



Legge di bilancio 2026 - A.S. 1689 Annesso - Quadro di sintesi degli interventi

Le misure della manovra*

MANOVRA DI SEZIONE I

-5.476,6 mln

■ **2.205,9 mln**

Riduzione della spesa dei Ministeri

■ **1.650 mln**

Revisione del contributo straordinario sui margini di interesse e affrancamento della riserva per le banche operanti nel territorio dello Stato

■ **1.200 mln**

Versamento all'entrata del bilancio dello Stato di residui e riduzione del FSC 2021-2027

■ **1.188 mln**

Differimento parziale della quota di taluni componenti negativi di reddito deducibili e limiti all'utilizzo delle perdite fiscali pregresse per banche e intermediari finanziari

■ **1.153 mln**

incremento delle aliquote IRAP dal 5,9% al 7,9%, a partire dal periodo di imposta 2025

■ **736 mln**

Revisione del trattamento fiscale dei dividendi in ambito UE

■ **587,2 mln**

Modifica alle accise sul gasolio e la benzina finalizzate al finanziamento del trasporto pubblico locale

■ **2.900,7 mln**

Riduzione dal 35% al 33% della seconda aliquota IRPEF

■ **2.400 mln**

Incremento del livello di finanziamento del Sistema Sanitario Nazionale (SSN)

■ **2.400 mln**

Rifinanziamento ed estensione del credito d'imposta ZES e ZLS

■ **2.200 mln**

Istituzione di un fondo destinato a far fronte agli effetti finanziari derivanti da contenziosi nazionali ed europei

■ **1.246,8 mln**

Agevolazioni fiscali su redditi da lavoro e su premi di produttività

■ **465,5 mln**

Modifiche della franchigia della prima casa ai fini ISEE e della scala di equivalenza al fine di ampliare la platea dei beneficiari delle misure di welfare

■ **437,7 mln**

Misure afferenti alla ricostruzione conseguente a eventi calamitosi

MANOVRA DI SEZIONE II

+865,2 mln

■ **1.373 mln**

Riduzioni per leggi pluriennali di spesa dei Ministeri

■ **250 mln**

Definanziamento del fondo per l'avvio delle opere indifferibili

■ **63,7 mln**

Riduzione dei fondi per la cooperazione allo sviluppo

■ **300 mln**

Rifinanziamento del fondo per le emergenze nazionali

■ **250 mln**

Missioni internazionali

■ **90 mln**

Manutenzione straordinaria rete ferroviaria italiana

■ **80 mln**

Riorganizzazione della rete fisica in materia di giochi

■ **50 mln**

Rifinanziamento del fondo perequativo misure fiscali

■ Maggiori entrate / minori spese

■ Maggiori spese / minori entrate

*L'infografica dà conto dell'impatto delle misure del disegno di legge di bilancio in termini di saldo netto da finanziare. Concorrono al totale della manovra per il 2026 anche una maggiore spesa per interessi passivi pari a 6 milioni di euro nonché gli effetti positivi attesi dalla rimodulazione del PNRR, pari a 493 milioni di euro, stimati sulla base della proposta di rimodulazione presentata in Parlamento e approvata con atti di indirizzo parlamentare.

Avvertenza: si segnala che i dati sono risultanti da operazioni di arrotondamento numerico.



SERVIZIO STUDI

I dati essenziali dell'economia

Le misure della legge di bilancio e i relativi effetti stimati dal Governo si collocano in un **contesto economico** che può essere descritto analizzando l'andamento previsto dei principali indicatori, i cui dati sono stati riportati anche nel [Documento programmatico di finanza pubblica \(DPFP\)](#) di ottobre 2025:

- **Prodotto Interno Lordo (PIL):** il Governo stima che il **PIL reale programmatico** crescerà, rispetto all'anno precedente, dello 0,5% nel 2025, dello 0,7% nel 2026, dello 0,8% nel 2027 e dello 0,9% nel 2028. Tali tassi di crescita sono correlati prevalentemente all'andamento positivo della domanda interna finale, mentre si stima un effetto negativo delle esportazioni nette specialmente nel 2025 e nel 2026 (Fonte: [Documento programmatico di finanza pubblica \(DPFP\)](#), Tavola I.2.3 p. 40);
- **Debito e indebitamento:** secondo le stime del Documento programmatico di finanza pubblica, il **rapporto debito pubblico/PIL** sarà pari al 136,2% nel 2025, al 137,4% nel 2026, al 137,3% nel 2027 e al 136,4% nel 2028. L'**indebitamento netto (deficit) della P.A.** - che comprende l'indebitamento delle Amministrazioni pubbliche come definite dall'ISTAT ([Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 227](#) del 30/09/2025) - dovrebbe attestarsi a -3,0% del PIL nel 2025, a -2,8% del PIL nel 2026, a -2,6% del PIL nel 2027 e a -2,6% del PIL nel 2028. Il Governo prevede dunque un **deficit** sino al 2028, sebbene il saldo primario sia tornato in positivo già dal 2024, e il saldo primario strutturale sia previsto al +0,5% del PIL nel 2025, al +1,1% del PIL nel 2026, al +1,4% del PIL nel 2027 e al +1,7% del PIL nel 2028 (Fonte: [Documento programmatico di finanza pubblica \(DPFP\)](#), Tavola II.1.6 p. 58);

- **Inflazione:** le attuali stime dell'andamento dell'inflazione prevedono una crescita dell'indice dei **prezzi al consumo** armonizzato a livello **europeo** (calcolata come IPCA), rispetto all'anno precedente, del +1,8% nel 2025, +1,7% nel 2026, +1,8% nel 2027 e +1,9% nel 2028 (Fonte: [Documento programmatico di finanza pubblica \(DPFP\)](#), Tavola I.2.3 p. 40);
- **Occupazione:** il Governo stima che l'**occupazione nazionale** crescerà, rispetto all'anno precedente, del +1,0% nel 2025, del +0,6% nel 2026, del +0,7% nel 2027 e del +0,7% nel 2028 (Fonte: [Documento programmatico di finanza pubblica \(DPFP\)](#), Tavola I.2.3 p. 40). L'occupazione nazionale così calcolata nel 2024 era pari a 26,5 milioni di unità, mentre l'[ISTAT](#) riporta, con criteri di misura differenti, il numero di occupati come pari a 23 milioni 150mila unità nel 2024 (classe d'età 15-64 anni) e a 23 milioni 932mila unità (classe d'età 15-89 anni).

Si ricorda che queste stime fanno riferimento all'occupazione nazionale, che comprende tutte le persone tra i 15 e gli 89 anni (altri indicatori fanno riferimento agli occupati nella fascia 15-64 anni) che abbiano svolto almeno un'ora di lavoro ai fini di retribuzione o di profitto nella settimana di misurazione dei dati, anche qualora siano temporaneamente non al lavoro in quanto lavoratori stagionali (ma continuino a svolgere mansioni necessarie al proseguimento dell'attività) o siano temporaneamente assenti dal lavoro per altri motivi.

- **Disoccupazione:** il Governo stima che il tasso di disoccupazione scenderà progressivamente dal **6,0% del totale della forza lavoro nel 2025** al 5,8% nel 2026, al 5,8% nel 2027, al 5,6% nel 2028 (Fonte: [Documento programmatico di finanza pubblica \(DPFP\)](#), Tavola I.2.3 p. 40).

Si rammenta che il tasso di disoccupazione definisce come disoccupati coloro che contemporaneamente (i) non hanno un lavoro; (ii) sono disponibili a lavorare; (iii) hanno cercato attivamente un impiego nelle quattro settimane precedenti alla rilevazione; conseguentemente, non considera i lavoratori "inattivi" o "scoraggiati" che, pur essendo privi di impiego e disponibili a lavorare, non hanno cercato impiego attivamente nelle ultime quattro settimane. Al contrario, il **tasso di mancata partecipazione al lavoro** considera sia i disoccupati che gli inattivi disponibili, e costituisce uno degli indicatori di Benessere equo e sostenibile (BES) disposti dal 2016 come strumento di programmazione economica, discusso nell'[Allegato BES](#) al Documento programmatico di finanza pubblica di ottobre 2025.

- **Produttività:** il Governo stima che il **contributo del fattore lavoro alla crescita del PIL potenziale** crescerà, rispetto all'anno precedente, dello **0,7% del PIL potenziale annuo nel 2025**, dello 0,6% nel 2026, dello 0,4% nel 2027 e dello 0,3% nel 2028 (Fonte: [Documento programmatico di finanza pubblica \(DPFP\)](#), Tavola I.2.3 p. 40). La Commissione europea, nel Rapporto sull'invecchiamento 2024, esponendo le stime dalle previsioni di primavera 2023, aveva previsto un contributo decrescente e poi negativo del lavoro alla crescita potenziale del PIL stante l'alto tasso di occupazione raggiunto e le ipotesi di un alto tasso di disoccupazione strutturale in Italia. Per **approfondimenti** si veda il [Piano strutturale di bilancio](#) e il relativo [dossier](#) curato dai Servizi studi del Senato e della Camera.

Il disegno di legge di bilancio per il 2026

Nelle more dell'adeguamento del quadro normativo interno alle nuove regole di *governance* europea, il Governo ha presentato i propri obiettivi programmatici di finanza pubblica nel [Documento programmatico di finanza pubblica 2025 \(DPFP 2025\)](#), deliberato dal Consiglio dei Ministri il 2 ottobre 2025 e presentato alle Camere nella stessa data.

Come specificato dal Governo nella relazione tecnica, in attesa della riforma della disciplina nazionale, il **disegno di legge di bilancio 2026 (A.S. 1689)** è stato presentato secondo la struttura e i contenuti previsti dall'assetto normativo e contabile vigente che prevedono il raccordo tra il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, quale risultante dal Quadro generale riassuntivo del disegno di legge di bilancio, e l'indebitamento netto programmatico dello Stato, comprensivo degli effetti della manovra di finanza pubblica sul comparto Stato, oltre all'esposizione dell'indebitamento netto programmatico delle amministrazioni pubbliche nel loro complesso, inteso come saldo tra entrate e spese.

La nuova *governance* economica europea ha modificato i principi e gli strumenti delle politiche di bilancio degli Stati membri. In particolare, la programmazione è ora definita in un orizzonte pluriennale nell'ambito del Piano strutturale di bilancio a medio termine, che ha una durata corrispondente a quella della legislatura nazionale. Il Piano strutturale di bilancio individua il **percorso di aggiustamento di bilancio** (monitorato in termini di variazione dell'aggregato della spesa netta), la **traiettoria di riferimento della spesa netta** nazionale elaborata dalla Commissione europea, una serie di **investimenti e riforme** da realizzare in funzione delle raccomandazioni specifiche per Paese, delle priorità condivise a livello europeo, della complementarità con i fondi per la politica di coesione e il PNRR.

In relazione agli effetti della manovra sui **saldi di finanza pubblica**, il disegno di legge di bilancio indica i principali differenziali e le voci delle componenti delle entrate e delle spese, sia in termini di competenza, sia in termini di cassa. Il **livello massimo del saldo netto da finanziare** costituisce il **principale riferimento contabile per la programmazione economica** vigente.

Il **saldo netto da finanziare** è il risultato della differenza tra le entrate finali (i primi tre titoli delle entrate: tributarie; extratributarie; alienazione e ammortamento beni patrimoniali e riscossione di crediti) e le spese finali (i primi due titoli delle spese: spese correnti e in conto capitale) e corrisponde sostanzialmente alla somma di indebitamento netto e saldo delle "partite finanziarie". Tale saldo non può essere modificato nel corso dell'esame parlamentare e dunque se dovessero essere introdotte delle nuove norme onerose, le stesse dovranno recare le corrispondenti risorse a compensazione.

L'**articolo 1** del disegno di legge di bilancio 2026 individua i risultati differenziali del bilancio dello Stato. In particolare, il **saldo netto da finanziare** previsto dal disegno di legge di bilancio 2026 si attesta a circa **154,8 miliardi nel 2026, 138,4 miliardi nel 2027 e 92,1 miliardi nel 2028**, con un peggioramento rispetto agli andamenti tendenziali di circa 4,6 miliardi nel 2026, di 5,7 miliardi nel 2027 e di 7,1 miliardi nel 2028.

Secondo i dati riportati nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del **disegno di legge di bilancio 2026-2028**, la manovra della **prima sezione** implica per il 2026 **maggiori entrate** per circa **2,5 miliardi** e **maggiori spese** (al netto degli interessi passivi derivanti dal maggior fabbisogno) per circa **7,9 miliardi**, da cui deriva un effetto totale di **5,4 miliardi** per il prossimo anno. In relazione alla **seconda sezione**, essa implica un effetto complessivo in termini di **minori spese** per **865 milioni di euro nel 2026**. Nella Relazione tecnica al disegno di legge di bilancio (Tomo I, pag. 359) il Governo afferma che concorrono agli obiettivi programmatici di finanza pubblica per il triennio 2026-2028 anche gli effetti finanziari positivi derivanti dall'ultima proposta di rimodulazione del PNRR (pari in termini di saldo netto da finanziare a 493 milioni di euro nel 2026, e a 467 milioni di euro nel 2027 e in termini di fabbisogno e indebitamento netto a 5.070,4 milioni di euro nel 2026, 718 milioni di euro nel 2027 e 439,8 milioni di euro nel 2028). L'**effetto complessivo della manovra**, sul saldo netto da finanziare, è pari pertanto a **4,1 miliardi nel 2026**.

Per quanto riguarda le aree di spesa del **bilancio dello Stato**, come risultanti dal disegno di legge in esame, esse risultano organizzate in **34 missioni e 181 programmi**.

Le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici (a cui possono contribuire più amministrazioni); i programmi, ciascuno dei quali affidato ad un unico centro di responsabilità amministrativa, costituiscono le unità di voto parlamentare e rappresentano aggregati diretti alla realizzazione di politiche. I programmi di spesa sono suddivisi in azioni. Le azioni del disegno di legge di bilancio 2026-2028 sono 728, ovvero 578 al netto di quelle che rappresentano le spese per il personale del programma.

A seguito dell'entrata in vigore della riforma della *governance* economica europea, si segnala anche il **raccordo** tra i tre **saldi di finanza pubblica** indicati nel disegno di legge di bilancio e la **spesa netta**. In particolare, la manovra determina per il **2026**, già scontando l'impatto positivo della rimodulazione PNRR approvata il 27 novembre 2025, **+4,1 miliardi di saldo netto da finanziare, +0,9 miliardi di indebitamento netto e +0,2 miliardi di fabbisogno** (Prospetto riepilogativo degli effetti finanziari, A.S. 1689, [Tomo I](#), p. 417). Nella [Nota tecnico-illustrativa](#) (Tabelle 3.3-1 e 3.3-2 di pp. 45), il Governo stima che gli effetti finanziari delle misure del disegno di legge di bilancio concorrono al raggiungimento degli obiettivi del Piano strutturale di bilancio, determinando in particolare il seguente andamento del **tasso di crescita programmatico della spesa netta**:

- **+1,6% nel 2026** (-0,1 punti percentuali rispetto al tendenziale; in linea con il PSB), in considerazione dell'**aumento delle spese una tantum**, pari a circa 4 miliardi (da 0 a 4 miliardi), e delle **spese finanziate da trasferimenti dall'Unione europea**, pari a circa 2 miliardi (da 21 a 23 miliardi), che sono escluse dal calcolo della spesa netta;
- **+1,9% nel 2027** (+0,6 punti percentuali rispetto al tendenziale; in linea con il PSB);
- **+1,6% nel 2028** (+0,1 punti percentuali rispetto al tendenziale; -0,1 punti percentuali rispetto al PSB).

La prima sezione del disegno di legge

Ai sensi dell'articolo 21 della legge di contabilità e finanza pubblica ([legge n. 196 del 2009](#)), la **prima sezione del disegno di legge di bilancio** individua il quadro di riferimento finanziario e provvede alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi programmatici indicati nel Documento di economia e finanza, nonché gli eventuali aggiornamenti di tali obiettivi fissati dalla Nota di aggiornamento al DEF. La **seconda sezione** evidenzia, per ciascun programma, gli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni contenute nella prima sezione, il bilancio a legislazione vigente e le variazioni non determinate da innovazioni normative. Queste ultime includono anche rifinanziamenti, definanze e riprogrammazioni di entrate e di spese.

Il disegno di legge di bilancio (A.S. 1689), che costituisce la **manovra di finanza pubblica 2026-2028**, si compone, nella **prima sezione**, di **154 articoli**, che includono anche le disposizioni recanti l'approvazione degli stati di previsione dei Ministeri riportati nella **seconda sezione**. Le risorse del disegno di legge di bilancio da stanziare - in considerazione del livello del saldo netto da finanziare - possono essere analizzate in relazione alle singole **misure previste dagli articoli del disegno di legge**, incidenti sulle entrate o sulle spese (al netto delle spese per il rimborso del debito e dei fondi da ripartire).

Per quanto attiene alle **maggiori entrate**, si segnalano le seguenti misure e i relativi effetti finanziari:

- la modifica della **disciplina sulle locazioni brevi**, che limita l'applicazione dell'aliquota ridotta al 21 per cento a determinate condizioni (si stimano effetti finanziari positivi a regime in misura pari a circa **102,4 milioni di euro su base annua**, a decorrere **dal 2027**, *si veda l'articolo 7*);
- la **proroga** per il 2026 dei **bonus edilizi** ad aliquota agevolata e del **bonus mobili** (nel 2026 si stimano maggiori entrate per **19,8 milioni nel 2026**, minori entrate per 354,8 milioni di euro nel 2027 e per 620,8 milioni di euro nel 2028, *si veda l'articolo 9*);
- gli interventi sul **regime dei dividendi** con particolare riguardo all'accesso al "regime di esclusione" (circa **736 milioni nel 2026**, *si veda l'articolo 18*);

- il differimento parziale della quota deducibile, ai fini IRES ed IRAP, di alcuni componenti negativi di reddito prevista nel 2027 per **banche ed intermediari finanziari** (maggiori entrate pari a **1,9 miliardi per l'anno 2026** e 2,1 miliardi per l'anno 2027, *si veda l'articolo 19*);
- l'introduzione di alcune modifiche relative **alla disciplina del contributo straordinario sui margini di interesse (extraprofitti) delle banche** (maggior gettito di circa **1,65 miliardi nel 2026**, *si veda l'articolo 20*);
- la sospensione della deduzione dei componenti negativi connessi alle **DTA** (gli effetti complessivi sono stimati in maggiori entrate per 1,8 miliardi nell'anno 2026, *si veda l'articolo 22*);
- l'aumento progressivo negli anni 2026-2028 dell'importo minimo fisso delle **accise su sigarette, sigaretti e tabacco trinciato** (maggior gettito pari a **213 milioni** di euro per l'anno 2026) e la modifica delle aliquote dell'**accisa sulla benzina e sul gasolio** impiegato come carburante (maggior gettito di **694 milioni** di euro per l'anno 2026, *si vedano gli articoli 28 e 30*).

Si segnalano di seguito alcuni interventi che determinano nel complesso una **riduzione del gettito delle entrate tributarie**:

- la revisione della disciplina dell'**imposta sul reddito delle persone fisiche**, volta a ridurre dal 35 al 33 per cento la seconda aliquota dell'IRPEF, prevedendo un meccanismo diretto a sterilizzare il beneficio fiscale per i percettori di un reddito complessivo superiore a 200.000 euro (circa **2,9 miliardi di minori entrate nel 2026**, *si veda l'articolo 2*);
- la **revisione dell'imposta sostitutiva per i lavoratori dipendenti privati**, sui premi di risultato e sulle forme di partecipazione agli utili d'impresa (oltre **1,2 miliardi nel 2026 di minori entrate** nette, *si veda l'articolo 4*);
- il **differimento** al 1° gennaio 2027 dell'entrata in vigore della **plastic tax** e della **sugar tax** che comporta **minori entrate per 385 milioni nel 2026** (*si veda l'articolo 29*).

Per quanto attiene agli **interventi**, il Governo ha delineato numerose misure che possono essere riassunte per materia. In particolare, il disegno di legge di bilancio prevede:

- in materia **fiscale** e di **sostegno ai redditi**: oltre alla riduzione della seconda aliquota IRPEF (da cui si stimano minori entrate pari a circa 2,9 miliardi nel 2026, *articolo 2*), si prevede il rifinanziamento del Fondo per l'acquisto di beni alimentari di prima necessità pari a 500 milioni di euro per ciascuno degli anni 2026 e 2027 (*articolo 3*), un regime fiscale agevolato per i rinnovi contrattuali, i premi di produttività e il lavoro notturno e festivo dei dipendenti del settore privato (maggiori spese per 1.250 milioni nel 2026, *si veda l'articolo 4*); si estende anche all'anno 2026 il **regime di agevolazione IRPEF 2025 dei redditi dominicali e agrari** dichiarati da coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola già previsto, con alcune limitazioni, per gli anni 2024 e 2025 (l'effetto complessivo prodotto in termini di maggiori oneri sul saldo netto da finanziare è di 222,4 milioni nel 2027, *articolo 6*); si prevedono, inoltre, una nuova definizione agevolata per i carichi affidati all'agente della riscossione, cosiddetta "rottamazione *quinquies*" (con effetti negativi per 624 milioni di euro nel 2026, *articolo 23*), sgravi fiscali per le assunzioni (maggiori spese per 154 mln nel 2026, *articolo 37*) nonché la detassazione del trattamento accessorio del personale delle amministrazioni pubbliche (minori entrate per 358,5 milioni nel 2026, *articolo 58*); si stabilisce, altresì, un regime di iperammortamento, IRES ed IRPEF, con riferimento agli investimenti in beni strumentali funzionali alla trasformazione tecnologica e/o digitale (da cui derivano nel 2027 minori entrate IRES per 455 milioni e minori entrate IRPEF per 82 milioni, *articolo 94*);
- per il **sostegno al potere d'acquisto delle famiglie** si rifinanzia la Carta «Dedicata a te» (500 milioni nel 2026, *articolo 3*); si modifica la disciplina sull'assegno di inclusione determinando maggiori oneri per 326 milioni nel 2026, mentre il Fondo per il sostegno alla povertà e per l'inclusione attiva è ridotto di 267 milioni nel 2026 (*articolo 38*); si prevede l'incremento delle pensioni minime in favore dei soggetti disagiati (maggiori spese per 295 milioni nel 2026, *articolo 41*) e l'integrazione al reddito per le lavoratrici madri di due o più figli titolari di reddito da lavoro non superiore a 40.000 euro (630 milioni nel 2026, *articolo 46*); una revisione della disciplina per il calcolo dell'ISEE (maggiore spesa pari a circa 500 milioni annui nel triennio, *articolo 47*); si interviene sul fondo da destinare ad interventi a sostegno del ruolo di cura e di assistenza del *caregiver* familiare (1,2 milioni per il 2026 e circa 200 milioni annui a decorrere dal 2027, *articolo 53*); è istituito il fondo per il sostegno abitativo dei genitori separati e divorziati con una dotazione di 20 milioni a decorrere dal 2026 (*articolo 56*);
- nel **settore previdenziale** si dispone, la proroga dell'APE sociale con riferimento a determinate fattispecie, con una spesa di 170 milioni per il 2026, 320 milioni per il 2027 e 315 milioni per il 2028 (*articolo 39*) e l'**incremento** di 20 euro mensili delle **pensioni per i soggetti in condizioni disagiate**, con una maggiore spesa di 295 milioni a regime dal 2026 (*articolo 40, co. 1*). Si prevedono, inoltre, misure di **graduale adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento** alla variazione della speranza di vita, per il biennio 2027-2028, con esclusione dei lavoratori che svolgono attività cosiddette usuranti, che generano una maggiore spesa di 1,2 miliardi per il 2027 e di circa 450 milioni per il 2028 (*articolo 43, co. 1*). Si prevede altresì l'anticipo di tre mesi per la liquidazione del TFS o TFR per i

dipendenti pubblici che maturano i requisiti di accesso al pensionamento dal 1° gennaio 2027, con maggiori spese di 265 milioni per il 2027 e 272 milioni per il 2028 (*articolo 44*);

- in materia di **sanità** viene incrementato il livello di finanziamento del **Servizio Sanitario Nazionale** per un importo di 2,4 miliardi nel 2026 e per 2,65 miliardi a decorrere dal 2027 (*articolo 63*). Parte di queste risorse (756 milioni nel 2026 e circa 1.100 milioni a decorrere dal 2027) sono destinate, tra l'altro, al rinnovo dei contratti del personale del comparto;
- tra le misure in materia di **investimenti** si segnala il credito d'imposta nella Zona Economica Speciale unica (**ZES** unica Mezzogiorno), con un limite di spesa di 2,3 miliardi per il 2026, 1 miliardo per il 2027 e 750 milioni per il 2028 (*articolo 95, co. 1*) e il credito d'imposta per le imprese che operano o si insediano nelle Zone logistiche semplificate (ZLS), nel limite di spesa di 100 milioni all'anno (*articolo 95, co. 7*); la misura di sostegno agli investimenti in beni strumentali da parte di micro, piccole e medie imprese (cd. **nuova Sabatini**) è rifinanziata con 200 milioni nel 2026 e 450 milioni nel 2027 (*articolo 97*); il Fondo per la promozione degli scambi ed **internazionalizzazione delle imprese** è rifinanziato con 100 milioni annui per il triennio 2026-2028 (*articolo 103, co. 2*);
- nel settore della **cultura**, si prevede la riorganizzazione dei fondi per la ricerca con un incremento di 150 milioni annui a decorrere dal 2026 (*articolo 107*); si sostituisce, a parità di spesa (180 milioni annui), la Carta del merito e la Carta cultura giovani con una nuova Carta denominata "Carta valore" (*articolo 108*); si riduce da 700 a 550 milioni, per il 2026, e a 500 milioni, a decorrere dal 2027, il Fondo per il cinema e l'audiovisivo (*articolo 110*);
- in materia di sicurezza e **protezione civile** si istituisce un fondo per la riduzione dell'esposizione a situazioni di rischio nel territorio nazionale (350 milioni nel 2026, *articolo 111*) e si rifinanziano numerosi interventi a supporto della ricostruzione nei territori da colpiti da calamità, per una spesa di oltre 400 milioni nel 2026 (*articolo 112*);
- in favore degli **enti locali** si segnalano la **cancellazione** della restituzione delle **anticipazioni di liquidità delle regioni** con accollo del debito da parte dello Stato (*articolo 115*) e le **nuove modalità di calcolo del Fondo crediti di dubbia esigibilità** per gli enti locali (*articolo 118*); sono previsti, inoltre, incrementi del **Fondo per l'assistenza ai minori** (150 milioni per il 2026, *articolo 120, comma 3*), del **Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi** (200 milioni a decorrere dal 2027, *articolo 126, comma 6*) e del **Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio** (di 250 milioni dal 2026, *articolo 128*);
- in materia di **istruzione e università** si rifinanzia a decorrere dal 2026 il fondo integrativo statale per la concessione delle **borse di studio** (250 milioni a decorrere dal 2026, *articolo 128*);
- tra le altre misure si segnala la destinazione di circa 2 miliardi per l'anno 2026 per far fronte agli effetti finanziari derivanti da **contenziosi** nazionali ed europei (*articolo 134*).

In estrema sintesi, le principali **voci di spesa** del disegno di legge di bilancio per il 2026 riguardano i seguenti **interventi** (fonte Nota tecnico-illustrativa, p. 31-32):

- **sostegno al potere d'acquisto e altre misure fiscali (5,2 miliardi)**, con interventi principali sulla riduzione della seconda aliquota IRPEF, sulla detassazione del trattamento accessorio del personale delle amministrazioni pubbliche e sul regime fiscale agevolato per i rinnovi contrattuali, i premi di produttività e il lavoro notturno e festivo dei dipendenti del settore privato;
- misure per le **imprese, investimenti pubblici, emergenze e protezione civile (4,5 miliardi)**, tra gli altri, con i seguenti interventi: credito di imposta ZES unica, nuova Sabatini, differimento della *sugar tax* e della *plastic tax*; misure in favore dei territori colpiti da eventi catastrofali; istituzione del fondo per la riduzione dell'esposizione a situazioni di rischio nel territorio nazionale;
- misure a favore di **famiglia, lavoro, previdenza e politiche sociali (2,2 miliardi)** tra i quali si segnalano i seguenti interventi: revisione della disciplina per il calcolo dell'ISEE, integrazione del reddito delle lavoratrici madri con due o più figli, Fondo per l'acquisto di beni alimentari di prima necessità; incremento delle pensioni dei soggetti in condizioni disagiate; modifiche all'assegno di inclusione (ADI);
- in materia di **sanità (2,4 miliardi)** si ricorda l'incremento del livello di finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale;
- per gli **enti territoriali e altre misure (3,5 miliardi)** si ricordano il Fondo per l'assistenza ai minori e le misure che consentono un ampliamento della capacità di spesa degli enti, le risorse appostate per fare fronte ai contenziosi nazionali ed europei, l'incremento del fondo per le borse di studio e le missioni internazionali.

La seconda sezione del disegno di legge

La **seconda sezione** del disegno di legge di bilancio è composta dallo **stato di previsione dell'entrata, da quindici stati di previsione** della spesa **relativi ai singoli Ministeri** e dal quadro generale riassuntivo che riporta i dati riferiti al triennio del disegno di legge di bilancio.

Essa espone le **previsioni delle entrate e delle spese a legislazione vigente**, le **variazioni** della legislazione vigente **non determinate da innovazioni normative** ma da aggiornamenti delle previsioni per oneri inderogabili e fabbisogno e gli **effetti** finanziari delle **variazioni** derivanti dalle disposizioni contenute

nella **prima sezione** del disegno di legge di bilancio. Inoltre, in linea con la normativa vigente (articolo 15 della legge "rinforzata" n. 243 del 2012), la seconda sezione ha un **contenuto sostanziale** in quanto può prevedere **variazioni di leggi di spesa vigenti** attraverso le rimodulazioni (tra anni diversi per una medesima spesa, o tra spese diverse in un medesimo anno) oppure mediante **rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni**, che possono comportare effetti rilevanti.

La **rilevanza sostanziale** della manovra di seconda sezione risulta dai dati riportati nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del **disegno di legge di bilancio 2026-2028**, che attestano come essa comporti un effetto complessivo in termini di **minori spese** per **865,2 milioni nel 2026** a fronte di maggiori spese per 2.050,7 milioni nel 2027 e 3.381,7 milioni nel 2028. Tali effetti derivano da: **rifinanziamenti** di leggi di spesa (maggiori spese) per **981,3 milioni per il 2026**, 3.155,8 milioni per il 2027 e 3.854,3 milioni per il 2028; **definanziamenti** di leggi di spesa (minori spese) per **-1.779,5 milioni per il 2026**, -955 milioni per il 2027 e -537,5 milioni per il 2028 e da **riprogrammazioni di autorizzazioni pluriennali di spesa** che determinano una **riduzione** per **-67 milioni per il 2026**, -150 milioni per il 2027 e maggiori spese per 65 milioni nel 2028, con conseguente slittamento di 152 milioni nel 2029 ed annualità successive.

La seconda sezione dà altresì conto di una **maggiore spesa** per **interessi** sul debito, per **ulteriori 6 milioni per il 2026**, 68 milioni nel 2027 e 239 milioni nel 2028, e degli effetti delle **rimodulazioni compensative orizzontali** (ovvero mediante spostamento delle somme tra le diverse annualità delle medesime leggi di spesa) che comportano **minori spese per -132,2 milioni nel 2026** e maggiori spese per 288 milioni nel 2027 e 16,8 milioni nel 2028. Di conseguenza, a fronte del citato saldo di -865,2 milioni, gli **effetti complessivi della seconda sezione per il 2026 sono pari a minori spese per circa -990 milioni**.

Nel dettaglio, i **principali rifinanziamenti** disposti in seconda sezione sono:

- **Rete Ferroviaria italiana** (RFI) per manutenzione straordinaria (MIT): **90 milioni nel 2026**, 1.660 milioni nel 2027 e 1.910 milioni nel 2028 (complessivi 3,66 miliardi);
- **ANAS S.p.A.** (MEF) per manutenzione straordinaria e investimenti: 600 milioni nel 2027 e a 1 miliardo nel 2028 (complessivi 1,6 miliardi);
- **Fondo emergenze nazionali** (MEF): **300 milioni nel 2026**, 380 milioni nel 2027 e 380 milioni nel 2028 (complessivi 1.060 milioni);
- **Fondo missioni internazionali** (MEF), per **250 milioni nel 2026**;
- Investimenti per l'**edilizia penitenziaria** (MIT): **35 milioni nel 2026**, 80 milioni nel 2027 e 42 milioni nel 2028 (complessivi 157 milioni);
- Stanziamenti per **strumenti finanziari multilaterali** (MEF): **92,3 milioni nel 2026**, 15,5 milioni nel 2027 e 15,5 milioni nel 2028 (complessivi 153,3 milioni fino al 2030);
- **Fondo da destinare all'attuazione dei programmi di investimento pluriennale per le esigenze di difesa nazionale**: 30 milioni nel 2027, 15 milioni nel 2028 e 120 milioni per ciascuno degli anni dal 2029 al 2036.

I principali **definanziamenti** di seconda sezione sono i seguenti:

- Fondo per le **assunzioni** per le **amministrazioni dello Stato** (MEF): **-91 milioni** a decorrere dal 2026;
- Fondo per l'avvio di **opere indifferibili** (MEF): **-250 milioni** nel 2026;
- Risorse per l'attività di cura dei **caregiver familiari** (MILPS): **-1,2 milioni** nel 2026 e -61,2 milioni a decorrere dal 2027;
- Risorse per la **cooperazione allo sviluppo** (MAECI): **-63,7 milioni** nel 2026 e -49,7 milioni a decorrere dal 2027.

Le due sezioni della legge di bilancio

La prima sezione della legge di bilancio

Dopo la riforma operata nel 2016, la legge di bilancio risulta costituita da un **provvedimento unico**, articolato in **due sezioni**.

La **prima sezione** (che assorbe in gran parte i contenuti della ex legge di stabilità) reca esclusivamente le **misure normative** tese a realizzare gli obiettivi di finanza pubblica indicati nei documenti programmatici di bilancio, Documento di Economia e Finanza (DEF) e la relativa Nota di aggiornamento (NADEF). La **seconda sezione** (che assolve, nella sostanza, le funzioni dell'ex disegno di legge di bilancio) è dedicata alle previsioni di entrata e di spesa, formate sulla base del criterio della legislazione vigente, e reca le proposte di **rimodulazioni e di variazioni della legislazione di spesa** che non necessitano di innovazioni normative.

L'articolo 21, comma 1-ter, della legge n. 196 del 2009, pone **precisi limiti al contenuto della prima sezione** del disegno di legge di bilancio. In estrema sintesi, la prima sezione contiene esclusivamente:

- la determinazione del livello massimo dei saldi del bilancio dello Stato per il triennio di riferimento,

- le norme in materia di entrata e di spesa che determinano effetti finanziari, con decorrenza nel triennio, attraverso la modifica, la soppressione o l'integrazione dei parametri che regolano l'evoluzione delle entrate e della spesa previsti dalla normativa vigente o delle sottostanti autorizzazioni legislative ovvero attraverso nuovi interventi;
- le norme volte a rafforzare il contrasto e la prevenzione dell'evasione fiscale e contributiva o a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali e contributivi;
- l'importo complessivo massimo destinato al rinnovo dei contratti del pubblico impiego nel triennio;
- le norme eventualmente necessarie a garantire il concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica.

In ogni caso, la prima sezione non deve contenere norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale ovvero norme che dispongono la variazione diretta delle previsioni di entrata o di spesa contenute nella seconda sezione del medesimo disegno di legge.

La seconda sezione della legge di bilancio

La parte contabile della legge di bilancio, recata dalla **Sezione II** del provvedimento, contiene il bilancio a legislazione vigente e le **variazioni** della legislazione vigente di spesa **non determinate da innovazioni normative** (articolo 21, comma 1-sexies, legge n. 196/2009).

La parte contabile del bilancio contenuta nella **Sezione II** è venuta ad assumere, a seguito della riforma del 2016, un **contenuto sostanziale** potendo incidere direttamente, attraverso le rimodulazioni ovvero rifinanziamenti, definanziamenti o riprogrammazioni degli stanziamenti relativi a leggi di spesa vigenti.

Le variazioni degli stanziamenti relativi a leggi di spesa vigenti compongono, dunque, insieme alle innovazioni legislative introdotte con la Sezione I, il **complesso della manovra** di finanza pubblica.

Le **previsioni** contenute nella **Sezione II**:

- sono **formate** sulla base della **legislazione vigente**, la quale **include** sia l'aggiornamento delle previsioni di spesa per oneri inderogabili e per fabbisogno sia le **rimodulazioni compensative**, che possono interessare anche i fattori legislativi, proposte dalle amministrazioni in sede di formazione del bilancio,
- **evidenziano** per ciascuna unità di voto, le proposte relative a **refinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni** degli stanziamenti relativi a **leggi di spesa vigenti**;
- riportano, per ciascuna unità di voto, anche gli **effetti** delle **variazioni** derivanti dalle disposizioni contenute nella **Sezione I**. In tal modo, la Sezione II fornisce, per ciascuna unità di voto, **previsioni c.d. "integrate"** con gli effetti della manovra.

Le unità di voto parlamentare e la classificazione delle spese

Ai sensi dell'articolo 25 della legge di contabilità, la classificazione delle voci di spesa si articola su tre livelli:

- a) le **missioni**, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici della spesa;
- b) i **programmi**, che **costituiscono le unità di voto parlamentare**, e rappresentano aggregati di spesa con finalità omogenea diretti al perseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito delle missioni;
- c) le **unità elementari di bilancio**, che rappresentano le unità di gestione e rendicontazione – attualmente i **capitoli** - eventualmente ripartite in piani di gestione.

Con il D.Lgs. n. 90/2016 sono state **introdotte** nel bilancio dello Stato le **azioni**, quali ulteriore articolazione dei programmi, volte a specificare ulteriormente la finalità della spesa. Al momento, esse rivestono carattere **meramente conoscitivo**, ad integrazione della classificazione per capitoli.

Le azioni complessive del bilancio dello Stato sono rappresentate in un **prospetto** dell'atto deliberativo, collocato dopo i quadri generali riassuntivi, che riporta il bilancio per Missione, Programma e Azione nella sua interezza.

Costituiscono oggetto di approvazione parlamentare le previsioni relative all'anno cui il bilancio si riferisce, sia quelle relative al secondo e terzo anno del bilancio triennale. **Soltanto le previsioni del primo anno** costituiscono, tuttavia, limite alle **autorizzazioni di impegno e pagamento**.

Nell'ambito di ciascuna **unità di voto** (programma), le **spese** sono **classificate** a seconda della **natura autorizzatoria di spesa** sottostante in:

- **oneri inderogabili**, ossia spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l'evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi, tra cui rientrano le cosiddette **spese obbligatorie** (vale a dire, le spese relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni, le spese per

interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa);

- **fattori legislativi**, ossia spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio;
- **spese di adeguamento al fabbisogno**, ossia spese diverse dagli oneri inderogabili e dai fattori legislativi, quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

A tale classificazione si collega il diverso grado di flessibilità e di manovrabilità della spesa stessa, ai fini dell'applicazione della disciplina della **flessibilità del bilancio** (cfr. paragrafo seguente).

La quota delle spese per oneri inderogabili, fattore legislativo e adeguamento al fabbisogno è indicata in appositi **allegati** agli stati di previsione della spesa.

La flessibilità degli stanziamenti di bilancio da fattore legislativo

La c.d. **flessibilità** di bilancio consente alle amministrazioni di incidere sugli stanziamenti di spesa relativi ai **fattori legislativi** – determinati, cioè da norme di legge - al fine di modularne le risorse secondo le necessità connesse al raggiungimento degli obiettivi di spesa.

L'articolo 23, comma 3, della legge n. 196 consente, nella **Sezione II**, per **motivate esigenze** e nel rispetto dei saldi programmati di finanza pubblica:

a) la **rimodulazione in via compensativa** tra le dotazioni di spesa relative a **fattori legislativi all'interno di ciascuno stato di previsione**, anche tra missioni diverse, fermo restando la preclusione dell'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti (c.d. **rimodulazione verticale**).

È consentita altresì la rimodulazione delle **quote annuali** delle autorizzazioni **pluriennali di spesa in conto capitale**, nel rispetto del vincolo finanziario complessivo, per l'adeguamento delle dotazioni finanziarie al Cronoprogramma dei pagamenti (ai sensi dell'articolo 30, co. 2, della legge n. 196): in questo caso, le rimodulazioni coinvolgono **una singola autorizzazione di spesa** e trovano compensazione nell'ambito del periodo pluriennale di riferimento (c.d. **rimodulazione orizzontale**). Per le autorizzazioni pluriennali di spesa in conto capitale è inoltre prevista la **reiscrizione** nella competenza degli esercizi successivi delle **somme non impegnate** alla chiusura dell'esercizio. Tale facoltà è concessa per una sola volta per le medesime risorse;

b) il **rifinanziamento, definanziamento e riprogrammazione** delle dotazioni finanziarie di spesa di parte corrente e in conto capitale delle **leggi di spesa vigenti**, per un periodo temporale anche pluriennale. Tali variazioni di autorizzazioni legislative di spesa, in quanto non compensative, concorrono alla manovra di finanza pubblica.

È prevista esplicita **evidenza contabile** delle variazioni relative ai fattori legislativi di spesa, in **appositi allegati conoscitivi** agli stati di previsione della spesa, che vengono aggiornati anche all'atto del passaggio dell'esame del provvedimento tra i due rami del Parlamento.

La struttura degli stati di previsione della spesa

La Sezione II del disegno di legge di bilancio è costituita dallo stato di previsione dell'entrata e dagli stati di previsione della spesa relativi ai singoli Ministeri (**Tomo III** del disegno di legge).

Il **deliberativo** di ciascuno **stato di previsione della spesa** espone gli stanziamenti dei programmi di spesa del Ministero, che costituiscono l'unità di voto parlamentare, con i seguenti **Allegati**:

- **Rimodulazioni** compensative **verticali** di spese per fattori legislativi e per adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (articolo 23 c.3, lett.a));
- **Rimodulazioni** compensative **orizzontali** di spese per adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (articolo 23 c.3, lett.a) e articolo 30, co. 2, lett. a));
- **Rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni** previste a legislazione vigente (articolo 23 c.3, lett.b));
- Dettaglio, per unità di voto, delle **spese** per oneri inderogabili, fattore legislativo e adeguamento al fabbisogno (articolo 21, c.4);
- **Reiscrizione somme non impegnate** (articolo 30 c.2).

Ogni stato di previsione della spesa presenta la **nota integrativa**, che contiene gli **elementi informativi** dei programmi, con riferimento alle azioni sottostanti, alle risorse finanziarie ad esso destinate per il triennio, e le norme autorizzatorie che lo finanziano.

Agli stati di previsione della spesa dei singoli Ministeri sono allegati, secondo le rispettive competenze, degli **elenchi degli enti cui lo Stato contribuisce** in via ordinaria.

L'articolo 21, comma 14, della legge di contabilità dispone l'**approvazione** con **distinti articoli** di ciascuno stato di previsione dell'entrata e della spesa.

Senato: Dossier n. 580/1
Camera: Progetti di legge n. 516 /1
1 dicembre 2025

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche nei settori economico e finanziario	Studi1@senato.it - 066706-2451	✕ SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Bilancio	st_bilancio@camera.it - 066760-2233	✕ CD_bilancio

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.
ID0014a