sorveglianza ordinaria, sulla base della

[21] Raccomandazione C/2026/3925, considerando 7, sulla procedura per disavanzi eccessivi. ***Senato***, risoluzione del 13 ottobre 2026. ***Commissione europea***, COM(2026) 553 final. ***Consiglio***, nota preparatoria ST 14668/26 del 3 novembre. DPB 2027, tabella III.1-1. Regolamento (UE) 2024/1263, artt. 22, par. 7, e 26. ***Consiglio***, ST 15156/26, punto 9, lett. c, preparazione dell'***ECOFIN*** del 9 novembre. Lo schema prevede che l'Italia documenti le misure di sicurezza energetica entro il 15 aprile e il 15 ottobre. La procedura per disavanzi eccessivi, sospesa nel giugno 2026, resta aperta.

documentazione trasmessa dall'Italia. Resta da valutare il finanziamento degli impegni che proseguono oltre la durata della clausola.[22]

Nell'audizione del 12 ottobre l'***Ufficio parlamentare di bilancio*** (***UPB***) ha segnalato che, al di fuori della clausola, gli interventi espansivi del 2027 richiedono maggiori entrate o minori spese. I margini restano limitati anche nel biennio successivo. Le stime preliminari diffuse dall'***Istat*** il 30 ottobre indicano, per il terzo trimestre, un PIL invariato rispetto al trimestre precedente e in aumento dello 0,8 per cento su base annua. La crescita acquisita per il 2026 è dello 0,8 per cento. A ottobre l'inflazione tendenziale è stimata al 5,4 per cento secondo il NIC e al 5,6 secondo l'IPCA. L'inflazione media annua acquisita del NIC è pari al 3,4 per cento e l'inflazione di fondo tendenziale al 2,0 per cento. A settembre le retribuzioni contrattuali orarie crescevano del 2,5 per cento su base annua, contro il 4,2 dei prezzi al consumo, con aumenti del 2,3 nel settore privato e del 3,2 nella pubblica amministrazione. Questi dati danno conto delle pressioni sul potere d'acquisto e dell'incertezza congiunturale alla vigilia dell'esame della manovra.[23][24]

L'allegato 1 al DDL fissa, in termini di competenza, livelli massimi del saldo netto da finanziare di 132.381, 108.480 e 70.660 milioni nel 2027–2029 e del ricorso al mercato di 425.000, 424.009 e 415.717 milioni. In termini di cassa, i corrispondenti limiti sono 197.592, 170.000 e 128.935 milioni per il saldo netto da finanziare e 490.212, 485.528 e 473.992 milioni per il ricorso al mercato. Sono limiti riferiti all'intero bilancio dello ***Stato***. La misura dell'impatto della manovra richiede un raffronto con la legislazione vigente su ciascun saldo, tenendo conto anche delle variazioni della Sezione II e della maggiore spesa per interessi stimata nella RT. La tabella 2 affianca grandezze riferite a basi contabili e a strumenti diversi.[25]

[22] ***MEF***, DPB 2027, § I.5. DDL, artt. 76 e 91, pp. 59 e 70; RT, artt. 76 e 91, pp. 107 e 118. ***Commissione europea***, COM(2026) 553 dell'8 ottobre 2026.

[23] ***UPB***, audizione sul DPFP 2026, 12 ottobre; Nota sulla congiuntura, 23 ottobre (crescita 2026 attorno all'1 per cento; inflazione al 4,2 per cento in settembre; rischi orientati al ribasso).

[24] ***Istat***, 30 ottobre 2026: stima preliminare del PIL, III trimestre; prezzi al consumo, ottobre; retribuzioni contrattuali, luglio-settembre.

[25] DDL, art. 1 e allegato 1, pp. 1 e 126. RT, art. 1, p. 1, prospetto delle variazioni quantitative e raccordi, pp. 192–197.

Tabella 2 – Principali misure e natura delle quantificazioni

Misura	Importi in milioni di euro	Natura dell'importo e fonte
Estensione dello scaglione IRPEF al 33%	2027: −1.434,2 di competenza tributaria, oltre −15,5 sul TFR. Effetti finanziari: −1.166,0 (2027), −495,7 (2028), +212,0 (2029).	Misura per il solo 2027. Circa 3,2 milioni di contribuenti. DDL, art. 9, c. 1. RT, p. 14.
Soglie del regime forfetario	Soglia ricavi: −262,6 (2027), −330,2 (2028), −323,0 annui dal 2029. Insieme alla soglia dei redditi di lavoro: −340,3, −467,3 e −238,7 nel triennio.	Effetti fiscali e contributivi. Distinti il limite dei ricavi o compensi di 100.000 euro e quello di 35.000 euro per redditi da lavoro dipendente e assimilati nel solo 2027. DDL, art. 9, cc. 2–3. RT, pp. 14–17.
Finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo ***Stato***	Incrementi di 2.365 (2027), 2.352 (2028), 2.399 annui dal 2029.	Aumento rispetto al livello previsto dalla normativa vigente. DDL, art. 69, c. 1. RT, pp. 103–104.
Carta per l'acquisto di beni e prestazioni in materia sanitaria	1.645 nel 2027, di cui 1.637 per le somme accreditate e fino a 8 per l'attribuzione della Carta.	Dotazione del fondo e limite di spesa. Valore unitario 300 euro. DDL, art. 53, cc. 1–2. RT, p. 84.
Fondo per il supporto in uscita dal mercato del lavoro	850 annui nel 2027–2029, per 2.550 nel triennio.	Dotazione. Le misure, anche in materia di ammortizzatori sociali, richiedono un successivo provvedimento legislativo. DDL, art. 52. RT, p. 84.
Credito d'imposta per la ZES unica	2027: da 1.000 a 2.400 (+1.400). 2028: da 750 a 1.250 (+500).	Nuovi limiti complessivi di spesa e incrementi. DDL, art. 85. RT, p. 114.
Sostegno al costo dell'elettricità e agli investimenti verdi delle PMI non energivore	1.000 (2027), 1.430 (2028), 600 (2029), 500 (2030).	Massimali. Bilancio dello ***Stato*** nel 2027–2028 e oneri di sistema nel 2029–2030. Il riferimento ai consumi 2028–2030 richiede chiarimento per il 2027. DDL, art. 83. RT, pp. 111–112.

Segni degli effetti finanziari: − peggioramento, + miglioramento. Le dotazioni e i limiti di spesa sono esposti come importi positivi.

Le detrazioni edilizie e le imposte sostitutive sui rinnovi contrattuali e sul lavoro notturno, festivo e a turni comprendono proroghe di benefici in scadenza. Per valutarne l'effetto occorre distinguere il confronto con la legislazione vigente, che incorpora la scadenza, dal confronto con le condizioni applicate nel 2026. Per

detrazioni e crediti d'imposta, anche capienza fiscale, tempi di utilizzo e requisiti determinano l'entità del beneficio fruibile.[26]

Prelievo sui redditi e misure a favore di lavoratori e genitori

Lo scaglione IRPEF e la distribuzione del beneficio

Per il solo 2027 l'articolo 9, comma 1, estende da 50.000 a 55.000 euro lo scaglione IRPEF al 33 per cento. Sul reddito imponibile compreso fra le due soglie l'aliquota marginale scende dal 43 al 33 per cento. Il beneficio lordo cresce di 100 euro ogni 1.000 euro di imponibile aggiuntivo nel tratto interessato e raggiunge un massimo di 500 euro. La RT stima 1.434,2 milioni di minori entrate tributarie di competenza, a cui si aggiungono 15,5 milioni per il trattamento di fine rapporto, e una platea di circa 3,2 milioni di contribuenti. Il profilo degli effetti finanziari esposto dalla RT è −1.166,0 milioni nel 2027, −495,7 nel 2028 e +212,0 nel 2029. I movimenti nei due esercizi successivi riflettono il calendario dei versamenti. Il totale triennale è −1.449,7 milioni[27].

L'estensione dello scaglione risponde in parte alla richiesta della ***CISL***, che propone di portare a 60.000 euro il limite superiore dell'aliquota del 33 per cento e di rendere la misura permanente. La ***CISL*** ha confermato il 1° novembre la richiesta di ampliarlo e stabilizzarlo. Il 2 novembre ha ribadito il giudizio favorevole sull'intervento e ha annunciato proposte di modifica per i gruppi parlamentari. A parità di aliquote, il passaggio a 60.000 euro porterebbe il beneficio massimo teorico da 500 a 1.000 euro. Il disegno di legge circoscrive la misura al 2027 e lascia invariato il prelievo sugli imponibili fino a 50.000 euro. Restano quindi fuori dal suo perimetro sia la priorità ai redditi fino a 40.000 euro indicata dall'***ANIEF*** sia la riduzione strutturale del prelievo sollecitata da ***Confcommercio*** e ***FederProfessioni***. Il testo non prevede il recupero del beneficio oltre 100.000 euro proposto dalla ***CISL***.

Il contrasto al drenaggio fiscale pone una questione distinta. Quando i redditi nominali aumentano e i parametri dell'IRPEF restano fissi, il prelievo medio può crescere anche a reddito reale invariato. L'estensione del secondo scaglione modifica l'imposta su una specifica fascia di imponibile e lascia invariati i criteri di adeguamento dei parametri. La ***CGIL*** stima il maggior prelievo da drenaggio in 4,5 miliardi nel 2026 e in 30 miliardi nel quadriennio 2022–2025. Anche la ***CISL*** ha chiesto l'indicizzazione dei parametri.

[26] DDL, artt. 4, 6 e 7, pp. 3–10; RT, artt. 4, 6 e 7, pp. 4–9 e 11–13.

[27] DDL, art. 9, p. 10; RT, art. 9, pp. 14–17. Il calcolo 5.000 × (43% − 33%) = 500 e la somma dei tre anni sono elaborazioni del documento.

Nel disegno di legge non figurano né un meccanismo di adeguamento né una restituzione del drenaggio già maturato.

Secondo la ***CGIL***, circa il 92 per cento di chi vive di salari o pensioni resta al di fuori del beneficio diretto dello scaglione. Nelle simulazioni della ***UIL***, la riduzione dell'imposta lorda è pari a 100 euro a 51.000 euro di imponibile, 300 a 53.000 e 500 da 55.000 euro. L'equivalente su tredici mensilità è, rispettivamente, di 7,69, 23,08 e 38,46 euro. Questi valori isolano l'effetto dell'articolo 9. Per misurare il beneficio sul reddito disponibile occorre considerare la posizione fiscale complessiva e le altre misure applicabili.

Le componenti salariali agevolate

L'articolo 6 applica nel 2027, salvo rinuncia, un'imposta sostitutiva del 5 per cento sugli incrementi retributivi corrisposti nel 2027, con decorrenza nel 2025, 2026 o 2027, derivanti dai rinnovi sottoscritti dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2027, per i dipendenti del settore privato con reddito da lavoro dipendente 2026 fino a 33.000 euro. Su una base agevolabile di 4.206,3 milioni, la RT stima minori entrate di 984,3 milioni in termini di competenza e un effetto finanziario di −873,3 milioni nel 2027. L'art. 7 proroga al 2027 l'imposta sostitutiva del 15 per cento su maggiorazioni e indennità di lavoro notturno, festivo e a turni entro 1.500 euro annui, per redditi da lavoro dipendente 2026 non superiori a 40.000 euro, con effetto di −259,2 milioni nel 2027. L'art. 10 proroga l'esenzione del 50 per cento sui dividendi derivanti dalle azioni attribuite in sostituzione dei premi di risultato, su un importo fino a 1.500 euro annui. La RT stima 21 milioni di minori entrate nel 2027. L'art. 65 applica al trattamento economico accessorio del personale non dirigente delle pubbliche amministrazioni, salvo rinuncia e con le esclusioni previste, un'imposta sostitutiva del 15 per cento entro 800 euro nel 2027, con reddito da lavoro dipendente 2026 fino a 50.000 euro. La RT indica circa 3 milioni di unità e minori entrate di 358,5 milioni nel 2027 e 60,2 nel 2028.[28]

Le imposte sostitutive sugli aumenti contrattuali e sulle indennità per lavoro notturno, festivo e a turni rispondono alle richieste di alleggerimento del prelievo sul lavoro avanzate, con perimetri diversi, da ***UIL***, ***Confesercenti*** e ***CISL***. La ***CISL*** ne ha confermato l'apprezzamento il 2 novembre. Per gli aumenti contrattuali il riscontro resta circoscritto al settore privato e al 2027. L'agevolazione per i dipendenti pubblici prevista dall'art. 65 riguarda una parte del trattamento accessorio. La detassazione della tredicesima, proposta dalla ***CISL*** e da ***Confesercenti*** con diverse modalità e priorità di reddito, resta fuori dall'articolato.

[28] DDL, artt. 6, 7, 10 e 65, pp. 9–11 e 51; RT, artt. 6, 7, 10 e 65, pp. 11–13, 17–18 e 99–100.

L'imposta sostitutiva dell'1 per cento sui premi di risultato e sulle somme erogate a titolo di partecipazione agli utili, fino a 5.000 euro, è già prevista per il 2026 e il 2027 dalla legge di bilancio per il 2026. Gli apprezzamenti della ***CISL***, della ***UIL*** e di ***Confagricoltura*** su questo strumento riguardano quindi il quadro già vigente.

Nel DDL l'articolo 10 proroga per il 2027 la parziale esenzione sui dividendi delle azioni assegnate in sostituzione dei premi. L'art. 44 introduce un'agevolazione distinta, anch'essa all'1 per cento, sulla quota incrementale del reddito di alcuni giovani dipendenti privati. La sua portata va valutata alla luce della durata annuale, della soglia di reddito e del limite individuale. Per i lavoratori interessati, l'applicazione dell'art. 44 esclude, fra le altre agevolazioni, quella sugli aumenti contrattuali dell'art. 6.[29]

Legacoop ha valutato favorevolmente la detassazione degli aumenti contrattuali e gli incentivi alle assunzioni. Per gli appalti pubblici di servizi ha proposto l'adeguamento automatico dei corrispettivi ai maggiori costi del lavoro derivanti dai rinnovi. Il beneficio fiscale dell'art. 6 accresce il netto per i lavoratori che vi accedono. La proposta sui corrispettivi riguarda invece la capacità delle imprese appaltatrici di sostenere gli aumenti e assicurare la continuità del servizio.

Il regime forfettario e i costi dell'attività autonoma

L'art. 9, comma 2, innalza da 85.000 a 100.000 euro la soglia ordinaria di ricavi o compensi per l'accesso e la permanenza nel regime forfetario ai fini delle imposte sui redditi. La soglia IVA resta a 85.000 euro. Il superamento di 115.000 euro ai fini delle imposte sui redditi e di 100.000 ai fini dell'IVA determina la cessazione dal medesimo anno nei rispettivi ambiti. La RT stima circa 41.000 adesioni e un effetto, al netto delle interazioni tra tributi e comprensivo delle minori entrate contributive, di −262,6 milioni nel 2027, −330,2 nel 2028 e −323,0 annui dal 2029. Il comma 3 eleva per il solo 2027 da 30.000 a 35.000 euro il limite dei redditi da lavoro dipendente e assimilati. Per circa 52.200 contribuenti, la RT stima effetti di −77,7 milioni nel 2027, −137,1 nel 2028 e +84,3 nel 2029. Il profilo congiunto è −340,3, −467,3 e −238,7 milioni nel triennio e −323,0 milioni annui dal 2030.[30]

L'aumento della soglia del regime forfetario amplia il differenziale di trattamento che ***CGIL***, ***CISL*** e ***UIL*** hanno richiamato nel confronto sulla progressività. La ***CISL*** ha ribadito la richiesta di rivedere la scelta. ***Confprofessioni*** ha sollevato una questione

[29] Legge 30 dicembre 2025, n. 199, art. 1, c. 9. DDL, artt. 10 e 44. RT, pp. 17–18 e 69–70. ***Gazzetta Ufficiale***, legge di bilancio per il 2026.

[30] DDL, art. 9, p. 10; RT, art. 9, pp. 14–17.

ulteriore, relativa alla convenienza per i professionisti a svolgere l'attività in forma individuale anziché aggregarsi.

Il 3 novembre la vicepresidenza di ***Confprofessioni*** ha espresso apprezzamento per l'aumento della soglia, richiamando al tempo stesso il divario con il regime ordinario. Ha proposto una soglia di esenzione fino a 18.500 euro per i lavoratori autonomi e dipendenti con meno di 35 anni, un credito d'imposta per gli investimenti delle società tra giovani professionisti, misure per il passaggio generazionale degli studi e la possibilità di applicare il forfetario anche in caso di controllo di una società tra professionisti costituita in forma di s.r.l. L'art. 9 interviene sulla soglia. Le proposte sulle aggregazioni e sul ricambio generazionale riguardano condizioni ulteriori per l'avvio e lo sviluppo dell'attività.

Su un piano distinto, il 29 ottobre l'Assemblea del ***CNEL*** ha approvato una proposta di legge sulla deducibilità dei contributi di assistenza sanitaria per i lavoratori autonomi, illustrata in Assemblea dal relatore, espressione di ***Confprofessioni***. La proposta intende avvicinare il trattamento fiscale della sanità integrativa degli autonomi a quello dei dipendenti. I suoi effetti vanno valutati separatamente da quelli dell'ampliamento del forfetario.[31]

Per gli **agenti e rappresentanti di commercio**, le organizzazioni di settore hanno chiesto di aggiornare il limite di costo fiscalmente riconosciuto per le autovetture, pari a 25.822,84 euro, mantenendo la deducibilità all'80 per cento. L'art. 22 risponde diversamente per acquisto, locazione e noleggio. Per l'acquisto, il limite sale a 35.000 euro e la deducibilità al 90 per cento soltanto per i veicoli elettrici a batteria o ibridi. Per gli altri veicoli restano applicabili il limite e la percentuale vigenti. Per locazione e noleggio il limite sale da 3.615,20 a 5.164,57 euro per gli autoveicoli di agenti e rappresentanti. Su una platea di circa 156.000 veicoli e un ciclo medio di sostituzione di quattro anni, la RT stima effetti di cassa nulli nel 2027, minori entrate di 7,5 milioni nel 2028 e 20,6 nel 2031, e 17,5 milioni annui dal 2032.[32]

Genitorialità e risparmio dei nuovi nati

L'art. 59 porta da tre a quattro i mesi complessivi di congedo parentale indennizzato all'80 per cento, con cinque mesi per il secondo figlio e sei dal terzo, per i dipendenti che concludono il congedo di maternità o paternità dal 1° gennaio 2027 e nei primi sei anni di vita del bambino. La RT stima maggiori oneri complessivi di 88 milioni nel

[31] CNEL, Proposta di iniziativa legislativa dell'Assemblea sulla deducibilità dei contributi di assistenza sanitaria, 29 ottobre 2026.

[32] DDL, art. 22, p. 18; RT, art. 22, pp. 33–34.

2027, 259 nel 2028 e 330 nel 2029. L'art. 60 prevede, in alternativa al congedo parentale e per le categorie di lavoratori autonomi indicate, un contributo fino a 500 euro mensili per un massimo di tre mesi, con un limite di spesa di 15 milioni annui nel triennio. L'art. 57 riconosce a domanda 100 euro mensili alle lavoratrici madri, dipendenti escluse le domestiche e autonome iscritte alle gestioni obbligatorie, con reddito da lavoro fino a 40.000 euro. Il beneficio spetta fino al mese in cui il secondo figlio compie dieci anni, nel caso di due figli, o il più piccolo ne compie diciotto, nel caso di più di due. La RT stima circa 993.000 beneficiarie e 1.069,7 milioni di maggiore spesa annua. L'abrogazione dell'esonero contributivo parziale produce un effetto favorevole netto di 227 milioni nel 2027 e di 224 milioni in ciascuno dei due anni successivi. A parità di perimetro, l'onere netto è di 842,7 milioni nel 2027 e 845,7 milioni annui nel 2028 e nel 2029.[33]

Il piano di accumulo Valore nuovi nati (art. 58) è istituito presso l'***INPS*** in contabilità separata per i nati dal 1° gennaio 2027. Alla posizione individuale sono destinati 100 euro annui per diciotto anni. La gestione finanziaria è affidata a ***Cassa depositi e prestiti***. I versamenti ammessi alla detrazione del 19 per cento sono agevolabili fino a 1.000 euro annui per contribuente. La spesa per i versamenti pubblici cresce da 35,6 milioni nel 2027 a 71,2 nel 2028 e 106,7 nel 2029, fino a 642,4 milioni dal 2044. La RT valuta a parte il minor gettito della detrazione, nullo nel 2027 e pari a 3,6 e 5,6 milioni nel biennio successivo.

L'***ANIA*** (28 ottobre) aveva proposto una dotazione alimentabile anche dai familiari con una pluralità di gestori. La ***CISL*** (28 ottobre) aveva chiesto un raccordo con la previdenza complementare negoziale. Il DDL riprende l'idea della posizione individuale e prevede un diverso assetto di gestione.[34]

Flessibilità in uscita e rivalutazione delle pensioni

Il Fondo per il supporto in uscita dal mercato del lavoro (art. 52) è iscritto nello stato di previsione del ***Ministero del lavoro e delle politiche sociali*** con 850 milioni annui dal 2027 al 2029, per complessivi 2.550 milioni. Un successivo provvedimento legislativo dovrà individuare interventi, requisiti e beneficiari. La destinazione comprende anche eventuali misure in materia di ammortizzatori sociali. L'art. 51 proroga al 2027 l'APE sociale, con requisito di 63 anni e 6 mesi. La RT stima circa 27.000

[33] DDL, artt. 57, 59 e 60, pp. 47–49. RT, artt. 57, 59 e 60, pp. 90–91 e 93–96. Il saldo illustrativo del bonus madri è ricostruito sottraendo alla nuova spesa gli effetti favorevoli netti della soppressione dell'esonero sul medesimo saldo.

[34] DDL, art. 58, pp. 47–48; RT, art. 58, pp. 91–93.

accessi e maggiori oneri di 180, 370 e 350 milioni nel triennio, con effetti fino al 2032. L'art. 54 estende ai dipendenti che maturano nel 2027 i requisiti per la pensione anticipata ordinaria l'incentivo al posticipo del pensionamento. La RT ipotizza circa 7.500 adesioni, delle quali circa il 15 per cento modificherebbe la propria scelta di pensionamento, con un effetto finanziario netto di +0,1 milioni nel 2027.[35]

La legge di bilancio per il 2026 non ha prorogato Opzione donna e il DDL per il 2027 non riapre l'accesso. Possono ancora richiedere il trattamento le lavoratrici che hanno maturato i requisiti anagrafici e contributivi entro il 31 dicembre 2024 e che soddisfano le altre condizioni di legge alla data della domanda

L'art. 55 applica nel 2027 la rivalutazione automatica per fasce di importo complessivo. L'indice è riconosciuto al 100 per cento fino a quattro volte il trattamento minimo ***INPS***, all'85 per cento oltre quattro e fino a cinque volte, al 53 fino a sei, al 47 fino a otto, al 37 fino a dieci e al 32 oltre dieci. Sono previste clausole di garanzia in prossimità delle soglie. Assumendo a fini illustrativi il minimo ***INPS*** provvisorio del 2026 di 611,85 euro mensili, quattro volte il minimo equivalgono a 2.447,40 euro lordi. Con un tasso di indicizzazione ipotizzato al 2,8 per cento e una base di circa 344,9 miliardi, la RT stima una minore spesa di 1.476 milioni lordi annui nel 2027–2029 e un miglioramento di 885 milioni annui al netto degli effetti fiscali. Il 3,4 per cento di inflazione acquisita del NIC è un indicatore congiunturale distinto dal parametro utilizzato per la perequazione. Per il periodo 2027–2036 le stime della RT sommano a 14,24 miliardi di minore spesa lorda e a 8,54 miliardi al netto degli effetti fiscali. La minore indicizzazione del 2027 riduce la base di calcolo degli adeguamenti successivi.[36]

La ***CISL*** pur valutando favorevolmente l'istituzione del Fondo di cui all'art. 52 proponendo altresì di raccordarne gli interventi con la previdenza complementare negoziale, ha indicato diverse questioni aperte: la proroga dell'APE sociale assicura continuità per il 2027 e lascia aperta la questione della stabilizzazione; il Fondo per il supporto in uscita dal mercato del lavoro riserva risorse a interventi futuri; l'eventuale pensione di garanzia per i giovani, le modifiche ai requisiti di accesso, compresa Opzione donna, e le ipotesi di uscita a 64 anni restano da definire.

Ha comunque ribadito la richiesta di rivedere la riduzione dell'indicizzazione prevista dall'art. 55, convergendo sul dissenso della ***UIL Pensionati*** e di ***Federmanager*** sul

[35] DDL, artt. 51, 52 e 54, pp. 44–45; RT, artt. 51, 52 e 54, pp. 83–86.

[36] A.C. 3174, art. 55 e RT, pp. 86–88 (Tomo I, pp. 298–300 dello stampato). Le somme decennali sono elaborazioni sulle voci annuali della RT. Il trattamento minimo mensile provvisorio del 2026 è pari a 611,85 euro secondo la circolare INPS n. 153 del 19 dicembre 2025. Relazione tecnica, art. 55. INPS, rivalutazione delle pensioni per il 2026.

medesimo profilo: la piena indicizzazione tutela i trattamenti fino a quattro volte il minimo, per gli importi superiori, il passaggio alla rivalutazione per fasce riduce l'adeguamento rispetto al metodo ordinario per scaglioni, fatte salve le clausole di garanzia.

La ***UIL Pensionati*** ha simulato l'effetto di un'inflazione del 3 per cento su una pensione lorda di 3.500 euro al mese. Il calcolo con le percentuali per scaglioni del regime ordinario (100, 90 e 75 per cento), assumendo il minimo provvisorio 2026, dà 99,86 euro mensili di aumento. La simulazione sindacale applicava nel secondo scenario il 60 per cento all'intero trattamento e otteneva 63 euro. Per la medesima pensione e con le stesse ipotesi, l'art. 55 colloca il trattamento fra cinque e sei volte il minimo e applica il 53 per cento, da cui un aumento di 55,65 euro. La differenza rispetto al metodo per scaglioni è di circa 44,21 euro al mese, pari a circa 575 euro su tredici mensilità. L'esercizio misura un diverso adeguamento nominale e dipende dal minimo e dal tasso di indicizzazione assunti.

La ***CISL*** ha inoltre contestato l'ipotesi che le minori spese da perequazione concorrano al finanziamento della riduzione dell'IRPEF. Per il 2027 la RT espone 885 milioni di miglioramento al netto degli effetti fiscali per la prima misura e 1.166,0 milioni di peggioramento per la seconda. Le due poste concorrono ai saldi generali della manovra e l'articolato non stabilisce un vincolo di destinazione fra di esse.[37]

Per il personale pubblico, l'***Associazione Nazionale Quadri delle Pubbliche Amministrazioni*** (ANQUAP) ha valutato favorevolmente l'anticipo del trattamento di fine servizio e del trattamento di fine rapporto. Per i pensionamenti di vecchiaia con cessazione per limiti di età considerati dalla RT, il termine di nove mesi previsto dal 2027 dalla legge di bilancio precedente scenderebbe a sei mesi nel 2028 e a tre nel 2029, per essere eliminato dal 2030. Dal 2031 cresce per gradi la soglia della prima quota e dal 2035 è superata la rateizzazione per la platea prevista. La RT stima maggiori oneri al netto degli effetti fiscali di 280 milioni nel 2028 e 582 nel 2029, con effetto nullo nel 2027.[38]

[37] Minimo ***INPS*** provvisorio di 611,85 euro (circolare ***INPS*** n. 153 del 19 dicembre 2025). DDL, artt. 9 e 55. RT, pp. 14–17 e 86–88.

[38] DDL, art. 50, p. 43. RT, pp. 82–83. Legge 30 dicembre 2025, n. 199, art. 1, c. 198. ***Corte costituzionale***, ordinanza n. 25 del 2026.

Sanità, non autosufficienza e filiera del farmaco

L'art. 69, comma 1, aumenta il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard di 2.365 milioni nel 2027, 2.352 nel 2028 e 2.399 annui dal 2029. Nel 2027, fra le destinazioni ricomprese nell'incremento figurano 500 milioni per le tariffe dell'assistenza ospedaliera per acuti, 100 per gli oneri socioassistenziali connessi alle demenze, 300 per prestazioni aggiuntive volte a ridurre le liste d'attesa e 380 per l'indennità di pronto soccorso, di cui 114 per i dirigenti medici e 266 per il personale del comparto. La RT include nello stesso incremento anche circa 146 milioni per il maggiore tetto sui dispositivi medici e 15 milioni per le prestazioni dei servizi per le dipendenze a residenti di altre ***Regioni***. Queste destinazioni sommano a circa 1.441 milioni nel 2027. Le quote espressamente lasciate alla libera disponibilità delle Regioni ***e Province autonome*** sono 138, 236 e 273 milioni nel triennio. I 100 milioni del comma 5 per gli oneri da sentenze e accordi sul servizio mensa costituiscono un'autorizzazione distinta. Il livello finanziato e il totale della spesa sanitaria pubblica hanno perimetri diversi.[39]

Il 4 novembre la ***Conferenza delle Regioni e delle Province autonome*** ha chiesto all'unanimità di rafforzare il finanziamento nel corso dell'esame parlamentare. La Conferenza indica per il 2027 una dotazione complessiva di 146,3 miliardi, in aumento di oltre 3,5 miliardi sull'anno precedente. I 2.365 milioni dell'art. 69 misurano invece l'incremento rispetto alla legislazione vigente per lo stesso esercizio. Le Regioni ritengono che l'aumento nominale del finanziamento sia insufficiente a sostenere i livelli essenziali di assistenza, tenuto conto dell'inflazione, dei rinnovi contrattuali e dei costi energetici. Il confronto riguarda quante prestazioni le risorse aggiuntive permettano di erogare e quanta parte sia assorbita dai maggiori costi dei servizi già garantiti.[40]

La ***CISL*** ha apprezzato le risorse aggiuntive e le indennità di pronto soccorso, chiedendo al contempo un rafforzamento dell'intervento sanitario. ***ANAAO Assomed*** ritiene che le misure siano insufficienti a trattenere i professionisti e chiede di rafforzare l'offerta territoriale accanto alla Carta per le spese sanitarie. Anche la ***CGIL*** giudica insufficiente l'incremento. Nelle valutazioni diffuse da ***CGIL Roma e Lazio***, il fabbisogno sanitario scenderebbe dal 6,14 per cento del PIL nel 2026 al 5,83 nel 2029. Il

[39] DDL, artt. 69, 73 e 75. RT, pp. 103–107. La somma di circa 1.441 milioni e la relativa incidenza sono elaborazioni sulle destinazioni indicate. L'autorizzazione per il servizio mensa figura separatamente al comma 5 dell'art. 69.

[40] La Conferenza confronta le dotazioni del 2026 e del 2027. L'art. 69, comma 1, espone la variazione rispetto al finanziamento già previsto per il 2027. Conferenza delle Regioni, comunicato del 4 novembre 2026. Relazione illustrativa, art. 69.

dato è di fonte sindacale. Per verificare il rapporto occorrono una definizione omogenea del numeratore e una serie coerente di PIL nominale. La RT quantifica l'incremento del finanziamento standard. Sul lato dell'offerta, ***Nursing Up*** ha indicato per la formazione 2026–2027 20.672 posti a fronte dei 25.479 richiesti dalle ***Regioni***, con uno scarto di 4.807. Il dato riguarda la capacità formativa e rileva per il ricambio del personale su un orizzonte pluriennale. Nel confronto del 4 novembre la ***CISL*** ha collegato la richiesta di un maggiore finanziamento al problema della rinuncia alle cure.

Nelle osservazioni approvate il 25 giugno 2026, l'Assemblea del ***CNEL*** ha proposto di commisurare il finanziamento sanitario ai fabbisogni, tenendo conto delle caratteristiche demografiche e territoriali nel riparto delle risorse e prevedendo un monitoraggio indipendente. L'incremento del finanziamento previsto dall'art. 69 del disegno di legge va quindi valutato anche in base alla capacità di ridurre le attese e di assicurare continuità tra ospedale e territorio. Come ha rilevato ***Legacoop***, quando l'offerta territoriale è insufficiente, le famiglie sostengono maggiori spese dirette e devono sottrarre più tempo al lavoro per prestare assistenza.

La difficoltà di raggiungere i servizi è al centro anche della proposta di legge sull'assistenza pediatrica, approvata dall'Assemblea del ***CNEL*** il 29 ottobre 2026, con particolare attenzione alle aree interne, montane e insulari. Nel valutare il mantenimento dei punti nascita con meno di 500 parti l'anno, la proposta chiede di considerare, insieme ai volumi di attività, i tempi effettivi per raggiungere un altro ospedale e la disponibilità di trasporti d'urgenza, nel rispetto degli standard di sicurezza per la madre e il neonato. Per assicurare la continuità delle cure, prevede l'assistenza pediatrica in ciascun distretto anche nei fine settimana e nei giorni festivi e prefestivi e consente alle aziende sanitarie di attivare soluzioni temporanee dove manca il pediatra di libera scelta. Per gli adolescenti con patologie croniche, rare o invalidanti, il testo prevede percorsi individualizzati di passaggio ai servizi per adulti.[41]

L'art. 53, commi 1 e 2, istituisce un fondo di 1.645 milioni per la Carta per l'acquisto di beni e prestazioni in materia sanitaria nel 2027. La Carta vale 300 euro per i soggetti che abbiano compiuto 75 anni al 31 dicembre 2026 e i cui trattamenti pensionistici e assistenziali rilevanti, considerati complessivamente, non superino 28.000 euro nell'anno 2025. Le somme assegnate sono fiscalmente esenti e irrilevanti ai fini ISEE. La RT individua una platea di 5.456.407 persone e ripartisce il limite in 1.637 milioni

[41] ***CNEL***, Osservazioni e proposte sui criteri di riparto delle risorse sanitarie, 25 giugno 2026. ***CNEL***, proposta di iniziativa legislativa sulle diseguaglianze territoriali nell'assistenza pediatrica, comunicato n. 234 del 29 ottobre 2026.

per le somme accreditate e fino a 8 milioni per l'attribuzione della Carta. L'importo stimato presuppone l'utilizzo pieno del beneficio. La misura sostiene la spesa sanitaria individuale e opera attraverso un fondo distinto dal finanziamento del ***SSN***.

La ***Regione Liguria*** (29 ottobre) ha chiesto chiarimenti sui criteri di attribuzione. ***ADICO*** (29 ottobre) ha proposto di destinare le risorse agli anziani non autosufficienti, oggetto della distinta misura del comma 3.[42]

Sulla non autosufficienza l'art. 53, comma 3, proroga al 2027 la Prestazione universale e porta da 6.000 a 12.000 euro la soglia ISEE. Il limite di spesa di 136 milioni si riferisce a questo intervento. La RT assume 20.000 domande, otto mensilità medie e una quota integrativa di 850 euro al mese.

L'ampliamento risponde a una parte dei bisogni considerati dal ***Forum Nazionale del Terzo Settore*** e dal ***Patto per un nuovo welfare sulla non autosufficienza***. Il ***Forum*** aveva chiesto per il 2027 1.500 milioni aggiuntivi per la non autosufficienza, 1.500 per i progetti di vita, 300 per i caregiver familiari e 500 per il Dopo di noi. Il ***Patto*** aveva indicato 1.047,8 milioni a luglio e almeno 500 milioni a ottobre. Le richieste in parte si sovrappongono e riguardano il finanziamento dei servizi e delle prestazioni su un perimetro più ampio di quello della sperimentazione. Il 3 novembre il ***Patto*** ha giudicato insufficiente la sola estensione della sperimentazione e ha ribadito la richiesta di semplificare l'accesso, integrare l'assistenza domiciliare sanitaria e sociale e rafforzare l'offerta residenziale.[43]

L'art. 70 modifica dal 2027 la compartecipazione al Servizio sanitario nazionale dei lavoratori frontalieri in Svizzera e dei familiari rientranti nella disciplina. La Regione di residenza determina annualmente una quota fissa compresa fra 30 e 150 euro mensili per i lavoratori interessati e i familiari fiscalmente non a carico. Per i familiari fiscalmente a carico la quota ha un limite di 50 euro mensili. In caso di omesso pagamento si applica una sanzione pari alla quota non versata. Le entrate sono destinate ai servizi sanitari delle aree di confine, con priorità al trattamento accessorio del personale medico e infermieristico.[44]

Nella filiera del farmaco, il DDL dà seguito alla richiesta di ***Farmindustria*** di collegare il payback agli investimenti e favorire l'accesso ai medicinali innovativi. L'art. 71 eleva dal 2028 il tetto per gli acquisti diretti di farmaci di 0,2 punti, al 9 per cento, con un onere di circa 292 milioni annui a carico dell'incremento dell'art. 69. Dal 2027 prevede

[42] DDL, art. 53, p. 45; RT, art. 53, pp. 84–85.

[43] DDL, art. 53, c. 3. RT, pp. 84–85.

[44] A.C. 3174, art. 70. La disposizione interviene sulla compartecipazione prevista dall'art. 1, commi 237–239, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, recante il bilancio di previsione dello Stato per il 2024 e il bilancio pluriennale 2024–2026. Relazione illustrativa, art. 70. Relazione tecnica, art. 70.

inoltre una riduzione del *payback* fino a 160 milioni annui per le imprese che effettuano gli investimenti richiesti. L'art. 72 finanzia l'accesso precoce ai farmaci innovativi entro 70 milioni annui nel triennio. Il testo interviene così con un nuovo tetto e uno sconto condizionato, a fronte della richiesta di riportare il *payback* ai livelli del 2023.[45]

Per i dispositivi medici, ***Conflavoro PMI Sanità*** chiede la cancellazione del *payback* e ***Confindustria Dispositivi Medici*** ha annunciato iniziative legali, stimando in 12,5 miliardi l'onere per il 2019–2029. L'art. 73 mantiene il meccanismo, innalza al 4,7 per cento il tetto nazionale dal 2027, con un onere annuo di circa 146 milioni, e interviene sul ripiano 2019–2023. Per quel periodo la RT stima circa 4 miliardi. Il concorso statale è di 1.400 milioni, in quattro quote di 350 milioni dal 2028 al 2031, con rateizzazione della quota residua a carico dei fornitori. Resta senza una risposta specifica la proposta di ***FAVO***, ***SINuC***, ***SINPE*** e ***Alleanza contro il cancro*** sull'accesso uniforme agli alimenti a fini medici speciali in oncologia.

Il 3 novembre ***Conflavoro PMI Sanità*** ha ribadito la richiesta di superare il *payback* dei dispositivi medici, richiamando l'ordinanza cautelare n. 4658/2026 del ***Consiglio di Stato***. La sospensione riferita dall'associazione riguarda gli atti relativi al ripiano 2015–2018. L'art. 73 del DDL interviene invece sul ripiano 2019–2023.[46]

Energia, filiere agricole, imprese e investimenti produttivi

Il costo dell'energia e l'autoproduzione

Gli artt. 82 e 83 propongono due regimi temporanei a sostegno del costo dell'elettricità e degli investimenti di transizione. Per le imprese energivore, l'art. 82 prevede 1.000 milioni nel 2028 a carico del bilancio dello ***Stato***, poi 800 nel 2029 e 700 nel 2030 a carico degli oneri generali del sistema elettrico. L'aiuto è soggetto, tra l'altro, ai limiti del 50 per cento del prezzo medio all'ingrosso e del 50 per cento del consumo annuo. Per le micro, piccole e medie imprese non energivore l'art. 83 fissa massimali di 1.000 e 1.430 milioni nel 2027 e nel 2028 a carico dello ***Stato***, e di 600 e 500 milioni nel 2029 e nel 2030 a carico degli oneri di sistema. Il comma 1, ripreso dalla RT, collega tuttavia il limite sui consumi alle annualità 2028–2030. Entrambi i regimi sono subordinati all'autorizzazione della ***Commissione europea*** e vincolano il beneficiario a investimenti aggiuntivi di importo almeno pari all'aiuto, con controlli del ***Gestore dei servizi energetici*** (***GSE***). I limiti complessivi sono pari a 2.500 milioni per le energivore e a 3.530 milioni per le imprese non energivore. Per queste ultime, gli interventi

[45] DDL, artt. 71–73, pp. 56–58. RT, pp. 104–106.

[46] A.C. 3174, art. 73 e RT, artt. 71–73.

devono iniziare dopo la domanda e concludersi entro 36 mesi dalla concessione, salvo un diverso termine fissato dalla ***Commissione europea***. Il GSE può ridurre o recuperare l'aiuto, con interessi, in caso di inosservanza degli obblighi.[47]

La richiesta della ***CNA*** riguarda il costo iniziale dell'autoproduzione per le imprese minori: la proposta prevede un miliardo annuo nel 2027 e nel 2028 per gli impianti rinnovabili fino a 200 chilowatt, oltre a incentivi per le comunità energetiche fino al 2030 e a una revisione degli oneri di sistema. ***Legacoop*** e ***Confartigianato*** hanno chiesto interventi di più ampia portata sui costi dell'energia. ***Confesercenti*** ha sollecitato un provvedimento sulle bollette, stimando in 1,4 miliardi i consumi a rischio nel quarto trimestre.

Il DPFP 2026 indica per il terzo trimestre un prezzo medio del gas sull'indice olandese *Title Transfer Facility* (TTF) pari a 63 euro per megawattora, superiore del 48 per cento a quello del primo semestre.[48] L'autoproduzione è una destinazione ammissibile del reinvestimento richiesto dall'art. 83. Il miliardo del 2027 finanzia tuttavia un aiuto sui costi elettrici subordinato a investimenti. Il contributo diretto agli impianti fotovoltaici dell'art. 79 decorre dal 2028, riguarda impianti fino a 1 megawatt e copre fino al 40 per cento dei costi ammissibili, entro un contingente di 3 gigawatt. Il limite è di 800 milioni nel 2028 a carico dello ***Stato*** e di 200 milioni annui nel 2029 e nel 2030 a carico degli oneri di sistema.

La richiesta della ***CNA*** trova dunque riscontro nella finalità, con differenze di strumento, dimensione degli impianti e decorrenza. L'accesso delle imprese minori dipenderà anche dalla capacità di anticipare l'investimento.[49]***Legacoop*** ha proposto di affiancare al sostegno immediato per le imprese più esposte interventi continuativi per l'efficienza, l'autoproduzione e le comunità energetiche. Ha segnalato anche le difficoltà delle imprese a forte consumo di gas, che gli aiuti degli artt. 82 e 83, commisurati al costo dell'elettricità, raggiungono solo per la componente elettrica e in presenza dei requisiti. ***Confapi*** ha prospettato un piano per l'autonomia energetica del Mezzogiorno, con interventi per rinnovabili, accumulo ed elettrificazione, anche attraverso infrastrutture di ricarica, e un commissario straordinario per accelerare le autorizzazioni. Le due posizioni chiamano a valutare insieme costo iniziale degli investimenti e tempi di realizzazione.

Le richieste di ***Confindustria*** sull'ETS e di ***Confapi*** sull'ETS2 riguardano distinti regimi europei di scambio delle quote di emissione e restano fuori dagli artt. 82 e 83. Sul fronte

[47] DDL, artt. 21, 79, 82 e 83, pp. 18, 61 e 63–64; RT, artt. 21, 79, 82 e 83, pp. 32–33 e 109–112. RT, artt. 82 e 83.

[48] ***MEF***, DPB 2027, § I.1, p. 1. Riscontro della quotazione TTF nel dossier parlamentare sul DPFP 2026.

[49] DDL, artt. 21, 79 e 83. RT, pp. 32–33, 109 e 111–112.

delle rendite energetiche, sollevato dalla ***UIL***, l'art. 21 interviene sull'IRAP e i regimi di aiuto prevedono vincoli di investimento per la decarbonizzazione. L'articolato lascia invece fuori dagli aiuti gli impegni occupazionali proposti dalla ***UIL***. La proroga del Servizio a tutele graduali al 31 dicembre 2027 richiesta dal ***Codacons*** e il provvedimento sulle bollette proposto da ***Confesercenti*** riguardano la protezione dai costi correnti. La loro finalità va tenuta distinta dagli investimenti incentivati.

Il 16 ottobre il **presidente del *CNEL*** ha collocato la risposta allo shock energetico nella prospettiva di un mercato europeo più integrato. Ha prospettato margini temporanei di flessibilità per i sistemi di scambio delle quote, ferma la finalità ambientale della disciplina europea. Su questo piano rilevano le decisioni europee, l'esame degli aiuti nazionali riguarda invece la capacità di ridurre l'esposizione agli shock e di attivare investimenti accessibili anche alle imprese minori.[50]

Il ***Forum Nazionale del Terzo Settore*** (ha proposto per il 2027 un miliardo aggiuntivo per l'adattamento climatico e 100 milioni per un ecobonus destinato alle fasce di reddito medio-basse. La ***CNA*** ha chiesto strumenti per le famiglie con minore capacità di anticipare la spesa. Il DDL non istituisce i due strumenti proposti.

L'art. 84 disciplina il coordinamento e il monitoraggio del Piano sociale per il clima. Per valutare l'accessibilità delle detrazioni edilizie assumono rilievo, oltre alla percentuale agevolata, la capienza fiscale e la liquidità delle famiglie.

Agricoltura e pesca

L'art. 11 proroga per il 2027 il regime IRPEF dei redditi dominicali e agrari di coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali in possesso dei requisiti. I redditi non concorrono alla base imponibile fino a 10.000 euro e vi concorrono al 50 per cento per la quota fra 10.000 e 15.000 euro. La RT espone effetti finanziari nulli nel 2027, −221,5 milioni nel 2028 e +90,4 nel 2029. L'art. 88 incrementa di 80 milioni in ciascuno degli anni 2027 e 2028 il limite del credito d'imposta per gli investimenti agricoli agevolati e istituisce il fondo per l'efficientamento energetico e l'ammodernamento della flotta peschereccia, con 60 milioni nel 2027 e 40 nel 2028. L'art. 49 prevede un trattamento sostitutivo della retribuzione pari all'80 per cento della retribuzione media giornaliera per un massimo di novanta giornate, nei casi previsti.[51]

[50] Intervento sul coordinamento europeo, sullo shock energetico e sui sistemi di scambio delle quote di emissione. ***Radio Radicale***, puntata del 16 ottobre 2026.

[51] DDL, artt. 11, 49 e 88, pp. 11, 42–43 e 69; RT, artt. 11, 49 e 88, pp. 18, 78–82 e 117.

L'art. 11 dà seguito per il 2027 alla richiesta di ***Confagricoltura*** di prorogare l'agevolazione sui redditi dominicali e agrari. L'art. 88 risponde alla domanda di continuità degli incentivi di Agricoltura 4.0 con 160 milioni aggiuntivi nel biennio, accolti favorevolmente anche da ***Coldiretti***. ***CIA–Agricoltori Italiani*** aveva chiesto inoltre un credito per il gasolio agricolo, maggiore flessibilità per i fertilizzanti e sostegno alle aggregazioni, segnalando rincari del 40 per cento per i carburanti agricoli e del 12 per cento per i fertilizzanti ad agosto. Le misure per gli acquisti di carburante del 2026 appartengono al decreto-legge 23 ottobre 2026, n. 193. Nel DDL il sostegno al settore passa principalmente per le agevolazioni fiscali e gli investimenti. Per la pesca, ***Coldiretti Pesca*** ha espresso apprezzamento per il fondo destinato alla flotta e per il trattamento sostitutivo della retribuzione, che intervengono rispettivamente sul rinnovo del capitale produttivo e sul reddito dei lavoratori.[52]

Investimenti, lavoro e produttività

L'art. 85 porta i limiti di spesa del credito d'imposta per la ZES unica da 1.000 a 2.400 milioni nel 2027 e da 750 a 1.250 milioni nel 2028. Gli incrementi sono rispettivamente 1.400 e 500 milioni. L'art. 12 prevede un credito fino al 30 per cento per i canoni di abbonamento ai servizi di cloud computing ammissibili, con un limite di spesa di 30 milioni annui nel triennio. L'art. 40 differisce al 1° luglio 2027 la decorrenza delle imposte sui manufatti con singolo impiego e sulle bevande edulcorate. La RT espone effetti di cassa di −146,1 e −170,1 milioni nel 2027 e di +51,6 e +60,2 milioni nel 2028.

L'art. 42 proroga al 2027 gli esoneri per le assunzioni a tempo indeterminato di giovani, donne e lavoratori nella ZES e disciplina un esonero per le assunzioni di lavoratrici madri. Le tre proroghe valgono 170,9, 336,1 e 180,0 milioni lordi nel triennio. I quattro interventi valgono insieme 216,0, 426,2 e 225,1 milioni lordi e 216,0, 341,8 e 93,2 milioni al netto degli effetti fiscali. L'art. 43 aumenta la maggiorazione del costo ammesso in deduzione all'80 per cento per le lavoratrici madri e al 40 per cento per i giovani nelle categorie previste, con −410,0 milioni nel 2028. Si tratta di una deduzione dalla base imponibile. L'art. 44 applica nel 2027 l'imposta sostitutiva dell'1 per cento ai dipendenti privati nati dopo il 31 dicembre 1997, con reddito da lavoro dipendente fino a 28.000 euro e quota incrementale agevolabile fino a 2.500 euro, calcolata su reddito precedente normalizzato per giornate lavorate. La RT indica −378,2 milioni nel 2027. L'art. 48 consente, alle condizioni previste, di mantenere la qualifica artigiana al

[52] ***MASAF***. DDL, art. 88, p. 69; RT, artt. 11 e 88, pp. 18 e 117. Decreto-legge 23 ottobre 2026, n. 193.

superamento dei limiti dimensionali. Il saldo al netto degli effetti fiscali e contributivi è −13,5 milioni nel 2027 e −22,6 nel 2028.[53]

Gli interventi sulla ZES unica e sul cloud indirizzano risorse verso investimenti individuati per territorio o per tecnologia.

Il rafforzamento della ZES risponde alla richiesta di sostenere gli investimenti nel Mezzogiorno e ha ricevuto una valutazione favorevole dalla ***CISL***. L'art. 12 recepisce la componente relativa al cloud della proposta Investo Digitale, promossa da ***Assosoftware***, ***AIIP***, ***Confartigianato***, ***Confcommercio***, ***Confimi Industria*** e ***Confprofessioni***, ed è stato accolto favorevolmente da ***Anitec-Assinform***. La proposta comprende anche software, intelligenza artificiale, sicurezza informatica, formazione e consulenza. I 578.496 beneficiari, i 6,48 miliardi di investimenti triennali e il rapporto di 1,79 euro investiti per euro pubblico sono stime dei promotori per l'intero programma. Restano senza riscontro specifico il rafforzamento dell'iperammortamento e il sostegno alle aggregazioni chiesti da ***Confindustria***, il credito per la ricerca proposto da ***Federchimica*** e le misure sulla trasmissione d'impresa e sugli incrementi di reddito collegate agli indici di affidabilità fiscale indicate dalla ***CNA***. Ai fini della valutazione, occorre misurare quanti investimenti siano effettivamente aggiuntivi e quanto gli strumenti favoriscano crescita dimensionale e diffusione dell'innovazione.[54]

Confapi ha richiamato l'esigenza di sostenere gli investimenti produttivi oltre l'orizzonte del PNRR. Ha osservato che le agevolazioni per la ZES unica e gli incentivi agli investimenti possono favorire soprattutto le imprese che dispongono già del capitale per avviare i progetti. Ha indicato come priorità l'accesso al credito e la semplicità delle procedure. Il rafforzamento del credito d'imposta dell'art. 85 accresce la dotazione dello strumento; per valutarne la diffusione occorre tener conto anche della dimensione delle imprese beneficiarie e della localizzazione degli investimenti.

Le misure sulle assunzioni di giovani e madri sono state accolte favorevolmente da ***CISL***, ***Confcommercio*** e ***Confesercenti***. La distinzione fra esonero contributivo e maggiorazione della deduzione è rilevante per valutarne l'accessibilità. Per la maggiorazione già vigente, la RT rileva una fruizione pari al 14 per cento delle nuove assunzioni a tempo indeterminato nelle certificazioni uniche considerate.

Per l'artigianato, il DDL interviene sui limiti dimensionali e proroga le detrazioni edilizie, mentre l'estensione dell'esclusione dall'IRAP e il fondo da 200 milioni in tre

[53] DDL, artt. 12, 40, 42–44, 48 e 85, pp. 11–12, 35–38, 41–42 e 67; RT, artt. 12, 40, 42–44, 48 e 85, pp. 18–19, 60–69, 76–78 e 114.

[54] DDL, artt. 12 e 85, pp. 11–12 e 67; RT, artt. 12 e 85, pp. 18–19 e 114.

anni chiesti da ***Confartigianato*** restano fuori dall'articolato. Il rinvio delle imposte sui manufatti monouso e sulle bevande edulcorate, apprezzato dall'associazione, vale fino al 1° luglio 2027. Lo schema di decreto legislativo sull'artigianato approvato in esame preliminare il 28 ottobre segue un iter distinto.[55]

Per ***Legacoop*** l'efficacia degli incentivi alle assunzioni va letta alla luce delle condizioni che consentono ai giovani di rendersi autonomi, dalla formazione alla stabilità del lavoro, dalla retribuzione alla casa e alle prospettive previdenziali. Il **presidente del *CNEL*** ha posto la stessa questione nella prospettiva di un patto fra generazioni, collegando il disagio giovanile alla demografia, alle opportunità di lavoro e al potere d'acquisto. Gli effetti degli artt. 42–44 andrebbero quindi verificati anche sulla durata dei rapporti avviati e sulla dinamica dei redditi, oltre che sul numero di assunzioni agevolate.[56]

Confapi ha inoltre collegato la crescita salariale a innovazione, formazione e contrattazione rappresentativa, richiamando la collaborazione fra ricerca, atenei e imprese. Da parte ***CNEL (Brunetta, Tiraboschi)*** vengono inoltre individuati come possibili strumenti di raccordo i dottorati industriali, l'apprendistato di alta formazione e ricerca e il riconoscimento contrattuale delle professionalità scientifiche. Gli incentivi all'assunzione riducono il costo di ingresso. Il consolidamento delle competenze nelle imprese dipende anche dalla qualità dei percorsi formativi e dalle prospettive professionali offerte.[57]

La vertenza ex ILVA

L'art. 47, comma 4, del DDL proroga al 2027 il trattamento integrativo della cassa straordinaria per i dipendenti delle imprese del ***Gruppo ILVA***, con un limite di spesa di 15 milioni a valere sul Fondo sociale per occupazione e formazione. La relazione tecnica stima circa 1.497 lavoratori in cassa integrazione straordinaria, di cui 1.440 di ***ILVA***, 49 di ***Sanac*** e 8 di ***Taranto Energia***. La misura sostiene anche la formazione per la gestione delle bonifiche. Il DDL prevede l'iscrizione d'ufficio al Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa e collega il trattamento alla partecipazione ai

[55] Schema di decreto legislativo sull'artigianato: ***Consiglio dei ministri***, 28 ottobre. DDL, artt. 4, 9, 42, 43 e 48, pp. 3–8, 10, 35–36 e 41–42; RT, artt. 42, 43 e 48, pp. 61–68 e 76–78.

[56] Osservazioni sull'autonomia dei giovani e sul patto fra generazioni. ***Radio Radicale***, puntata del 23 ottobre 2026.

[57] ***CNEL***, contributo del 28 ottobre 2026.

percorsi di formazione e riqualificazione o all'accettazione di un'offerta di lavoro congrua, alle condizioni previste.[58]

Il decreto-legge 16 ottobre 2026, n. 185, all'esame del ***Senato*** per la conversione, disciplina il sostegno all'indotto e ai dipendenti di ***Adi Servizi Marittimi*** dal 1° ottobre 2026 al 30 giugno 2027, alle condizioni dell'art. 1. Per integrare la cassa straordinaria dei dipendenti di ***Acciaierie d'Italia*** in amministrazione straordinaria l'art. 2 autorizza 15 milioni nel 2026 e 30 milioni nel 2027. Il decreto prevede inoltre incentivi alla ricollocazione a tempo indeterminato dei lavoratori di ***Acciaierie d'Italia*** e di ***ILVA*** in amministrazione straordinaria.[59]

Al tavolo del 27 ottobre ***FIM***, ***FIOM*** e ***UILM*** hanno chiesto di rivedere i criteri di accesso al sostegno per l'indotto e di definire strumenti per le uscite volontarie anticipate. Nel comunicato unitario del 28 ottobre le tre organizzazioni hanno collegato le garanzie per l'occupazione al rilancio della siderurgia decarbonizzata, richiamando la produzione di preridotto di ferro e il ricorso ai forni elettrici.[60]

Infrastrutture, abitazione e autonomie territoriali

Investimenti pubblici e tempi della spesa

L'art. 77 autorizza, per il contratto di programma con il ***gestore della rete ferroviaria nazionale***, 600 e 970 milioni nel 2027 e nel 2028 per la manutenzione straordinaria e 2.190 e 1.670 milioni per la parte investimenti. La RT ripartisce questi ultimi fra sicurezza e sviluppo tecnologico (810 e 640 milioni), Terzo valico dei Giovi (900 e 700), accesso alla galleria di base del Brennero e circonvallazione di Trento (300 e 200), tratte della Napoli–Bari (100 e 70) e raddoppio Giampilieri–Fiumefreddo (80 e 60). I commi 1 e 2 autorizzano quindi 2.790 milioni nel 2027 e 2.640 nel 2028, complessivamente 5.430 milioni. Il comma 6 dispone ulteriori risorse di 390 milioni nel 2029 e 500 nel 2030. L'art. 80 autorizza 1.600 milioni nel 2028–2030 per il sostegno alla produzione di energia termica rinnovabile e all'efficienza energetica negli edifici e impianti interessati. Le quote triennali sono 600 milioni per strutture sanitarie, 650 per scuole, 130 per università statali, 15 per l'alta formazione artistica, musicale e coreutica, 55 per enti pubblici di ricerca e 150 per impianti natatori e del ghiaccio. L'art. 78 prevede 200

[58] A.C. 3174, art. 47, comma 4. RT, art. 47, pp. 71–72. La disposizione proroga l'integrazione di cui all'art. 1-bis del decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243.

[59] Decreto-legge 16 ottobre 2026, n. 185, Misure urgenti a sostegno dei lavoratori dell'ex ILVA e dell'indotto e per il rilancio industriale del territorio, artt. 1–3. Senato, A.S. 2065.

[60] FIM, FIOM e UILM nazionali, nota unitaria del 28 ottobre 2026 sul tavolo di Palazzo Chigi.

milioni nel 2028 e 300 annui nel 2029 e nel 2030 per la funzionalità dei bacini idroelettrici. I tempi di impegno, trasferimento e pagamento determinano quando le risorse incidono sulla domanda.[61]

Locazioni, commercio e incentivi edilizi

L'art. 5 riduce dal 10 al 5 per cento la cedolare sui contratti abitativi a canone concordato stipulati nel 2027. L'aliquota è dell'1 per cento se il conduttore ha meno di 36 anni alla stipula. La misura riguarda i canoni dal 1° gennaio 2027 al 31 dicembre 2031, anche in caso di primo rinnovo dei contratti agevolati. Il beneficio fiscale spetta al locatore. Il suo eventuale riflesso sul canone dipende dalle condizioni del mercato e dalla contrattazione. La RT stima effetti di −165,1 milioni nel 2027, −167,1 nel 2028 e −169,2 annui dal 2029 al 2031.

Per le locazioni commerciali di immobili C/1 fino a 200 metri quadrati, escluse le pertinenze dal computo, il regime si applica ai contratti stipulati nel 2027, alle condizioni previste. L'aliquota è del 21 per cento, ridotta al 10 nei comuni capoluogo di città metropolitana. La clausola espressa sul primo rinnovo riguarda i contratti abitativi a canone concordato. Per il commerciale la RT stima un minor gettito annuo di competenza di 156,9 milioni, con effetti finanziari di −202,5 milioni nel 2027 e −28,5 nel 2028. L'art. 4 conferma per le spese del 2027 le aliquote del 50 per cento per l'abitazione principale alle condizioni previste e del 36 per cento negli altri casi, con un limite di spesa di 96.000 euro per unità secondo la disciplina di ciascun intervento. Il DDL uniforma a 96.000 euro anche i massimali degli interventi di efficienza energetica disciplinati dalla norma. Il bonus mobili resta al 50 per cento su una spesa fino a 5.000 euro. Per il fondo relativo ai grandi elettrodomestici sono previsti 50 milioni nel 2027.[62]

La cedolare sulle locazioni commerciali e la riduzione dell'aliquota per il canone concordato danno seguito alle richieste di ***Confedilizia*** entro il perimetro dei contratti stipulati nel 2027. Sul commerciale, il criterio geografico del DDL, che riserva il 10 per cento ai comuni capoluogo di città metropolitana, differisce da quello proposto da ***Confesercenti***, orientato alle aree di desertificazione. Il testo lascia inoltre fuori il fondo per la rigenerazione urbana e il riuso dei locali. ***Confcommercio*** chiede che il vantaggio fiscale si traduca in un canone più basso. L'art. 5 attribuisce l'agevolazione al proprietario e l'effetto sui canoni dipenderà dalle condizioni di mercato e dalla

[61] DDL, artt. 77, 78 e 80. RT, pp. 107–110. Il valore di 5.430 milioni riguarda i commi 1–2 dell'art. 77. Il comma 6 integra le risorse del contratto di programma per 390 milioni nel 2029 e 500 nel 2030.

[62] DDL, artt. 4 e 5, pp. 3–8; RT, artt. 4 e 5, pp. 4–11.

contrattazione. Anche l'apprezzamento della ***CISL*** per le misure abitative si accompagna alla richiesta di agire sull'offerta di alloggi e sul sostegno all'affitto.[63]

L'***Unione Inquilini*** ritiene che la minore aliquota possa favorire il canone concordato. Nella posizione pubblicata il 4 novembre ha osservato che, in assenza di un aumento dell'offerta di alloggi, una parte del beneficio rischia di restare ai proprietari. Ha quindi chiesto di rafforzare l'edilizia residenziale pubblica e sociale.[64]

Le osservazioni sul Piano Casa, approvate dall'Assemblea del ***CNEL*** il 23 luglio e illustrate in Assemblea dal relatore, espressione del ***Consiglio nazionale degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori***, propongono di individuare le aree di maggiore disagio abitativo e di programmare gli interventi su un orizzonte almeno decennale. L'art. 5 opera attraverso la fiscalità dei contratti stipulati nel 2027. La verifica riguarda sia la quota del beneficio che si traduce in canoni più accessibili sia l'eventuale aumento degli alloggi disponibili nei territori con maggiore domanda insoddisfatta.[65]

Per la riqualificazione edilizia, la proroga per il 2027 assicura la continuità delle aliquote per un anno. ***CNA*** e ***Confartigianato*** chiedono un orizzonte più lungo. Restano fuori il ripristino del 65 per cento per gli interventi indicati dalla ***CNA***, l'aumento ad almeno 10.000 euro della spesa agevolabile per il bonus mobili e gli strumenti per le famiglie con minore capacità di anticipare le spese. La prevedibilità delle detrazioni e l'accessibilità per le famiglie riguardano due aspetti distinti della politica per la riqualificazione.

Finanza degli enti territoriali e funzioni pubbliche

L'art. 3 stabilizza l'esenzione dalla tassa automobilistica e dalla tassa di circolazione per le tipologie di veicoli, motocicli e ciclomotori indicate. Per la componente generale l'esenzione del 2027, stimata in 2.362 milioni, era già finanziata dal decreto-legge 17 settembre 2026, n. 162, con 2.293,5 milioni di ristori. Dal 2028 la RT stima minori entrate complessive di 2.385,3 milioni nel 2028, 2.408,7 nel 2029 e 2.432,0 dal 2030. La quota da ristorare alle ***Regioni e Province autonome*** è pari a 2.316,2, 2.338,8 e 2.361,5 milioni. La RT esclude dal calcolo la quota di gettito erariale del ***Friuli-Venezia Giulia*** e il 30 per cento di quella della ***Sardegna***, anch'essa erariale. Il rapporto di circa il 97 per cento ha per denominatore il minor gettito complessivo. Le autonomie speciali accedono

[63] DDL, artt. 4 e 5, pp. 3–8; RT, artt. 4 e 5, pp. 4–11.

[64] A.C. 3174, art. 5.

[65] Osservazioni e proposte sul Piano Casa approvate dall'Assemblea. Si veda anche la memoria sul DPFP, pp. 69–70. ***CNEL***, Piano Casa e politiche nazionali dell'abitare. ***CNEL***, composizione dell'Assemblea.

all'esenzione previo accordo. La richiesta di tutela delle risorse formulata dalla ***CISL*** (28 ottobre) trova riscontro nel meccanismo compensativo, il cui riparto dipende dai criteri e dagli accordi previsti. L'articolo prevede inoltre un contributo distinto per i nuclei con più di tre figli, di cui almeno uno minorenne, con onere annuo di 18,342 milioni dal 2027.[66]

L'art. 128 modifica le modalità del concorso alla finanza pubblica di ***Regioni a statuto ordinario*** ed enti locali nel 2027 e nel 2028. La RT stima 600 milioni di mancati versamenti al bilancio dello ***Stato*** per ciascuno dei due anni e, per l'utilizzo delle somme da parte degli enti, effetti peggiorativi sull'indebitamento netto pari a 25 milioni nel 2028, 179 nel 2029 e 352 nel 2030. L'art. 119 proroga al 2029 la facoltà di articolare l'addizionale regionale IRPEF in quattro scaglioni e aumenta da 50 a 150 milioni, con effetto dal 2028, il fondo per l'erogazione della compartecipazione al gettito IRPEF. L'art. 120 incrementa di 200 milioni nel 2027 il Fondo per l'assistenza ai minori allontanati dalla casa familiare con provvedimento dell'autorità giudiziaria. L'art. 102 istituisce un fondo di 45 milioni annui dal 2027 per le assunzioni nella polizia locale, corrispondenti a circa 980 unità nella stima della RT. L'art. 131 interviene sui livelli essenziali delle prestazioni in materia sociale e di assistenza per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità, utilizzando le risorse trasferite e quelle già disponibili.[67]

Per l'***ANCI***, la questione è l'adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni esercitate. La stima complessiva dell'associazione, pari a circa un miliardo, riguarda minori stranieri non accompagnati, assistenza scolastica alla disabilità, costi energetici e polizia locale. Il riscontro diretto per la polizia locale è il fondo di 45 milioni annui. Le circa 980 assunzioni stimate dalla RT corrispondono a poco più dell'8 per cento delle 12.000 unità indicate dall'***ANCI***. Per l'assistenza scolastica, l'associazione stima 900 milioni di spesa comunale nel 2025 a fronte di 300 milioni di risorse statali e regionali. L'art. 131 interviene sui livelli essenziali utilizzando le risorse disponibili. I 200 milioni dell'art. 120 riguardano invece i minori allontanati dalla casa familiare con provvedimento dell'autorità giudiziaria e hanno una destinazione giuridica distinta.

[66] DDL, art. 3, pp. 1–3; RT, art. 3, pp. 1–4.

[67] DDL, artt. 102, 119, 120, 128 e 131, pp. 81–82, 93–94, 99 e 101; RT, artt. 102, 119, 120, 128 e 131, pp. 139–140, 156, 160 e 162. L'art. 137, comma 1, incrementa di 120 milioni per ciascuno degli anni 2027 e 2028 il fondo di cui all'art. 1, comma 757, della legge n. 199 del 2025: si tratta del fondo di parte corrente per il potenziamento delle finalità istituzionali delle amministrazioni dello Stato, distinto dalle misure per gli enti locali.

Resta aperta anche la richiesta della ***FP CGIL*** di rafforzare il fondo perequativo e prevedere un piano straordinario di assunzioni.[68]

Nella proposta di riordino dei servizi sociali approvata il 29 ottobre dall'Assemblea del ***CNEL***, il relatore della rappresentanza ***UGL*** ha valorizzato il ruolo degli ambiti territoriali. Nel dibattito, la rappresentanza ***CGIL*** ha richiamato la formazione degli operatori e la rappresentanza ***CISL*** ha sottolineato il carattere di investimento strutturale dei servizi. Negli interventi degli esperti, all'apprezzamento per l'impostazione del riordino si è accompagnata la proposta di approfondire come misurare la produttività dei servizi alla persona, tenendo conto della disponibilità e della qualità delle prestazioni: tali elementi supporterebbero la valutazione dell'attuazione dell'art. 131, soprattutto dove il personale e le risorse disponibili condizionano la capacità degli enti di garantire i livelli essenziali.[69]

La richiesta delle ***Regioni*** di maggiori risorse per il trasporto pubblico locale trova un riscontro indiretto. Dal 2028 l'art. 119 include i livelli adeguati di servizio fra i criteri suppletivi di riparto dell'incremento della compartecipazione IRPEF. Le richieste regionali sui tempi di trasferimento per la non autosufficienza riguardano invece la liquidità, con anticipazioni indicate in circa un miliardo l'anno. L'***Unione delle Province d'Italia*** segnala per il 2027 una flessione attesa degli investimenti locali superiore al 13 per cento. Il diverso meccanismo previsto dall'art. 128 produce effetti sull'indebitamento netto stimati a partire dal 2028. La continuità degli investimenti va quindi valutata insieme alla capacità degli enti di sostenere, negli esercizi interessati, gli oneri di personale, gestione e manutenzione.[70]

Istruzione, economia sociale e spesa per la difesa

Scuola, formazione e sport

L'art. 80 destina all'efficientamento degli edifici scolastici 650 milioni nel triennio 2028–2030. L'art. 66, comma 5, riduce dall'anno scolastico 2027/2028 l'organico dell'autonomia di 4.925 posti e quello amministrativo, tecnico e ausiliario di 2.049, per complessivi 6.974 posti. La RT stima minori spese di 83,9 milioni nel 2027 e 251,7 annui

[68] DDL, artt. 65, 66, 102, 120 e 131, pp. 51–53, 81–82, 94 e 101; RT, artt. 65, 66, 102, 120 e 131, pp. 99–102, 139–140, 156 e 162. Per la finalità del Fondo di cui all'art. 120, art. 1, c. 759, legge 30 dicembre 2024, n. 207, «Bilancio di previsione dello ***Stato*** per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025–2027». ***Conferenza Stato-città ed autonomie locali***, atto n. 895 del 30 luglio 2026.

[69] Proposta legislativa autonoma e resoconto del dibattito assembleare. ***CNEL***, riordino dei servizi sociali, 29 ottobre 2026. ***CNEL***, composizione dell'Assemblea.

[70] DDL, artt. 119 e 128, pp. 93–94 e 99; RT, artt. 119 e 128, pp. 156 e 160.

dal 2028. L'art. 104 proroga al 2027 il buono fino a 1.500 euro per gli studenti delle scuole secondarie paritarie di primo grado e del primo biennio di secondo grado, graduato in base all'ISEE, con limite di spesa di 20 milioni. L'art. 106 riconosce alle fondazioni un credito d'imposta del 75 per cento sui versamenti al Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile, con 6 milioni per ciascuno degli anni 2028 e 2029.[71]

Nella nota del 2 novembre, l'***ANQUAP*** richiama anche la riduzione delle dotazioni correnti del ***Ministero dell'istruzione e del merito***. L'allegato 7, richiamato dall'art. 135, comma 2, indica 6,46 milioni nel 2027, 8,25 nel 2028 e 25,85 annui dal 2029. A decorrere dal 2029, 21,50 milioni riguardano il programma relativo al reclutamento e all'aggiornamento del personale scolastico e dei dirigenti scolastici. Le riduzioni possono essere rimodulate fra programmi del ***Ministero***, fermo il risparmio complessivo. Questi importi riguardano le dotazioni di bilancio e sono distinti dalle minori spese per la riduzione degli organici.[72]

Le richieste dell'***ANIEF*** e della lettera unitaria del 21 ottobre riguardano risorse aggiuntive per il rinnovo del comparto Istruzione e ricerca, con l'obiettivo di recuperare il potere d'acquisto. L'***ANIEF*** propone anche di alleggerire l'IRPEF fino a 40.000 euro. L'art. 6 limita l'agevolazione sui rinnovi al settore privato. Nel pubblico, l'art. 65 interviene su una parte del trattamento accessorio, mentre l'art. 9 riduce l'imposta lorda sulla quota di imponibile che supera 50.000 euro. Le due disposizioni hanno quindi destinatari e basi di calcolo diversi da quelli delle richieste per il comparto.[73]

UIL e ***UIL Scuola*** hanno chiesto il 2 novembre un incontro al ***Ministro dell'istruzione e del merito*** per cancellare le nuove riduzioni. Anche ***CISL Scuola***, ***FLC CGIL***, ***Confsal*** e ***SNALS-Confsal*** hanno contestato il ridimensionamento. I 6.974 posti dell'art. 66 costituiscono le nuove riduzioni. Il totale di 14.808 diffuso dalla ***UIL*** e dalla ***UIL Scuola*** è un aggregato su tre anni scolastici, che include anche 5.660 posti di organico dell'autonomia e 2.174 posti ATA già interessati da precedenti disposizioni. La ***FLC CGIL*** ha inoltre criticato il rinnovo del buono per le paritarie, che ha un limite di spesa autonomo di 20 milioni. La valutazione dei risparmi sugli organici va accompagnata da una verifica degli effetti sulle classi, sulla continuità didattica e sulla capacità di servizio nei territori con minore offerta.[74]

---

[71] A.C. 3174, artt. 66, 80, 104 e 106. Il totale di 6.974 posti (4.925 + 2.049) è un'elaborazione sui dati dell'art. 66 e della RT, art. 66.

[72] DDL, art. 135, c. 2, p. 104 e allegato 7, p. 167. Importi arrotondati a due decimali in milioni di euro.

[73] DDL, artt. 6, 9 e 65, pp. 9–10 e 51; RT, artt. 6, 9 e 65, pp. 11–12, 14–17 e 99–100.

[74] DDL, artt. 66 e 104, pp. 51–53 e 82; RT, artt. 66 e 104, pp. 100–102 e 140.

Il 4 novembre la ***CISL*** ha confermato la propria contrarietà alla riduzione degli organici. Nella stessa giornata il ***Ministro dell'istruzione e del merito***, rispondendo a un'interrogazione alla ***Camera***, ha dichiarato l'intenzione di lavorare per eliminare la misura nel corso dell'esame parlamentare. La proposta di riduzione degli organici rimane quindi il riferimento per valutare gli effetti finanziari del testo in esame. Una sua eventuale soppressione richiede di riconsiderare i risparmi iscritti nella RT.[75]

La disposizione sui libri di testo scolastici e universitari in formato digitale stampabile, contenuta nell'art. 105 del testo presentato dal ***Governo***, è stata stralciata il 4 novembre per estraneità al contenuto proprio della legge di bilancio. Nel testo iniziale era previsto un prezzo inferiore di almeno il 50 per cento a quello dell'edizione cartacea. L'***Associazione italiana editori*** e il ***Sindacato italiano librai di Confesercenti*** avevano chiesto di ritirare la norma, richiamandone gli effetti sulla filiera e sul mercato dell'usato. La disposizione formerà oggetto di un autonomo disegno di legge.[76]

Per il sistema educativo da zero a sei anni e l'apprendimento permanente, il ***Forum Nazionale del Terzo Settore*** chiede per il 2027, rispettivamente, 1,2 miliardi e 45 milioni aggiuntivi. L'art. 121 ridistribuisce le risorse già previste per gli asili nido eventualmente eccedenti quelle necessarie al raggiungimento dell'obiettivo del 33 per cento. Il riparto considera la popolazione da 3 a 36 mesi e i nuovi posti derivanti dagli interventi edilizi. La previsione riguarda la distribuzione delle disponibilità e lascia aperto il finanziamento aggiuntivo proposto. La richiesta dell'***UISP*** di ampliare l'accesso alla pratica sportiva riguarda i servizi, mentre i 150 milioni dell'art. 80 per gli impianti natatori e del ghiaccio finanziano interventi energetici.[77]

Economia sociale e Terzo settore

Per il Terzo settore, il DDL rafforza il sostegno alle attività di interesse generale con un incremento di 15 milioni annui dal 2027 della seconda sezione del fondo previsto dall'art. 72 del Codice del Terzo settore.

Si tratta di circa un terzo dei 46 milioni aggiuntivi chiesti dal ***Forum Nazionale del Terzo Settore*** per questa finalità. Restano fuori la richiesta di elevare a 650 milioni il limite del cinque per mille e quella di destinare 40 milioni alla garanzia per il Terzo settore. La lettera aperta promossa da ***VITA*** e sottoscritta da 59 organizzazioni indica

[75] Il Ministro si è espresso nella risposta all'interrogazione n. 3-02996, relativa alla riduzione di personale docente e ATA dall'anno scolastico 2027/2028. Camera dei deputati, seduta n. 738 del 4 novembre 2026, interrogazioni a risposta immediata.

[76] A.C. 3174, art. 105. Lo stralcio è stato disposto dalla Presidenza della Camera ai sensi dell'art. 120, comma 2, del Regolamento. Camera dei deputati, seduta n. 738 del 4 novembre 2026, pp. 115–116.

[77] DDL, artt. 80 e 121, pp. 62 e 94; RT, artt. 80 e 121, pp. 109–110 e 156–157.

per il 2025 18.460.316 contribuenti e 633,3 milioni di destinazioni a fronte di un limite di 610 milioni. La differenza, 23,3 milioni, evidenzia la questione della prevedibilità delle risorse che gli enti possono destinare ai servizi.[78]

Caritas Italiana ha richiamato il rischio che misure frammentate e di durata limitata rendano più difficile la programmazione dei servizi. Sotto questo profilo l'incremento dell'art. 62, disposto su base annua dal 2027, offre una maggiore prevedibilità rispetto a interventi annuali o sperimentali. Il suo ammontare va valutato alla luce delle attività finanziate e della loro continuità territoriale.[79]

Legacoop ha indicato come priorità l'accesso al credito, alle garanzie e alla finanza sociale, insieme al sostegno ai lavoratori che rilevano imprese in crisi e agli strumenti per la successione d'impresa. L'incremento dell'art. 62 sostiene le attività di interesse generale degli enti del Terzo settore. Le proposte della cooperazione riguardano anche la capacità di finanziare investimenti e assicurare continuità produttiva e occupazionale nei passaggi di proprietà.

Difesa e allocazione delle risorse

L'art. 91 autorizza gli interventi del capo sulla difesa richiamando la clausola di salvaguardia nazionale. Il fondo dell'art. 92 per interventi normativi in materia di difesa ha una dotazione di 26,43, 423,24 e 434,90 milioni nel triennio. Per la valorizzazione dei servizi operativi è integrato di 206,09 milioni in ciascuno degli anni 2027 e 2028 e di 171,09 milioni annui dal 2029. L'art. 93 autorizza il reclutamento di 600 carabinieri ausiliari della riserva volontaria nel 2027 e 1.000 annui dal 2028, con oneri di circa 41,78 milioni nel 2027. L'art. 94 stanzia 17 milioni nel 2027 e 87 nel 2028 per l'ammodernamento infrastrutturale. L'art. 95 incrementa il fondo per le missioni internazionali di 520 e 803,58 milioni e indica oneri per il *Global Combat Air Programme* di 32,34 e 15,56 milioni nel biennio. L'art. 96 prevede due fondi, di parte corrente e in conto capitale, per la riserva volontaria delle ***Forze di polizia***. Le quantificazioni riguardano singoli interventi. La spesa complessiva per la difesa secondo i criteri ***NATO*** richiede un perimetro diverso.[80]

La ***CGIL*** ha contestato la priorità assegnata alla difesa a fronte dei fabbisogni di sanità, istruzione e abitazione. Il ***Forum Nazionale del Terzo Settore*** ha indicato il contenimento della spesa per il riarmo come possibile fonte per gli investimenti sociali. Nel DDL l'aumento del finanziamento sanitario e gli interventi per la difesa hanno

[78] DDL, art. 62, p. 49; RT, art. 62, p. 98.

[79] DDL, art. 62, p. 49; RT, art. 62, p. 98.

[80] DDL, artt. 91–96, pp. 70–79; RT, artt. 91–96, pp. 118–130. ***MEF***, DPB 2027, § I.5, finalità della clausola.

basi di finanziamento distinte. Una diversa allocazione richiederebbe di verificare gli effetti sui saldi e la compatibilità degli impieghi con le condizioni della clausola di salvaguardia nazionale. Il confronto sulle priorità di spesa deve tenere conto di entrambi gli elementi.[81]

Risorse della manovra e incidenza del prelievo

La tabella 3 espone una selezione delle maggiori entrate e dei definanziamenti per il 2027. Il subtotale di 5.824,9 milioni somma cinque effetti della RT: addizionali IRES (783,7), imposta sulle riserve matematiche dei rami vita (258,0), minore deducibilità IRAP di spese e ammortamenti (1.329,4), intervento sulle deduzioni e sull'utilizzo di perdite ed eccedenze dell'Aiuto alla crescita economica (ACE) (2.073,8) e imposta sulle transazioni finanziarie (1.380,0). Quest'ultima è classificata per tributo e ha un'incidenza potenziale più ampia del perimetro delle imprese finanziarie. Per l'art. 19, commi 3 e 4, la RT stima 38,6 milioni di maggior gettito di cassa sulle spese di pubblicità, di cui 28,2 per gli intermediari e 10,4 per il comparto energetico. Si tratta di voci distinte dal subtotale. Per l'energia, la RT dell'art. 21 stima effetti netti di 734,2 milioni nel 2027, 873,8 nel 2028, 895,5 nel 2029, 125,9 nel 2030 e −1,8 nel 2031. Sul bilancio dello Stato, la somma delle stime degli artt. 23–29 sui giochi è 880,51 milioni nel 2027 e 776,63 nel 2028. Comprende prelievi, canoni, corrispettivi concessori e utile erariale. I definanziamenti della Sezione II sono variazioni di spesa rispetto alla legislazione vigente.[82]

[81] DDL, artt. 69, 91 e 96, pp. 54–55, 70 e 79; RT, art. 69, pp. 103–104.

[82] A.C. 3174, artt. 15, 17–21 e 23–29 e Sezione II. RT, pp. 22, 24–44 e 192. Il subtotale e l'aggregato dei giochi sono elaborati sulle stime governative. Per le lotterie istantanee il prospetto riepilogativo (Tomo I, p. 431) imputa 188 milioni al bilancio dello Stato nel 2027 e, ai fini dell'indebitamento netto, 37,6 nel 2028 e 150,4 nel 2029.

Tabella 3 – Maggiori entrate e definanziamenti selezionati per il 2027

Voce	Importo 2027 (milioni di euro)	Natura dell'effetto e fonte
Addizionali IRES del settore finanziario	+783,7	554,1 milioni per gli intermediari interessati e la ***Banca d'Italia***, 229,6 per assicurazioni e riassicurazioni. Misura per due periodi d'imposta. Art. 18. RT, p. 25.
Imposta sulle riserve matematiche dei rami vita	+258,0	Incremento dall'1,25% all'1,285% del limite del credito d'imposta oltre il quale si può ridurre il versamento. Art. 18, c. 2. RT, p. 26.
Deducibilità di spese e ammortamenti ai fini IRAP	+1.329,4	Riduzione dal 90% al 30% per le altre spese amministrative e gli ammortamenti di banche e assicurazioni. Art. 19, cc. 1–2. RT, pp. 27–29.
Deduzioni differite, perdite ed eccedenze ACE	+2.073,8	1.978,5 milioni di IRES e 95,3 di IRAP, incluso il limite all'utilizzo di perdite ed eccedenze ACE. Art. 20. RT, pp. 30–32.
Imposta sulle transazioni finanziarie (Tobin tax)	+1.380,0	Stima riferita ad azioni e altri strumenti partecipativi. Aliquote dello 0,8% in via ordinaria e dello 0,4% nei mercati regolamentati e nei sistemi multilaterali di negoziazione. Art. 15. RT, p. 22.
Subtotale delle cinque voci precedenti	+5.824,9	Somma delle cinque voci ricavata dalle quantificazioni della relazione tecnica.
Deducibilità delle spese di pubblicità	+38,6	Effetto di cassa. 28,2 milioni per gli intermediari finanziari e 10,4 per le imprese energetiche. Art. 19, cc. 3–4. RT, pp. 29–30.
Imposizione in uscita (exit tax)	+3,37	Il prospetto riepilogativo arrotonda a 3,4 milioni la stima della relazione tecnica. Art. 17. RT, p. 24.
Incremento IRAP per il comparto energetico	+734,2	Effetto netto dell'aumento delle aliquote IRAP di 3 punti percentuali rispetto alla legislazione vigente. Art. 21. RT, pp. 32–33.
Entrate da giochi e concessioni	+880,51	Somma delle stime degli artt. 23–29 sul bilancio dello Stato. Include 15,0 milioni una tantum per gli apparecchi e 188,0 per la proroga delle lotterie istantanee. RT, pp. 34–44.
Definanziamenti della Sezione II	−1.078,4 di spesa	Riduzione lorda sul bilancio dello Stato. Rifinanziamenti per 6.377,6 e aumento netto della spesa di 5.299,1 milioni secondo la stessa tavola. RT, p. 192.

Fonti governative. Disegno di legge di bilancio 2027–2029 (A.C. 3174, presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze il 30 ottobre 2026), relazione tecnica e prospetto riepilogativo degli effetti finanziari. Il segno negativo indica una riduzione di spesa.

L'art. 18 porta dal 3,5 al 6,5 per cento l'addizionale IRES per gli intermediari finanziari individuati dalla norma e la ***Banca d'Italia*** e introduce un'addizionale di tre punti per assicurazioni e riassicurazioni. Le due misure riguardano il biennio 2027–2028 e

prevedono una detrazione fino a 200.000 euro nei limiti della maggior imposta. La RT stima rispettivamente 554,1 e 463,2 milioni per il primo gruppo e 229,6 e 231,4 milioni per il secondo. Per le riserve matematiche dei rami vita l'art. 18 innalza dall'1,25 all'1,285 per cento la soglia che determina la riduzione del versamento, con effetti concentrati nel 2027. L'art. 19 riduce dal 90 al 30 per cento la deducibilità ai fini IRAP delle altre spese amministrative e degli ammortamenti interessati, con una detrazione dall'IRAP di 90.000 euro entro il limite della differenza d'imposta. Gli effetti netti stimati sono 1.329,4 milioni nel 2027, 1.545,3 nel 2028 e 1.153,5 annui dal 2032. L'art. 16 porta dal 50 al 45 per cento la quota esclusa dall'imponibile IRES degli utili percepiti dagli enti non commerciali interessati, con 16,1 milioni nel 2027 e 21,5 annui dal 2028.[83]

Il maggior prelievo sul comparto finanziario mette a confronto l'esigenza di reperire risorse e quella di assicurare stabilità delle regole. L'***ABI*** ha richiamato gli effetti su azionisti e risparmiatori. L'***ANIA*** ha chiesto un confronto preventivo e criteri di proporzionalità. ***Credito Lombardo Veneto***, in una posizione individuale, ha ritenuto giustificabile un contributo più elevato per le banche avvantaggiate da condizioni straordinarie, tenendo conto dei modelli di attività e del sostegno all'economia produttiva. Alla Giornata del Risparmio il ***Ministro dell'economia e delle finanze*** ha richiamato il ruolo degli interventi pubblici a sostegno del settore. ***Acri*** ha segnalato il possibile impatto del prelievo sulle attività sociali delle fondazioni. La rilevanza delle osservazioni varia secondo il tributo e i soggetti interessati.

Il 3 novembre la ***FABI*** ha segnalato il rischio che il maggiore prelievo ostacoli il rinnovo del contratto nazionale del credito, scaduto a marzo 2026, e si rifletta indirettamente sul distinto negoziato per il credito cooperativo. La federazione ha chiesto un confronto sulle possibili ricadute per retribuzioni, assunzioni e costi per la clientela.

Le disposizioni confermano gli interventi sul settore finanziario con distinzioni per categorie di contribuenti. La valutazione della loro incidenza richiede di considerare i possibili aggiustamenti di prezzi, condizioni del credito e remunerazione del capitale. Per le misure finanziarie esaminate, la RT quantifica gli effetti di gettito e non stima la distribuzione dell'onere fra imprese, clienti e azionisti. Il maggior prelievo sulle fondazioni e quello conseguente alle minori deduzioni IRAP sono disciplinati da disposizioni distinte.

Per le imprese del comparto energetico individuate dall'art. 21, la maggiorazione IRAP del 2027 è di cinque punti rispetto all'aliquota di base. Per gli stessi soggetti la norma disapplica i due punti di maggiorazione già previsti per il 2027 dal decreto-legge n. 21

[83] A.C. 3174, artt. 16 e 18–20. RT, artt. 16 e 18–20, pp. 22–23 e 25–32. La RT non descrive un'esenzione specifica per le banche cooperative o popolari. RT e prospetto riepilogativo, Tomo I.

del 2026. L'incremento rispetto alla legislazione vigente è dunque di tre punti nel 2027, come nel 2028 e nel 2029. Il DDL vieta la traslazione del maggior prelievo su prezzi, tariffe e corrispettivi. La RT stima un effetto finanziario netto di 734,2 milioni nel 2027.[84]

Imposta sulle transazioni finanziarie e imposizione in uscita

L'art. 15 raddoppia dal 2027 l'aliquota ordinaria dell'imposta sulle transazioni finanziarie, detta *Tobin tax*, dallo 0,4 allo 0,8 per cento. Per gli scambi su mercati regolamentati e sistemi multilaterali di negoziazione si applica la metà dell'aliquota ordinaria. In tali sedi il prelievo passa quindi dallo 0,2 allo 0,4 per cento. Su un acquisto imponibile in Borsa di 10.000 euro, l'imposta passerebbe da 20 a 40 euro. Il tributo sulla componente azionaria è dovuto dall'acquirente e si applica agli strumenti individuati dalla legge in base alla residenza dell'emittente, anche se scambiati all'estero. Sono esenti le azioni negoziate in tali sedi quando la capitalizzazione media dell'emittente nel novembre dell'anno precedente è inferiore a 500 milioni di euro. Per le operazioni ad alta frequenza l'aliquota passa dallo 0,04 allo 0,08 per cento. Il regime a importi fissi sui derivati segue una disciplina distinta.[85]

La RT stima 1.380 milioni annui di maggiori entrate dal 2027, assumendo come base la previsione di gettito 2026 del codice tributo relativo agli scambi azionari. La stima applica il raddoppio dell'aliquota a tale previsione e quindi dipende dalla tenuta della base imponibile. In sede di valutazione rilevano i volumi degli acquisti imponibili, l'eventuale spostamento verso strumenti esenti e gli effetti sulla liquidità degli scambi. Il prelievo sugli acquisti interessa anche gli investitori esterni al comparto finanziario.[86]

L'art. 17 introduce nel Testo unico delle imposte sui redditi l'imposizione in uscita, o *exit tax*, per i trasferimenti di residenza fiscale che acquistano efficacia dal 1° gennaio 2027. Il prelievo riguarda le persone fisiche e si estende alle società semplici e ai soggetti equiparati che non esercitano imprese commerciali, nonché agli enti non commerciali. L'imposta si applica se ricorrono almeno sei periodi d'imposta di residenza in Italia nei dieci precedenti e se il valore normale complessivo delle attività finanziarie rilevanti è pari ad almeno 800.000 euro. La soglia seleziona i soggetti

---

[84] A.C. 3174, art. 21. RT, pp. 32–33. Il comma 2 disapplica ai soggetti individuati dalla norma la maggiorazione prevista dall'art. 3 del decreto-legge 20 febbraio 2026, n. 21, in materia di costi dell'energia. RT, art. 21.

[85] A.C. 3174, art. 15. Decreto legislativo 5 novembre 2024, n. 174, Testo unico dei tributi erariali minori, artt. 42–46. Legge 30 dicembre 2025, n. 199, legge di bilancio per il 2026, art. 1, commi 29–31. La riduzione a metà dell'aliquota per gli scambi in sede di negoziazione risulta anche dal prospetto riepilogativo degli effetti finanziari dell'art. 15. L'esempio assume una transazione interamente imponibile. Relazione tecnica e prospetto, art. 15. Testo unico dei tributi erariali minori. Legge di bilancio 2026.

[86] A.C. 3174, RT, art. 15, p. 22. La base di riferimento è la previsione di gettito 2026 del codice 4058. Relazione tecnica, art. 15.

interessati. L'aliquota del 26 per cento si applica alla somma delle differenze positive fra valore normale e costo fiscale delle attività per cui viene meno la potestà impositiva italiana, comprese le cripto-attività. Per i titoli pubblici individuati dalla norma, la base imponibile ridotta determina un'aliquota effettiva del 12,5 per cento.[87]

Il versamento ordinario è dovuto entro 180 giorni dalla perdita della residenza fiscale. Per i trasferimenti nell'Unione europea o verso Stati e territori che assicurano scambio di informazioni e assistenza nel recupero dei crediti tributari, il contribuente può differire il saldo con un acconto del 50 per cento e una garanzia. Il regime opera per cinque periodi d'imposta nell'Unione e dieci negli altri Stati ammessi. In caso di cessione onerosa a condizioni ordinarie, il saldo si ricalcola se la plusvalenza effettiva è inferiore a quella rilevata all'uscita. La norma disciplina il rimborso degli acconti versati in eccedenza, anche quando la cessione non interviene entro il termine. La possibilità di tassare un incremento di valore prima della vendita pone un problema di liquidità, che il differimento attenua solo in parte per effetto dell'acconto e della garanzia.

La RT stima un gettito potenziale di 13,47 milioni e iscrive 3,37 milioni nel 2027 e 6,74 milioni annui dal 2028 al 2031. Dal 2032 gli effetti netti scendono a 3,37 milioni annui per l'avvio dei rimborsi stimati. La quantificazione tiene conto degli acconti e, prudenzialmente, omette l'eventuale gettito dei saldi al momento della cessione. Il rilievo della misura riguarda soprattutto la conservazione della potestà impositiva sulle plusvalenze maturate durante la residenza fiscale in Italia.[88]

Altre coperture e profilo dei saldi

Le proposte alternative di copertura intervengono su basi imponibili diverse da quelle selezionate dal DDL. La ***CGIL*** propone un prelievo dell'1 per cento sui patrimoni netti superiori a 2 milioni di euro e stima circa 500.000 soggetti e 25–26 miliardi di gettito. Ha inoltre indicato il contrasto all'evasione e il prelievo sulle rendite finanziarie e immobiliari. La ***CISL*** chiede di ampliare il contributo a energia, logistica e multinazionali digitali, contrastare il sommerso e riorientare gli incentivi. Il DDL interviene sul settore energetico e su specifiche basi finanziarie e immobiliari. La

[87] A.C. 3174, art. 17, che inserisce l'art. 307-bis nel decreto legislativo 19 giugno 2026, n. 117, Testo unico delle disposizioni legislative in materia di imposte sui redditi. Le attività interessate sono quelle richiamate dall'art. 76, comma 1, lettere da d) a i). Il valore normale si determina all'ultimo giorno del periodo d'imposta antecedente a quello in cui ha efficacia la perdita della residenza fiscale. Relazione illustrativa, art. 17. Testo unico delle imposte sui redditi.

[88] A.C. 3174, art. 17. Relazione illustrativa, Tomo I, pp. 97–99. RT, pp. 23–25 della numerazione interna. Il prospetto riepilogativo arrotonda a 3,4 milioni nel 2027 e a 6,7 milioni nel 2028 e nel 2029. Relazione illustrativa, opzione per il differimento. Relazione tecnica, profilo degli effetti finanziari.

patrimoniale e un contributo dedicato a logistica e multinazionali digitali restano fuori dal testo.

Sul versante della riscossione, l'art. 35 innalza l'aliquota della ritenuta d'acconto sui pagamenti rilevanti fra imprese dallo 0,5 all'1 per cento nel 2028 e al 2 per cento dal 2029. La RT stima effetti nulli nel 2027, positivi per 734,5 milioni nel 2028 e per 1.469,0 annui dal 2029. L'art. 36 riduce da 50.000 a 30.000 euro la soglia dei carichi che inibisce la compensazione, con effetti stimati di 100 milioni annui dal 2027. L'art. 32 riguarda le pendenze di un prelievo una tantum del 2015 per gli operatori di gioco con apparecchi, per le quali la RT richiama 89,47 milioni residui. Sono strumenti con presupposti diversi dall'estensione della rottamazione quinquies chiesta dalla ***CNA***.[89]

La RT quantifica per l'art. 66 risparmi di 260,2 milioni nel 2027 e 431,3 annui dal 2028, di cui 83,9 e 251,7 per la scuola. Per l'art. 20 stima 2.073,8 milioni di maggiori entrate nel 2027, comprensive del limite all'utilizzo di perdite ed eccedenze ACE, e minori entrate di 434,0 milioni in ciascuno degli anni 2029 e 2030 per il recupero di deduzioni. Il prospetto della Sezione II espone nel 2027 definanziamenti per 1.078,4 milioni e rifinanziamenti per 6.377,6 milioni, con incremento netto di spesa di 5.299,1 milioni secondo il totale pubblicato. La differenza di un decimo rispetto alla sottrazione degli importi esposti riflette gli arrotondamenti. La durata degli impegni va confrontata con la persistenza delle risorse che li finanziano.[90]

L'art. 37, comma 1, ripartisce in dieci rate annuali la quota utilizzabile in compensazione nel 2027 dei crediti da cessione o sconto in fattura per spese Superbonus del 2023. Sono escluse le quote per le quali è già stata esercitata l'opzione per la ripartizione decennale. La RT stima in 20.537 milioni le compensazioni interessate. Di questi, 2.053,7 milioni restano utilizzabili nel 2027 e 18.483,3 sono rinviati. La rimodulazione riduce il fabbisogno e migliora il saldo netto da finanziare del 2027 per lo stesso importo, con effetti di segno opposto per 2.053,7 milioni annui dal 2028 al 2036. L'indebitamento netto resta invariato perché la spesa è stata contabilizzata nel 2023.[91]

Per le imprese e gli altri cessionari che avevano programmato le compensazioni nel 2027, il rinvio può aumentare la liquidità da reperire per il pagamento di imposte e contributi e ridurre il valore attuale del credito. La misura va quindi valutata

[89] DDL, artt. 5, 15, 32, 35 e 36, pp. 8, 14, 24–25 e 31; RT, artt. 15, 32, 35 e 36, pp. 22, 45–47 e 56–57.

[90] A.C. 3174, artt. 20 e 66. RT, pp. 30–32 e 100–102. Per le variazioni della Sezione II si veda il prospetto riepilogativo dei rifinanziamenti e dei definanziamenti. A.C. 3174, Tomo I.

[91] A.C. 3174, art. 37, comma 1. La deroga riguarda i crediti dell'art. 119 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 e tiene conto dell'opzione prevista dall'art. 9, comma 4, del decreto-legge 18 novembre 2022, n. 176. RT, pp. 57–58 e prospetto riepilogativo, Tomo I, p. 432 dello stampato. Relazione tecnica, art. 37. Prospetto riepilogativo, art. 37.

considerando sia il diverso profilo del fabbisogno pubblico sia i tempi di utilizzo per i titolari delle quote.

Esiti del confronto con le parti sociali e le autonomie

Il confronto evidenzia diversi gradi di riscontro nell'articolato. Le agevolazioni sugli aumenti contrattuali, il rafforzamento della ZES unica e il credito per i servizi cloud recepiscono richieste avanzate nel confronto, entro limiti di platea, durata o spesa. In sanità, nell'assistenza e per le funzioni locali, i riscontri sono più parziali rispetto ai fabbisogni indicati e agli effetti attesi sull'offerta. Restano aperte, fra le altre, le richieste sul recupero del drenaggio fiscale, sul finanziamento stabile della non autosufficienza e sull'accesso al credito per le imprese minori. Il seguito parlamentare consentirà di precisare quali obiettivi siano perseguibili con gli strumenti già previsti e quali richiedano interventi o coperture ulteriori.

Osservazioni conclusive

Coerenza della manovra e qualità delle coperture

Nel limitato spazio di bilancio del 2027, il ***CNEL*** ritiene prioritario concentrare le risorse sulla protezione delle famiglie e delle imprese più esposte agli shock e sugli interventi in grado di accrescere durevolmente la capacità produttiva e l'offerta di servizi. Il giudizio favorevole espresso dal Presidente sul DPFP 2026 si fondava sulla possibilità di perseguire insieme crescita e consolidamento dei conti. Il disegno di legge va ora valutato alla luce dei criteri indicati nella memoria del 12 ottobre, a partire dalla distribuzione dei benefici e dalla sostenibilità degli impegni[92].

La flessibilità richiesta per la difesa e la sicurezza energetica, richiamata dal Presidente il 16 ottobre a proposito del Documento programmatico di bilancio, è subordinata alla decisione del ***Consiglio dell'Unione europea*** e riguarda il percorso della spesa netta[93]. Le spese concorrono all'indebitamento netto. Per gli oneri che proseguono oltre l'applicazione della clausola va indicato il finanziamento nella programmazione ordinaria.

[92] CNEL, Memoria sul DPFP 2026, pp. 71–73. Audizione del Presidente, 12 ottobre 2026.

[93] Radio Radicale, intervento del Presidente del CNEL, 16 ottobre 2026. Cfr. § 1 per il quadro della richiesta italiana di attivazione della clausola.

Le coperture vanno valutate per durata e saldo di riferimento. Il rinvio delle compensazioni dei crediti edilizi del 2023 migliora i saldi di cassa del 2027 e li peggiora negli esercizi successivi. La spesa è già contabilizzata nell'indebitamento netto del 2023. Il differimento di alcune deduzioni aumenta il gettito del 2027 e lo riduce negli anni di recupero. Nel valutare il finanziamento di impegni permanenti, occorre distinguere le entrate ricorrenti dai prelievi a termine e dagli effetti di cassa.[94]

Sul contributo del settore finanziario, il Presidente ha riconosciuto le ragioni di una partecipazione delle banche allo sforzo di bilancio e ha sollecitato un confronto con gli intermediari.[95] Le divergenze riguardano anche la quota del prelievo che può trasferirsi su imprese e risparmiatori. L'istruttoria deve considerare gli effetti congiunti delle misure sulle condizioni del credito e sul costo dei servizi finanziari. Per l'imposta sulle transazioni, la stima di gettito va confrontata con ipotesi alternative sull'andamento degli scambi. Nell'imposizione in uscita, la tutela della potestà impositiva va contemperata con l'esigenza di liquidità dei contribuenti tenuti al versamento prima del realizzo della plusvalenza.

Redditi da lavoro, equità del prelievo e previdenza

La convergenza sulla tutela del potere d'acquisto lascia aperta la scelta di quali redditi privilegiare e per quanto tempo. L'estensione dello scaglione IRPEF al 33 per cento, limitata al 2027, avvantaggia chi ha un imponibile superiore a 50.000 euro. Le richieste di recupero del drenaggio fiscale e di maggiore tutela dei redditi medio-bassi rispondono a una diversa priorità. Il ***CNEL*** ritiene necessario valutare congiuntamente prelievo e trasferimenti per stabilire come la manovra incida sul reddito disponibile delle diverse fasce di famiglie.

L'imposta sostitutiva sugli incrementi da rinnovo aumenta il valore netto delle somme percepite dai lavoratori ammessi. Le decorrenze dei rinnovi, documentate dall'***Archivio nazionale dei contratti collettivi del CNEL***, vanno incrociate con i dati di fruizione per verificare quali settori e lavoratori beneficino della misura. Per il lavoro autonomo, la valutazione del forfetario deve includere il differenziale di prelievo rispetto al regime ordinario e gli effetti delle soglie sulle scelte di crescita e aggregazione.

---

[94] A.C. 3174, Relazione tecnica e prospetto riepilogativo degli effetti finanziari, artt. 20 e 37. Cfr. § 8 per gli effetti sui diversi saldi.

[95] Intervento del presidente del ***CNEL***, repertoriato nella sezione Articoli e interviste del sito istituzionale. Per lo schema di riforma dell'artigianato e le misure del DDL si veda il § 5. ***Radio Radicale***, puntata del 30 ottobre 2026. ***CNEL***, Articoli e interviste.

In previdenza, il DDL proroga l'APE sociale al 2027. I requisiti di accesso agli interventi finanziabili con il Fondo per il supporto in uscita dal mercato del lavoro saranno definiti con un successivo provvedimento. In quella sede andranno valutati gli oneri pluriennali e gli effetti sui lavoratori con percorsi contributivi diversi. La revisione della perequazione prevista dal DDL va esaminata per i suoi effetti sul potere d'acquisto dei trattamenti nel tempo.

Investimenti, transizione energetica e qualità dell'occupazione

Nella risposta allo *shock* energetico, il confronto riguarda il peso da attribuire al sollievo immediato e agli investimenti che riducono l'esposizione ai rincari futuri. Poiché gli aiuti sui costi elettrici sono subordinati a investimenti, occorre accertare se le imprese minori dispongano della liquidità e del credito necessari per sostenerli. Il ricorso agli oneri generali di sistema negli esercizi successivi richiede di valutare come il costo si distribuisca fra gli utenti.

Il rafforzamento del credito d'imposta per la ZES unica va giudicato sulla capacità di generare investimenti aggiuntivi nei territori. Per gli incentivi alle assunzioni, la verifica deve riguardare anche la durata dei rapporti oltre il periodo agevolato, le retribuzioni e le occasioni di qualificazione. Da queste condizioni dipende in parte l'autonomia dei giovani. Nella vertenza ex ***ILVA***, il sostegno al reddito risponde all'urgenza occupazionale. La tutela dell'occupazione nel medio periodo richiede tempi certi per gli investimenti e percorsi di riqualificazione coerenti con le prospettive produttive dello stabilimento e dell'indotto.

Servizi essenziali e divari territoriali

In sanità, il confronto sull'adeguatezza delle risorse va condotto distinguendo la quota necessaria a sostenere il maggiore costo delle prestazioni già erogate da quella che può ampliare l'offerta. Le osservazioni del ***CNEL*** sul riparto sanitario indicano di commisurare le risorse ai fabbisogni, tenendo conto delle differenze demografiche e territoriali. Nella proposta sull'assistenza pediatrica, lo stesso rilievo è attribuito ai tempi di accesso ai servizi nelle aree distanti dai presìdi. La verifica della manovra deve quindi considerare le attese e la continuità dell'assistenza, anche dove la distanza dai servizi costituisce un ostacolo alle cure.[96]

L'ampliamento della sperimentazione per la non autosufficienza va accompagnato da una programmazione stabile dell'assistenza domiciliare e residenziale. L'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali richiede risorse e personale adeguati alle

[96] CNEL, Osservazioni sui criteri di riparto delle risorse sanitarie, 25 giugno 2026. CNEL, Proposta di iniziativa legislativa sull'assistenza pediatrica, 29 ottobre 2026.

funzioni assegnate agli ambiti territoriali. Nell'abitare, l'efficacia delle agevolazioni per il canone concordato va verificata sui canoni effettivamente praticati e sulla disponibilità di alloggi accessibili nelle aree dove la domanda è più alta.

Il metodo di lavoro maturato con il PNRR, richiamato dal Presidente in occasione della presentazione della *Relazione annuale sui servizi pubblici*, può offrire un riferimento per seguire l'attuazione di alcuni interventi della manovra. L'indicazione dei risultati attesi, delle amministrazioni coinvolte e dei tempi di verifica aiuterebbe a interpretare i dati via via disponibili. Nel caso delle liste d'attesa, ai dati sulla spesa si potrebbero affiancare quelli sul numero delle prestazioni erogate e sui tempi effettivi di attesa, tenendo conto dei valori di partenza e delle differenze per territorio e classe di priorità. La lettura di questi dati, anche nel confronto con le autonomie e le parti sociali, potrebbe offrire ulteriori elementi per le valutazioni parlamentari nei successivi cicli di bilancio.

Gode di consenso da parte di tutte le forze sociali, sia rappresentanti dei lavoratori che associazioni datoriali, la conferma della tassazione agevolata al 5% sugli incrementi salariali derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali.

Si tratta di una misura che può considerarsi un punto d'incontro fondamentale per i seguenti motivi. Dal punto di vista delle organizzazioni rappresentanti dei lavoratori la conferma **r**appresenta un intervento a sostegno della contrattazione collettiva e a difesa del potere d'acquisto dei lavoratori, poiché riduce significativamente il cuneo fiscale e lascia più risorse nette nella busta paga dei dipendenti al momento del rinnovo del contratto. Per i rappresentanti delle parti datoriali, la misura è volta ad agevolare la chiusura delle trattative per i rinnovi contrattuali e incentiva l'adeguamento dei salari senza gravare eccessivamente sul costo del lavoro complessivo sostenuto dalle aziende.

Altre misure sui redditi da lavoro e sul welfare che vedono una generale convergenza riguardano:

- la tassazione all'1% sui premi di produttività: si tratta di un'aliquota fortemente ridotta che dovrebbe incentivare il salario legato ai risultati aziendali.
- l'innalzamento dei fringe benefit, con la soglia di esenzione fiscale fino a 2.000 euro.
- Incentivi per l'occupazione: Sgravi contributivi per le assunzioni a tempo indeterminato di giovani under 36 e di donne.
- Il capitolo del disegno di legge che si conferma strumento condiviso per sostenere la crescita dei salari reali è quello relativo al pacchetto di detassazione legato ai rinnovi contrattuali e alla produttività.

- Sul tema della contrattazione, il CNEL sostiene la contrattazione collettiva come il pilastro fondamentale per la determinazione dei trattamenti economici e normativi dei lavoratori e punta sul protagonismo delle parti sociali nella definizione della disciplina del rapporto di lavoro.

Il tema del potenziamento dello strumento della contrattazione caratterizza le posizioni ufficiali assunte dal CNEL in particolare nell'attuale XI consiliatura, attraverso:

- la centralità dei CCNL "leader" e rappresentativi, ossia la promozione di contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative, indicati come il riferimento per definire la congruità e la giustizia della retribuzione;
- il sostegno alle misure di contrasto al dumping contrattuale e alla proliferazione dei cosiddetti "contratti pirata" attraverso l'introduzione di criteri selettivi nell'Archivio nazionale dei contratti e l'uso obbligatorio del codice CNEL nelle buste paga, attraverso un'azione di tracciabilità digitale, trasparenza dei flussi e standardizzazione dei codici identificativi dei contratti;
- la promozione della contrattazione di secondo livello e decentrata, in modo da legare gli incrementi retributivi alla produttività effettiva delle imprese;
- l'incoraggiamento delle forme di partecipazione dei lavoratori alla gestione e agli utili d'impresa, accompagnate da misure di detassazione degli aumenti retributivi derivanti dalla contrattazione;
- la promozione di interventi di riduzione del cuneo fiscale, nella convinzione che l'aumento dei salari netti dei lavoratori debba passare prioritariamente attraverso il taglio del cuneo fiscale e il sostegno alla tempestività dei rinnovi dei contratti scaduti.

Questi orientamenti trovano applicazione nella riforma dell'Archivio nazionale dei contratti, operazione che ha introdotto criteri di rappresentatività effettiva basati sul radicamento sostanziale nel sistema produttivo della disciplina contrattata e che ha superato la logica del mero deposito formale.

L'obiettivo principale dell'operazione è misurare in modo il più possibile oggettivo quali organizzazioni sindacali e datoriali abbiano il reale diritto di definire il "salario giusto" in un settore, escludendo dal mercato i contratti privi di radicamento.

Attraverso l'interoperabilità con INPS e l'uso, reso obbligatorio per legge, del codice unico identificativo dei CCNL inserito nelle denunce contributive mensili e nelle buste paga, si è costruito un sistema che mette al centro dei processi la buona contrattazione, e che è diventato cruciale nell'applicazione del codice dei contratti pubblici, grazie alla mappatura che incrocia i codici CCNL con i codici ATECO delle attività economiche. Il sistema mette le stazioni appaltanti che bandiscono una gara pubblica nelle condizioni di verificare il CCNL rappresentativo del settore impedendo alle aziende partecipanti di fare offerte al ribasso nella disciplina applicata ai lavoratori.