



DDL recante Bilancio di previsione dello Stato
per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale
per il triennio 2025-2027

(A.C. 2112-*bis*)

Audizione Parlamentare

4 novembre 2024



SOMMARIO

PREMESSA E VALUTAZIONI GENERALI	2
VALUTAZIONI DI DETTAGLIO	9
1. FISCO E LOTTA ALL'EVASIONE	9
1.1 Misure fiscali	9
1.2 Misure in materia di lotta all'evasione	11
1.3 Altre misure	11
2. LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE E FAMIGLIA	13
2.1 Misure in materia di lavoro e previdenza sociale	13
2.2 Misure in materia di famiglia	16
3. SANITÀ	18
4. IMPRESE	20
4.1 Misure in favore dei lavoratori dipendenti	20
4.2 Misure in materia di investimenti privati e accesso al credito	21
5. UNIVERSITÀ E RICERCA	24
6. CALAMITÀ NATURALI ED EMERGENZE	25
7. REVISIONE DELLA SPESA	27

PREMESSA E VALUTAZIONI GENERALI

L'economia italiana è in sostanziale stallo: i recenti dati ISTAT mostrano una crescita pari a zero nell'ultimo trimestre, con un'ulteriore contrazione dell'industria e a fronte, invece, di una moderata crescita dei servizi.

Il deludente andamento economico estivo lascia inalterata al +0,4% la variazione del PIL acquisita per il 2024, rendendo improbabile la crescita al +1% prevista dal Governo e difficile quella al +0,8% stimata dai principali previsori, incluso il nostro Centro Studi.

Preoccupa soprattutto l'andamento della produzione industriale, che è caduta di un -7,4% negli ultimi 24 mesi, cioè agosto 2024 su agosto 2022, facendo registrare una variazione tendenziale negativa da 19 mesi consecutivi.

Queste evidenze si inquadrano in una dinamica molto debole dell'Eurozona. Non a caso, la stessa parola, cioè "stallo", è stata utilizzata non più tardi di venerdì scorso dalla Presidente Lagarde per descrivere lo stato di salute dell'economia europea. L'area euro, dalla fine del 2019 alla metà del 2024, ha visto una crescita del PIL del +3,4, raffrontata a un +10,7 degli Stati Uniti e a un +22,8 della Cina.

Per l'Italia, ma anche per il resto dell'UE, preoccupa soprattutto la crisi tedesca, poiché - com'è noto - le interdipendenze tra le due economie sono molto forti. Ricordiamo che, nonostante l'ampio processo di diversificazione realizzato dalle imprese italiane negli ultimi anni, l'export verso la Germania pesa per quasi il 12% del totale di beni esportati. Tuttavia, le vendite italiane in Germania sono in calo da due anni: -5,6% nei primi otto mesi del 2024 sullo stesso periodo 2023 e -7,2% complessivo rispetto allo stesso periodo del 2022.

A questo si aggiungono gli ulteriori vincoli, stavolta di matrice regolamentare, provenienti dall'Europa e legati soprattutto al Green Deal. Normative come l'ETS, il CBAM e quella sul taglio delle emissioni nel settore automotive rappresentano pesanti fattori di incertezza. Ciò soprattutto perché non è chiaro se, e quando, l'inerzia delle politiche messe in campo dalla precedente Commissione, che valutiamo corrette negli obiettivi ma troppo penalizzanti nella loro declinazione, verrà invertita.

Questa situazione genera un rischio che è nostro dovere evidenziare: perdere base produttiva, inducendo le imprese, che oggi - molto più che in passato - non hanno particolari vincoli su dove insediarsi, a farlo fuori dall'Italia, se non addirittura fuori dall'Europa.

Perdere base produttiva, per via di delocalizzazioni o cessazioni di attività, non è un problema per la sola industria, ma per il Paese, perché senza industria non c'è lavoro, ma anche perché, con essa, verrebbe meno la componente più vitale della nostra economia, quella che innova e che compete sui mercati internazionali e che contribuisce in modo determinante all'export, al positivo saldo commerciale e al nostro sistema di welfare.

In questo contesto, il nostro auspicio era, e rimane, di una Manovra incisiva, con una visione di politica industriale e un impulso deciso sugli investimenti, per non disperdere, ma anzi consolidare, quello slancio che l'economia italiana ha saputo mostrare in anni recenti.

Al momento, però, il testo che oggi commentiamo, e che noi auspichiamo venga migliorato durante il percorso parlamentare, non offre risposte adeguate ai problemi e ai rischi sopra segnalati. E ciò soprattutto perché non appare in grado di invertire quella tendenza a livelli di crescita da zero virgola, che, con l'eccezione della fase post pandemica, ha caratterizzato la nostra economia negli ultimi 25 anni.

Nel seguito, intendiamo motivare perché e suggerire i possibili ambiti di intervento.

Con una premessa: apprezziamo, e riteniamo sia un valore da preservare, l'attenzione posta sui conti pubblici, in coerenza con un quadro di politica fiscale volto a centrare gli obiettivi fissati dal recente Piano Strutturale di Bilancio (PSB).

Il punto è, però, che nella Manovra sono sostanzialmente assenti il sostegno agli investimenti e alle imprese che li realizzano. Ciò anche tenuto conto di due fattori: l'abrogazione dell'ACE avvenuta lo scorso anno, cioè del principale strumento di sostegno alla patrimonializzazione delle imprese; il lento avvio del Piano 5.0, anche per via di stringenti regolamentazioni europee, pur destinato a specifiche forme di investimento.

In quest'ottica, i soli interventi degni di nota sono quelli di proroga e rifinanziamento del credito d'imposta per gli investimenti nella ZES Unica, cui si affiancano il rinnovo del credito d'imposta per la quotazione delle PMI e il rifinanziamento della "Nuova Sabatini".

Questo breve elenco andrebbe integrato, partendo da alcune priorità: le risorse per i contratti di sviluppo, strumento agevolativo strategico per il sostegno agli investimenti produttivi, e per la ricerca industriale, in particolare con gli accordi di innovazione, principale strumento a selezione per sostenere i progetti di ricerca applicata delle imprese; nuovi stanziamenti servono poi per la partecipazione delle imprese italiane agli IPCEI (grandi progetti di interesse europeo), l'unico strumento utile a finanziare la ricerca di frontiera e la prima industrializzazione.

E a proposito di ricerca, vogliamo, da un lato, ribadire la strategicità di uno strumento come il credito d'imposta R&S e, dall'altro, sottolineare che riconoscere un modesto - e tuttora indefinito - contributo in conto capitale a chi ha aderito alla procedura di riversamento spontaneo non risolve il vero problema, cioè la perdurante assenza di un quadro certo per individuare le attività agevolabili; d'altro canto, i termini per il riversamento - pur prorogati a più riprese - non sono risultati adeguati a dotare le imprese di una certificazione delle attività, aderendo a una procedura resa operativa solo a luglio scorso. In definitiva, la nuova misura appare orientata soprattutto a indurre le imprese a aderire per recuperare risorse, piuttosto che a risolvere la situazione critica, specie di alcuni settori come la moda, legata anche a indicazioni ministeriali modificate nel corso del tempo.

Anche con riferimento al Mezzogiorno, che ha rappresentato un fattore di vitalità per la nostra economia negli ultimi anni, al venir meno - dal 2025 - di decontribuzione Sud si affianca sì la creazione di un fondo quinquennale, che ne conferma gli obiettivi, cioè, ridurre i divari di sviluppo e occupazione al Sud. Tuttavia, la nuova misura, che andrà concordata con l'Europa, ha connotati incerti e che andranno ben coordinati proprio con quelli del credito d'imposta sugli investimenti nella ZES Unica.

In modo analogo, sul versante dell'accesso al credito, la Manovra necessita di essere rafforzata. Si tratta di un ambito - connesso a quello degli investimenti e - il cui andamento, negli ultimi anni, è stato penalizzato per via degli alti tassi d'interesse.

Ferma la necessità di proseguire nel percorso in atto teso a riportare - dopo l'ampliamento necessario per fronteggiare la crisi pandemica - a un livello fisiologico le garanzie statali, la priorità è rendere strutturale la riforma del Fondo di Garanzia per le PMI, in scadenza a fine anno. Si dovrà, di conseguenza, provvedere al suo rifinanziamento, stimato in circa 200 milioni di euro, una cifra non esorbitante, per mantenere l'attuale operatività del Fondo nel 2025. Ricordiamo che il Fondo è una misura vitale per le imprese e senza la quale la stessa proroga della "Nuova Sabatini" rischia di rivelarsi poco utile.

Le considerazioni appena svolte, e le proposte di intervento formulate, sono poi avvalorate da un ulteriore dato. Per raggiungere gli obiettivi programmatici di finanza pubblica del PSB, e quelli di *spending review* del PNRR, la Manovra impone alcuni tagli alle spese dei Ministeri. Quello di competenza del MIMIT ammonta a circa 1,3 miliardi di euro nel prossimo triennio: in gran parte, si tratta di risorse poste a copertura di misure per la competitività delle imprese, che rischiano di venir meno.

A questi tagli si aggiunge quello del cd. fondo automotive per gli anni 2025/2030. Tale fondo, la cui dotazione ammonta nel quinquennio a circa 5,8 miliardi di euro, ha lo scopo di sostenere programmi di sviluppo industriale, finanziare progetti di ricerca e incentivare la domanda di veicoli a basse emissioni. Il DDL ne dispone la riduzione per circa 4,6 miliardi, senza alcun confronto preventivo con gli operatori del settore.

La filiera dell'auto, che peraltro vede nella componentistica un'eccellenza della nostra manifattura, ha vissuto un crollo negli ultimi mesi, con livelli di produzione tornati a quelli di inizio 2013, e un -26% a luglio 2024 rispetto allo stesso mese dell'anno scorso (quella degli autoveicoli è scesa in realtà del 34%). Riteniamo, quindi, che almeno una parte di quelle risorse debba essere recuperata, per sostenere l'offerta nella delicata sfida della transizione e non, invece, per potenziare la domanda, linea che ha dimostrato nel recente passato di non essere efficace.

E in tema di transizioni, l'energia continua a rappresentare un fattore di svantaggio competitivo per le imprese italiane, per via dei prezzi pagati per gas ed elettricità, più alti rispetto a quelli francesi e tedeschi, nonché dei paesi extraeuropei. La Manovra non fa registrare interventi significativi, mentre sarebbe opportuno prevedere un finanziamento alla ricerca sui nuovi vettori nucleari. Ciò, peraltro, in linea con quanto indicato nel PSB, vale a

dire l'intenzione del Governo di promuovere lo sviluppo del nucleare di nuova generazione, cioè di una filiera altamente tecnologica, valorizzandone il potenziale per la competitività del nostro sistema industriale.

Per quanto concerne, invece, l'intonazione della Manovra, non possiamo non rilevare come essa, in alcuni passaggi, appaia troppo intrusiva nelle dinamiche d'impresa.

Ci riferiamo soprattutto alle disposizioni - già oggetto di dibattito - che introducono per società, enti, organismi e fondazioni che ricevono contributi a carico dello Stato l'obbligo di integrare la composizione del collegio di revisione o sindacale con un rappresentante del MEF. In sede di prima applicazione, la soglia di significatività dei "contributi" è fissata in 100 mila euro annui. Una previsione analoga, sebbene dall'ambito applicativo ancor più dubbio, impone un tetto ai compensi degli amministratori pari al 50% di quello che spetta al primo presidente della Corte di cassazione.

La finalità di questi interventi sarebbe di garantire più efficienza della spesa pubblica, favorendone l'efficacia allocativa. Tuttavia, l'imposizione di un sindaco o revisore di nomina ministeriale all'interno delle imprese presenta almeno due ordini di problemi: è una misura sproporzionata e che denota un'eccessiva diffidenza verso le imprese; non considera che le principali misure di incentivazione sono già soggette a forme di monitoraggio (es. comunicazione preventiva e/o successiva), che comportano, spesso, oneri molto significativi a carico delle imprese stesse.

Evidenziamo, quindi, la necessità di eliminare questa misura.

D'altro canto, giova ricordare che già all'epoca della redazione del Codice civile del 1942 il Legislatore abbandonò l'opzione di imporre un membro di nomina pubblica all'interno degli organi di controllo societari: farlo oggi significherebbe contravvenire a qualunque logica moderna di *governance* capitalistica, orientata a principi di mercato.

Passando alla componente più propriamente fiscale del DDL Bilancio, rileviamo anzitutto come le misure di sostegno al reddito assorbano una quota consistente delle risorse, cioè oltre 17 miliardi sui 30 complessivi.

In questo ambito, l'intervento più significativo, che Confindustria apprezza, riguarda la riduzione strutturale dell'imposizione fiscale per i redditi di lavoro dipendente fino a 40 mila euro. Essa sostituisce e migliora la misura temporanea di taglio del cuneo contributivo sperimentata negli ultimi anni.

Il contributo alla domanda interna che tale intervento potrebbe generare, tanto più rilevante alla luce delle evidenze richiamate in premessa, rischia però di essere vanificato dal parallelo riordino degli oneri detraibili, previsto per i contribuenti con reddito complessivo superiore a 75 mila euro.

Si tratta di una sorta di taglio lineare, che si applicherebbe a ogni detrazione d'imposta prevista nell'ordinamento (al netto delle spese sanitarie), colpendo anche misure che costituiscono un sostegno indiretto per alcuni settori economici. Inoltre, riducendo la

capacità di spesa di coloro che maggiormente sono in grado di contribuirvi, esso rischia di produrre effetti negativi sulla domanda.

A proposito di imposte, la rimozione di ogni limite di fatturato per l'applicazione di quella sui servizi digitali finisce per colpire non più solo i cd. giganti del web, ma anche piccoli e medi operatori italiani, generando uno svantaggio competitivo per il sistema Paese, in danno della transizione digitale.

Svantaggio competitivo è, purtroppo, l'esito che constatiamo anche se guardiamo alla Manovra dal punto di vista del settore delle *life sciences*.

Infatti, nel contesto di un incremento della dotazione del Fondo sanitario nazionale, scelta condivisibile e che però si configura con certezza per il solo 2025, il DDL Bilancio non affronta il tema del *payback* sui dispositivi (che per il prossimo anno vale 2,4 miliardi di euro, in crescita rispetto al 2023) e, contestualmente, trasferisce d'imperio dalle imprese farmaceutiche ai grossisti una percentuale sul prezzo di vendita al pubblico dei medicinali di classe A. L'effetto è di un taglio netto dei ricavi, che equivale a un aumento della pressione fiscale su queste imprese del 6%. E ciò rispetto a un settore trainante per la nostra economia e per gli investimenti esteri in Italia negli ultimi anni: un cattivo segnale, senza neppure benefici per il bilancio pubblico, che ci porta a chiedere l'eliminazione della misura.

Spostandoci su un altro versante, quello del lavoro e della previdenza, le misure non presentano elementi di particolare novità, né di impatto strutturale significativo, sia sul sistema di *welfare*, sia sui processi di transizione industriale in atto. Si tratta di interventi perlopiù in continuità con quelli delle precedenti Leggi di Bilancio e che seguitano a connotarsi come temporanei e funzionali perlopiù a fronteggiare situazioni contingenti.

In questo contesto, è positiva la conferma del dimezzamento - dal 10% al 5% - dell'aliquota dell'imposta sostitutiva sulle somme erogate ai dipendenti sotto forma di premi di risultato o di partecipazione agli utili. Apprezzabile soprattutto la valenza triennale dell'intervento, che potrà fornire alle imprese un orizzonte stabile per le politiche retributive.

Per rafforzarlo, riteniamo che vada superato il limite del requisito incrementale da raggiungere ogni anno per accedere all'agevolazione, riconoscendola anche nelle ipotesi in cui l'impresa confermi gli stessi obiettivi di produttività del biennio precedente. Il beneficio, in termini di flessibilità applicativa, si produrrebbe comunque a vantaggio di lavoratori che hanno già contribuito al raggiungimento degli obiettivi aziendali nelle precedenti annualità, e, su un piano più generale, del *welfare* aziendale.

Inoltre, apprezziamo particolarmente il fatto che, accogliendo una proposta di Confindustria, il DDL introduca una detassazione delle somme erogate o rimborsate dai datori di lavoro - entro il limite di 5.000 euro annui - ai dipendenti, per il pagamento dei canoni di locazione. La misura riguarda i titolari di reddito non superiore a 35.000 euro annui e che abbiano trasferito la residenza oltre un raggio di 100 chilometri, per i primi due anni dall'assunzione

Si tratta del primo step di quel Piano per l'abitare sostenibile di cui Confindustria ha inteso farsi parte attiva e propositiva e che concretizza un impegno delle imprese per affrontare un problema molto sentito in diverse aree del Paese; problema che, da un lato, contribuisce alle difficoltà nel reclutare manodopera e, dall'altro, rappresenta un vero e proprio fattore di disagio sociale per ampie fasce della popolazione.

In tal senso, è altrettanto positivo che il DDL contenga una norma programmatica in base alla quale, con successivo DPCM, verrà approvato un piano nazionale per l'edilizia residenziale pubblica e sociale, denominato "Piano casa Italia". Tale Piano sarà dedicato al rilancio delle politiche abitative a supporto di persone e famiglie e punterà, tra le altre cose, a individuare modelli innovativi di *governance* e finanziamento dei progetti, razionalizzando l'offerta abitativa disponibile. Si tratta di una misura che può rappresentare la cornice per realizzare il Piano allo studio di Confindustria; in quest'ottica, sarebbe importante esplicitare che, per farlo, sono necessari interventi di semplificazione nella disciplina urbanistica ed in edilizia, di matrice finanziaria, specie garanzie volte a favorire anche l'afflusso di risparmio privato, e fiscali.

Prima di concludere, vorremmo tornare a soffermare l'attenzione sul punto da cui hanno preso le mosse le nostre riflessioni, vale a dire l'esigenza di un deciso impulso agli investimenti e alle imprese che li realizzano.

Da un lato, torniamo a ribadire la necessità degli interventi di rifinanziamento e delle puntuali correzioni sopra proposte.

Dall'altro, riteniamo che occorra dare un segnale forte per le imprese italiane, gli investitori esteri e gli osservatori internazionali, col chiaro obiettivo di rendere più attrattivo il nostro Paese.

Ci riferiamo a un sistema premiale per chi decida di continuare a fare impresa in Italia, investendo, e per chi decida di spostare sull'Italia le proprie attenzioni e i propri capitali per produrre. È il momento di essere coraggiosi, disegnando un meccanismo di IRES premiale: un taglio significativo, nell'ordine di 5 punti percentuali - per essere competitivi sul piano europeo - dell'aliquota applicabile alle imprese che trattengano utili, così da consolidarsi patrimonialmente, e che effettuino determinate tipologie di investimenti, rilevanti sul piano del rafforzamento competitivo, specie nell'ottica delle transizioni, delle nuove assunzioni e del *welfare* aziendale.

Si tratta di un disegno già tracciato nella legge delega fiscale - e che abbiamo apprezzato nella sua impostazione generale - cui occorre ora dare pronta attuazione.

Siamo consapevoli del principale ostacolo a questa proposta, vale a dire i vincoli di bilancio, conseguenti anche al PSB. Tuttavia, riteniamo che già solo nelle pieghe della Manovra vi sia spazio per una diversa, e a nostro giudizio più produttiva, composizione degli interventi.

In proposito, facciamo un solo esempio, però significativo: dei 17 miliardi di euro stanziati per gli interventi di sostegno al reddito, ben 4,8 sono riconducibili a due misure, vale a dire

l'accorpamento da quattro a tre degli scaglioni di reddito rilevanti a fini IRPEF e il taglio delle detrazioni per i redditi superiori a 75 mila euro annui.

Misure che, nel primo caso, apporteranno un contributo poco significativo e, quindi, poco percepibile per i soggetti interessati e che, nel secondo caso, rischiano di produrre - per i motivi già evidenziati - effetti macroeconomici negativi.

E poi non dobbiamo dimenticare che ogni anno destiniamo solo il 50% dei proventi delle aste ETS alla finalità prevista dalle norme europee, cioè la transizione energetica. Si tratta di circa 1,7 miliardi di euro sottratti alla competitività delle imprese.

Mancano poi degli interventi a supporto degli investimenti delle imprese in prevenzione e messa in sicurezza degli impianti per aumentare i livelli di resilienza rispetto alle calamità naturali, quanto mai determinanti nella vita di un Paese come l'Italia, fortemente vulnerabile ed esposto ai rischi.

Inoltre, tali misure andrebbero inquadrare nel contesto più ampio degli investimenti pubblici sul territorio, anche in vista dell'imminente entrata in vigore dell'obbligo che impone alle imprese di stipulare una polizza assicurativa a copertura dei danni derivanti da eventi catastrofali.

A tale riguardo, il decreto ministeriale destinato a dare concretezza all'obbligo non è ancora disponibile e occorre tempo per informare le imprese e renderle consapevoli. È quindi indispensabile prorogare il termine di entrata in vigore dell'obbligo, attualmente fissato al 1° gennaio 2025. Inoltre, si dovrebbe poi valutare l'esonero – integrale o parziale – delle polizze stipulate ai sensi di tale obbligo dall'imposta sui premi di assicurazione. In alternativa, si dovrebbe destinare il maggior gettito derivante da tale imposta agli interventi sopra indicati.

In chiave propositiva, su queste considerazioni invitiamo, tutti, a una seria riflessione.

E con questo invito concludiamo il nostro intervento.

Non è mera retorica affermare che, in questi anni, il Paese è stato posto spesso, e continua a essere, di fronte a un bivio.

La scelta è tra tornare a essere un propulsore di innovazione, di progresso, di opportunità per le giovani generazioni di migliorarsi e migliorare le condizioni di benessere ereditate da quelle che le hanno precedute.

Oppure, declinare verso l'immobilità, la rendita, verso modelli di economia di prossimità spesso a basso valore aggiunto se non affiancati al "motore" di un'industria tecnologicamente avanzata e competitiva nel mondo.

La scelta è nelle nostre e nelle vostre mani.

Per questo, avvertiamo la necessità e l'urgenza di segnali chiari e di misure coraggiose.

Per il bene dell'Italia, delle sue imprese e dei suoi lavoratori.

Nel prosieguo del documento, l'analisi più dettagliata delle principali misure di interesse.

VALUTAZIONI DI DETTAGLIO

1. FISCO E LOTTA ALL'EVASIONE

1.1 Misure fiscali

Il DDL rende strutturale l'intervento sull'IRPEF introdotto lo scorso anno, come prima attuazione della delega fiscale (art. 2). Pertanto, si conferma **l'accorpamento da quattro a tre degli scaglioni di reddito** ai fini IRPEF: fino a 28.000 euro aliquota al 23%; da 28.000,01 euro a 50.000 euro, aliquota al 35%; oltre 50.000 euro, aliquota al 43%.

Non viene invece confermata la misura dello scorso anno sul cuneo contributivo, in luogo della quale si introduce un ulteriore intervento per i redditi di lavoro dipendente fino a 40.000 euro.

In particolare, si introduce un meccanismo articolato su bonus e detrazioni, che prevede:

1. il riconoscimento, per i soggetti con redditi annui di importo inferiore a 20.000 euro, di un trattamento integrativo monetario, anticipato dal datore di lavoro e che non concorre alla formazione del reddito, determinato applicando specifiche percentuali al reddito da lavoro dipendente;
2. l'introduzione, per i soggetti con redditi annui di importo compreso tra i 20.000 e i 40.000 euro, di un'ulteriore detrazione dall'IRPEF, rapportata al periodo di lavoro, di importo differenziato per i lavoratori in ragione del reddito complessivo.

Le misure di riduzione del cuneo sul lavoro previste nel 2024 (taglio del cuneo contributivo e primo modulo di riforma IRPEF) avevano un impatto cumulato in termini di maggiori oneri finanziari per lo Stato pari a circa 14 miliardi di euro.

Le misure previste dal DDL, comprensive anche dell'intervento sulle detrazioni d'imposta per i redditi medio-alti (v. *infra*), avranno un costo di circa 17 miliardi di euro. Da prime stime, sembrerebbe che il maggior costo per l'Erario sia attribuibile all'ampliamento della platea dei beneficiari, percettori di redditi fino a 40.000 euro.

Da segnalare poi, in negativo, un articolato riordino degli oneri detraibili previsto per le sole persone fisiche con reddito complessivo superiore a 75.000 euro, che tiene conto anche della composizione del nucleo familiare e della presenza di figli fiscalmente a carico (rilevano anche i figli nati fuori del matrimonio riconosciuti, adottivi, affidati o affiliati)

Dalla formulazione ampia della disposizione, tale "taglio lineare" si applicherebbe a ogni detrazione d'imposta prevista nel nostro ordinamento (sono fatte salve solo le spese sanitarie), rischiando di impattare su un ampio novero di oneri detraibili e colpendo misure che costituiscono un sostegno indiretto per alcuni settori economici (es. agevolazioni per settore edile, investimenti alle *start-up* innovative, interessi passivi su finanziamenti per acquisto prima casa, detrazioni per erogazioni liberali a popolazioni colpite da calamità, detrazioni per polizza assicurativa sulla casa per eventi calamitosi, ecc.). Tale intervento solleva quindi forti perplessità, anche perché penalizza la capacità di spesa di coloro che

maggiormente sono in grado di contribuirvi, con effetti potenzialmente negativi sulla domanda.

Il DDL interviene sugli **enti creditizi e finanziari** e le imprese di **assicurazione** con un differimento delle svalutazioni e delle perdite su crediti. In particolare, tale deduzione è differita: *i)* per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2025, in quote costanti, al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2026 e ai tre successivi; *ii)* per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2026, in quote costanti, al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2027 e ai due successivi (art. 3). Sono previsti analoghi differimenti per ulteriori voci specifiche a carico dei medesimi soggetti.

Viene esteso l'ambito applicativo dell'**imposta sui servizi digitali** a tutti i soggetti esercenti attività d'impresa che realizzano ricavi derivanti da servizi digitali nel territorio dello Stato (art. 4). Attualmente, l'imposta si applica ai soggetti che, singolarmente o a livello di gruppo nell'anno precedente realizzano congiuntamente: *i)* ricavi complessivamente pari o superiori a 750 milioni di euro e *ii)* ricavi da servizi digitali in Italia complessivamente pari o superiori a 5,5 milioni di euro.

Si osserva che tale imposta è stata introdotta dal legislatore italiano con la Legge di Bilancio 2019 (poi corretta parzialmente con la Legge di Bilancio 2020), in attesa di un coordinamento normativo a livello globale sul tema delle modalità di tassazione dei servizi digitali. Le modifiche apportate dal DDL estendono notevolmente la platea dei soggetti interessati, colpendo tutte le imprese digitali italiane, a prescindere dal volume di fatturato e ricavi, ad esempio in relazione ad attività di pubblicità online mirata, servizi di intermediazione e vendita dei dati raccolti dagli utenti. Questa "fuga in avanti" realizzata dal nostro Paese, in difetto di correttivi, genererà disparità di trattamento e svantaggio competitivo di operatori italiani nei confronti di operatori globali.

Viene, inoltre, innalzata la tassazione delle plusvalenze da **criptovalute**, che passa dal 26% al 42%.

Il DDL rende opportunamente stabile il regime di **rideterminazione del valore di terreni e partecipazioni** che, da oltre vent'anni, è stato quasi sempre rinnovato annualmente (art. 5). L'imposta sostitutiva è stabilita nella misura del 16% e va versata entro il 30 novembre di ciascun anno (è rateizzabile in tre rate annuali di pari importo).

Si segnala poi la conferma, anche per i periodi di imposta 2025, 2026 e 2027, della **deduzione maggiorata**, ai fini IRES, del costo relativo a **nuovi assunti** (art. 70).

La misura riguarderà gli incrementi occupazionali risultanti al termine di ciascuno dei predetti periodi d'imposta rispetto al relativo periodo d'imposta precedente. L'agevolazione ha finora registrato scarso interesse da parte delle imprese, anche in ragione delle difficoltà applicative e del ridotto periodo di applicazione (il decreto attuativo è stato emanato solo nel mese di giugno 2024), ma la valenza su base triennale potrebbe, in parte, farne recuperare attrattività.

1.2 Misure in materia di lotta all'evasione

Degni di nota alcuni interventi sui **pagamenti elettronici** (artt. 9-10).

In particolare, si dispone che, a decorrere dal 2026, qualsiasi strumento, fisico o *software*, dedicato all'incasso del pagamento elettronico debba essere adeguatamente collegato con gli strumenti di trasmissione telematica dei corrispettivi, in modo che si possa assicurare la puntuale trasmissione del dato IVA in pendenza dell'incasso elettronico del corrispettivo. In caso di mancato adeguamento o omessa o incompleta trasmissione dei pagamenti saranno applicate le medesime sanzioni previste per l'installazione del registratore telematico e la trasmissione dei dati IVA.

Al fine di rinforzare i controlli e l'interoperabilità delle banche dati a disposizione delle amministrazioni fiscali, si dispone che, nei provvedimenti di futura emanazione concernenti la definizione dei modelli fiscali, sia disciplinata la modalità di indicazione del codice CIN (ossia il codice identificativo nazionale assegnato dal Ministero del turismo alle unità immobiliari ad uso abitativo destinate a contratti di locazione per finalità turistiche, alle unità immobiliari ad uso abitativo destinate alle locazioni brevi e alle strutture ricettive alberghiere ed extralberghiere) nelle dichiarazioni fiscali e della certificazione unica.

Si limita, inoltre, la deducibilità, ai fini delle imposte sui redditi, ai soli pagamenti tracciabili con riferimento alle spese per vitto e alloggio sostenute o rimborsate analiticamente ai lavoratori dipendenti, nonché a quelle per viaggio e trasporto effettuati mediante autoservizi pubblici non di linea, di cui all'articolo 1 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (es. servizio taxi e noleggio con conducente, c.d. NCC). Il medesimo regime di tracciabilità delle spese è esteso a tutte le spese di rappresentanza, vitto e alloggio, indipendentemente dai limiti di deduzione, ai fini IRES e IRAP.

1.3 Altre misure

Il DDL reca poi alcune misure per la riduzione dei **sussidi ambientalmente dannosi** (art. 7). In particolare, si dispone:

- una modifica al regime impositivo per le autovetture concesse in uso promiscuo ai dipendenti, al fine di favorire il rinnovo del parco vetture aziendali con l'adozione di veicoli *green*. Nello specifico, il *fringe benefit* imponibile in capo ai lavoratori dipendenti per l'auto assegnata sarà determinato in misura pari al 50% dell'importo corrispondente a una percorrenza convenzionale di 15.000 chilometri desumibile dalle tabelle annuali elaborate dall'ACI. In presenza di veicoli che rispondono agli obiettivi di transizione energetica, tale percentuale viene ridotta al 10% per i veicoli a batteria a trazione esclusivamente elettrica, ovvero al 20% per i veicoli elettrici ibridi *plug-in*. Le disposizioni si applicano alle vetture immatricolate e assegnate in uso promiscuo dal 1° gennaio 2025. Emergono alcune perplessità sulla strategia dell'intervento, che sembrerebbe

escludere dal *fringe benefit* ridotto le autovetture *mild* e *full hybrid* (che costituiscono un'importante quota del mercato) e sull'entrata in vigore della misura, che spiazza assegnazioni già programmate. Si potrebbe prevedere un regime transitorio per tali vetture "ibride" almeno fino al 2028 per dare tempo sufficiente al mercato di adeguarsi alle novità;

- l'applicazione dell'aliquota IVA ordinaria (al 22%) in luogo dell'aliquota del 10% alle prestazioni di smaltimento dei rifiuti, qualora avvengano mediante conferimento in discarica o mediante incenerimento senza recupero efficiente di energia. La previsione riferita alle discariche appare in linea con le previsioni unionali concernenti la cd. "gerarchia dei rifiuti", che vede nello smaltimento in discarica l'opzione ambientalmente meno favorevole e non in linea con il paradigma circolare, che Confindustria sostiene privilegiando il ricorso alla prevenzione, al riciclo e al recupero energetico.

In materia di **bonus edilizi**, il DDL anzitutto modifica l'articolo 16-*bis* del TUIR che prevede, a regime, una detrazione del 36% su interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica degli edifici (art. 8). In particolare, si riduce dal 36% al 30% l'aliquota base applicabile a tali interventi a partire dal 2025. Si interviene, inoltre, sulle intensità delle detrazioni previste per gli interventi di riqualificazione energetica e per gli interventi di ristrutturazione e antisismici (artt. 14 e 16 del DL n. 63/2013). Nello specifico, per l'anno 2025 la detrazione spettante viene ridotta dal 65% al 50% per l'abitazione principale e dal 65% al 36% per gli altri immobili. Tali percentuali scenderanno, rispettivamente, al 36% e al 30% negli anni 2026 e 2027.

Viene prorogato inoltre, al 2025 il bonus mobili e grandi elettrodomestici.

In merito al c.d. **Superbonus**, la detrazione è invece del 65% per le spese sostenute dai condomini (o da privati per edifici da 2 a 4 unità abitative) nell'anno 2025 esclusivamente per gli interventi per i quali, alla data del 15 ottobre 2024 risulti:

- presentata la comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA), se gli interventi sono diversi da quelli effettuati dai condomini;
- adottata la delibera assembleare che ha approvato l'esecuzione dei lavori e presentata la CILA, se gli interventi sono effettuati dai condomini;
- presentata l'istanza per l'acquisizione del titolo abilitativo, se gli interventi comportano la demolizione e la ricostruzione degli edifici.

Per le spese sostenute dal 1° gennaio 2023 al 31 dicembre 2023 la detrazione può essere ripartita, su opzione del contribuente, in dieci quote annuali di pari importo a partire dal periodo d'imposta 2023. L'opzione è irrevocabile ed è esercitata tramite una dichiarazione dei redditi integrativa di quella effettuata per il periodo di imposta 2023, da presentarsi entro il termine stabilito per la dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta 2024. Nel caso di maggiore imposta dovuta, non sono applicabili sanzioni e interessi.

Merita ricordare, inoltre, che gli oneri detraibili per le spese di ristrutturazione effettuate dal 1° gennaio 2025 rientrano nell'ambito del riordino degli oneri previsti per i contribuenti con reddito complessivo superiore a 75.000 euro, disposta dall'art. 1 del DDL (v. *supra*).

In ogni caso, si tratta di misure che dovranno essere oggetto quanto prima di un'adeguata riprogrammazione, anche per consentire la piena attuazione degli obiettivi di efficientamento previsti dalle Direttive sull'efficienza energetica e sulla prestazione energetica degli edifici, e ripresi nell'ambito del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC).

Si rileva poi l'assenza di ulteriori interventi sulla disciplina delle c.d. **plastic tax e sugar tax**. Le due imposte sul consumo - inizialmente ipotizzate per il 2020 ma più volte rimandate - sono, al momento, attese per luglio 2025 (*sugar tax*) e luglio 2026 (*plastic tax*). I numerosi profili critici correlati ai presupposti di imposta e l'inadeguatezza a raggiungere gli obiettivi etici e di gettito prefissi sono stati più volte condivisi con le istituzioni e ne hanno motivato le numerose decisioni di proroga dell'entrata in vigore. Tali criticità dovrebbero condurre verso la decisione di eliminare le due imposte.

Da ultimo, il DDL proroga di due anni le **concessioni di gioco fisico** (Bingo, Scommesse e Apparecchi da divertimento e intrattenimento), in scadenza al 31 dicembre 2024 (art. 14). Si tratta di una misura ragionevole, finalizzata a garantire una transizione ordinata e sostenibile verso il nuovo assetto normativo e concessorio, attualmente in via di definizione nell'ambito dell'esercizio della relativa delega legislativa. Per contro, l'assenza di una analoga proroga per la concessione di gioco a distanza rischia di determinare l'interruzione del relativo canale di raccolta.

2. LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE E FAMIGLIA

2.1 Misure in materia di lavoro e previdenza sociale

Le previsioni in materia di lavoro e previdenza sociale contenute nel DDL non presentano elementi di particolare novità, né di impatto strutturale significativo, sul sistema di *welfare* e sui processi di transizione industriale in atto. Gli interventi si pongono per lo più in continuità con i precedenti previsti nella Legge di bilancio per il 2024 e seguitano a essere temporanei e sottoposti a vincoli di spesa.

In merito alle disposizioni che incidono sul **sistema pensionistico**, si rileva anzitutto - e in via generale - che il regime pensionistico introdotto con la legge Fornero del 2012 va salvaguardato e mantenuto saldo: le eccezioni alla regola generale possono essere prese in considerazione solo laddove si tratti di ipotesi effettivamente meritevoli di tutela, come ad esempio i casi di svolgimento di attività gravose o usuranti o relativi al lavoro delle donne. Una maggiore attenzione a tali categorie di lavoratori, individuabili tramite criteri oggettivi, porterebbe a un uso più efficiente delle risorse pubbliche e a una tutela più efficace degli equilibri prospettici del sistema pensionistico.

Sul tema, il DDL, per favorire il mantenimento in servizio dei lavoratori prossimi alla pensione, consente a quelli che maturino, entro il 31 dicembre 2025, i requisiti minimi per quota 103 e per la pensione anticipata, di richiedere che la quota di contribuzione a proprio carico - che il datore di lavoro avrebbe dovuto versare all'ente previdenziale - venga corrisposta direttamente agli stessi richiedenti a decorrere dalla prima scadenza utile per il pensionamento (art 23). L'aspetto di maggiore rilievo è che rende più appetibile la misura è che tale quota non concorre a formare reddito imponibile.

Il DDL proroga poi per il 2025 le attuali misure di flessibilità in uscita: opzione donna, quota 103 e Ape sociale (art. 24).

In particolare, il trattamento pensionistico anticipato **Opzione donna** viene esteso alle lavoratrici che, entro il 31 dicembre 2024, matureranno un'anzianità contributiva pari o superiore a trentacinque anni e un'età anagrafica di almeno sessantuno anni, ferma restando l'appartenenza a una delle categorie già indicate dalla vigente normativa (caregivers, invalide al 74%, lavoratrici licenziate o dipendenti da imprese in crisi).

Inoltre, il DDL proroga l'operatività di **Quota 103** al 31 dicembre 2025, mantenendone invariata la relativa disciplina.

Da ultimo, vengono prorogate al 31 dicembre 2025 le disposizioni in materia di **APE sociale** in favore dei soggetti che si trovino al compimento dei sessantatré anni e cinque mesi in una delle condizioni previste dalla vigente normativa (disoccupazione, assistenza a familiare con disabilità grave, riduzione della capacità lavorativa per invalidità grave, lavori usuranti).

Il DDL interviene poi sulle **pensioni minime**, evitando la regressione prevista dalla scadenza della precedente misura temporanea, prevedendo un'ulteriore rivalutazione per l'anno 2025 e per il 2026 (art. 24).

Potenziando le misure già previste dal vigente quadro normativo, viene inoltre innalzato, da dodici a sedici mesi complessivi, il periodo di accredito figurativo per l'accesso alla **pensione di vecchiaia** in favore delle lavoratrici con almeno quattro figli (art. 26).

In materia di perequazione automatica dei trattamenti pensionistici dei **residenti all'estero**, il DDL dispone che, in via eccezionale per il 2025, la rivalutazione automatica dei trattamenti non sia riconosciuta ai pensionati residenti all'estero per ove complessivamente superiori al trattamento minimo INPS (art. 27).

È anche previsto (art. 28) che, a decorrere dal 1° gennaio 2025, i soggetti che liquidano la **pensione** con il sistema contributivo possono imputare il valore teorico delle prestazioni di rendita di forme pensionistiche di previdenza complementare per il raggiungimento dell'importo soglia necessario per la liquidazione della pensione di vecchiaia (unitamente alla maturazione del requisito anagrafico di 67 anni di età, adeguato agli incrementi della speranza di vita, e del requisito contributivo di 20 anni). Per poter consentire una scelta consapevole da parte dell'assicurato, contestualmente alla domanda di pensione di primo pilastro formulata mediante l'opzione, i fondi pensione mettono a disposizione la proiezione

certificata attestante l'effettivo valore della rendita mensile secondo gli schemi di erogazione adottati dalla singola forma.

Detto strumento, di utilità solo per consentire agli aventi diritto (limitati a 100 unità come si legge nella Relazione illustrativa, destinate a crescere sino a 600 alla fine del decennio) di andare in pensione a 67 anni, raggiungendo il valore di 1 volta l'assegno sociale invece che aspettare 71 anni, non rappresenta certamente un incentivo allo sviluppo e al rilancio della previdenza complementare, per il quale sarebbero necessari interventi sia di carattere normativo che di informazione, alfabetizzazione previdenziale e finanziaria, richiesti da tempo da Confindustria e dal sistema dei fondi pensione negoziali. In quest'ottica occorre rafforzare e valorizzare il secondo pilastro come necessario elemento di *welfare* in un contesto sempre più complicato dalla decrescita demografica e dal progressivo invecchiamento della popolazione. Inoltre, lo sviluppo del secondo pilastro può generare significativi benefici indiretti in termini di sviluppo dei nostri mercati finanziari pubblici e privati, il che comporterebbe un impatto positivo sulla crescita del sistema Italia.

Per tale ragione, la richiesta di Confindustria era di adottare da subito le seguenti misure: a) campagna informativa istituzionale a favore della previdenza complementare come avvenne nel 2007, con l'entrata in vigore del D.lgs. n. 252/2005, che poi venga ripresa a intervalli periodici; b) nuovo periodo di scelta per tutti i lavoratori dipendenti, che preveda di nuovo l'applicazione del meccanismo del silenzio assenso. La riapertura della finestra temporale avrebbe agevolato la consapevolezza della stringente necessità dell'adesione al secondo pilastro da parte della collettività dei potenziali aderenti; c) prevedere meccanismi idonei al superamento dell'obbligo di rendita vitalizia e all'introduzione di una nuova prestazione da scegliere liberamente in alternativa al capitale e alla rendita, agevolata fiscalmente come la rendita integrativa temporanea anticipata (R.I.T.A), che permetta una decumulazione graduale del montante durante la fase pensionistica.

Con riferimento poi ai **lavoratori rimpatriati**, il DDL esclude il riconoscimento del trattamento di disoccupazione per le cessazioni del rapporto di lavoro che interverranno a partire dal 1° gennaio 2025 (art. 29).

In materia di **ammortizzatori sociali**, e in linea con i precedenti interventi, vengono prorogati i seguenti trattamenti (art. 30):

- per il 2025 l'indennità onnicomprensiva, di importo non superiore a 30 euro giornalieri, per ciascun lavoratore dipendente da impresa adibita alla pesca marittima;
- per il 2025 la Cigs per aree di crisi industriale complessa;
- per il 2025 la Cigs per cessazione anche parziale dell'attività;
- per il 2025, 2026 e 2027 la Cigs che consente il prolungamento di un trattamento già disposto in caso di crisi aziendale, riorganizzazione e di contratto di solidarietà (ai sensi dell'art. 22-bis, d.lgs. n. 148/2015);

- fino al 31 dicembre 2025, un ulteriore periodo di Cigs per le imprese di interesse strategico nazionale, con un numero di lavoratori dipendenti non inferiore a mille, che hanno in corso piani di riorganizzazione aziendale non ancora completati per via della complessità degli stessi, in continuità con le tutele già autorizzate e al fine di salvaguardare il livello occupazionale e il patrimonio di competenze delle imprese in questione.

Con riferimento a questo capitolo, resta la necessità di prevedere misure strutturali volte a sostenere le imprese impegnate nei processi di trasformazione digitale ed ecologica, che hanno importanti risvolti dal punto di vista sociale. In questo senso, tali misure dovrebbero supportare l'adozione di piani di transizione con rivolti occupazionali, attraverso strumenti di politica attiva e interventi che agevolino l'ingresso di giovani in azienda a fronte di accompagnamento all'uscita di lavoratori prossimi alla pensione. Ciò consentirebbe un utilizzo più mirato anche degli strumenti di sostegno al reddito.

Infine, si segnala l'assenza nel DDL di misure in tema di transizioni scuola-lavoro. A questo riguardo, sarebbe necessario incrementare la dotazione finanziaria del Fondo Sociale per occupazione e formazione dedicata al finanziamento dei percorsi formativi rivolti all'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore e dei percorsi formativi rivolti all'alternanza scuola-lavoro. Ciò anche in ragione del loro ruolo all'interno della sperimentazione c.d. "4+2" avviata con L. 121/2024 e della diffusione di questi percorsi, più noti come leFP, in quasi tutte le Regioni italiane. Il sistema "duale" è, infatti, in costante crescita e ha risultati apprezzati dal punto di vista del recupero dei NEET. Per il finanziamento di questi interventi si potrebbe ipotizzare anche l'impiego di parte delle risorse del programma GOL.

2.2 Misure in materia di famiglia

L'Italia è fra i Paesi europei col più basso tasso di fecondità, con evidenti risvolti socioeconomici presenti e ancor più futuri. È urgente, quindi, definire un quadro complessivo, convergente e integrato, di misure e interventi e che metta a sistema risorse e strumenti utili a invertire la curva demografica.

Il DDL muove alcuni passi in questa direzione, ma occorrono elaborazioni e riflessioni di più ampio spettro, in una logica di lungo periodo.

In particolare, mediante un "**Bonus nuove nascite**" si stabilisce che, al fine di incentivare la natalità e contribuire alle spese per il suo sostegno, per ogni figlio nato o adottato dal 1° gennaio 2025, sia riconosciuto un importo una-tantum pari a 1.000 euro, erogato nel mese successivo a quello di nascita o adozione (art. 31). Ferma la necessità di interventi strutturati e pluriennali, la misura è da considerarsi positiva, perché rappresenta un aiuto per la natalità, specie per le fasce più vulnerabili.

Si stabilisce poi che nella determinazione dell'ISEE, ai fini della richiesta del **bonus asilo nido**, non rilevino le erogazioni relative all'assegno unico e universale (art. 32). Questa previsione è da accogliere positivamente, perché la presenza dei servizi di cura per l'infanzia come anche per la non autosufficienza (e quindi la loro fruizione) agevola e accresce la partecipazione femminile al mondo del lavoro.

Inoltre, con riferimento al bonus di 1.000 euro per il pagamento delle rette degli asili nido e per il supporto presso la propria abitazione in favore di bambini al di sotto dei 3 anni affetti da gravi patologie croniche, viene soppressa la condizione della presenza di almeno un figlio di età inferiore ai 10 anni per il riconoscimento della maggiorazione del buono (di euro 2.100) (art. 33). Anche questa modifica va accolta positivamente, perché va nella direzione di sostegno ai carichi familiari.

In materia di **congedi parentali**, il DDL prevede che (art. 34):

- per le lavoratrici e i lavoratori dipendenti che hanno cessato il congedo di maternità o paternità a partire dal 1° gennaio 2024, a regime dal 2025 sia elevata all'80% la retribuzione dell'indennità del congedo, per il secondo mese entro il sesto anno di vita del bambino, in luogo dell'incremento al 60% prevista a legislazione vigente;
- per le lavoratrici e i lavoratori dipendenti che hanno cessato il congedo di maternità o paternità a partire dal 1° gennaio 2025, parimenti a regime dal 2025, l'incremento all'80% della retribuzione dell'indennità del congedo, per un ulteriore mese entro il sesto anno di vita del bambino.

Tale previsione è in linea con quanto disposto con le leggi di bilancio degli anni precedenti, volte all'accrescimento dell'indennità in caso di fruizione dei congedi parentali.

Pur ritenendo importanti queste misure, valutiamo che il sostegno alle politiche familiari si realizzi principalmente assicurando un sistema articolato e diffuso di servizi di cura per la prima infanzia.

Con riferimento alla **decontribuzione per le lavoratrici madri**, a decorrere dal 2025 è riconosciuto un parziale esonero contributivo della quota dei contributi per invalidità, vecchiaia e superstiti (IVS) in favore delle lavoratrici dipendenti (con esclusione del rapporto di lavoro domestico) e autonome (art. 35). Le lavoratrici devono essere madri di due o più figli e l'esonero contributivo spetta fino al mese del compimento del decimo anno di età del figlio più piccolo e, a decorrere dal 2027, se madri di tre o più figli, l'esonero contributivo spetta fino al mese del compimento del diciottesimo anno di età del figlio più piccolo. Per gli anni 2025 e 2026, l'esonero non spetta alle lavoratrici beneficiarie di quanto disposto dall'art. 1, co. 180, della legge 30 dicembre 2023, n. 213.

L'esonero contributivo spetta, nel limite di spesa di 300 milioni di euro annui a decorrere dal 2025, a condizione che la retribuzione o il reddito imponibile ai fini previdenziali non sia superiore all'importo di 40.000 euro su base annua. Resta ferma l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche.

Con l'obiettivo di dare continuità alle misure per il supporto all'acquisto della prima casa, sono previste alcune proroghe che riguardano l'operatività del **Fondo di garanzia mutui per la prima casa**, istituito presso il MEF (art. 17). In particolare, si prevede di estendere, per l'intero triennio 2025-2027, la possibilità di accedere al Fondo con coperture superiori fino al 90% (in luogo della copertura del 50% in regime ordinario) della quota capitale dei finanziamenti, riservate a determinate categorie di soggetti (giovani coppie, nuclei familiari monogenitoriali con figli minori conviventi, famiglie numerose con 3 o più figli, conduttori di case popolari e giovani di età inferiore a 36 anni). A tal fine, è previsto un incremento della dotazione del Fondo di 130 milioni di euro per l'anno 2025 e di 270 milioni di euro per ciascuno degli anni 2026 e 2027

Infine, si incrementa il **fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità** di 3 milioni di euro annui a decorrere dal 2025 per rafforzare l'orientamento e la formazione al lavoro per le donne vittime di violenza, favorendone l'indipendenza economica e l'emancipazione (art. 36). La disposizione è da accogliere positivamente.

3. SANITÀ

Il DDL dispone una serie di **incrementi al fondo sanitario nazionale (FSN)** per gli anni che vanno dal 2025 al 2030: 1,3 miliardi di euro per il 2025; 5 miliardi per il 2026; 5,7 miliardi per il 2027; 6,6 miliardi di euro per il 2028; 7,7 miliardi per il 2029 e 8,8 miliardi a decorrere dal 2030 (art. 47). Tuttavia, si può considerare con certezza solamente a quanto ammonterà il FSN nel 2025, ovvero 136,5 miliardi di euro, derivanti dalla somma delle risorse stanziato dal DDL e di quelle previste dalla scorsa Legge di bilancio, che ammontavano a 1,2 miliardi di euro.

Si segnala poi che i vari incrementi previsti per il FSN - anche per gli anni successivi al 2025 - presentano una **serie di risorse vincolate**: una quota è accantonata in vista dei rinnovi contrattuali relativi al periodo 2028-2030 (883 milioni di euro per il 2028, 1.945 milioni di euro per il 2029 e 3.117 milioni di euro annui a decorrere dal 2030); un'altra quota (928 milioni di euro per il 2026, 478 milioni di euro per il 2027 e 528 milioni di euro a decorrere dal 2028) è destinata al perseguimento di alcuni obiettivi sanitari di carattere prioritario, in tema di salute materno-infantile, prevenzione, obiettivi di miglioramento dell'erogazione dei LEA.

Altre risorse (77 milioni di euro per il 2025 e 1 miliardo l'anno a decorrere dal 2026) sono vincolate per la progressiva implementazione dell'aggiornamento delle tariffe massime per la remunerazione delle prestazioni di riabilitazione ospedaliera e lungodegenza erogate in post acuzie e per la remunerazione delle prestazioni di assistenza ospedaliera per acuti erogate in regime di ricovero ordinario e diurno (art. 50). Si tratta di una misura positiva, che interviene su un tema per il quale da anni si richiede un intervento. Si auspica, in tal senso, che le risorse stanziato siano sufficienti all'obiettivo prefissato.

Da ultimo, si vincola una quota pari a 50 milioni di euro a decorrere dal 2025 all'**aggiornamento dei LEA e delle tariffe massime nazionali delle relative prestazioni assistenziali** (art. 51). Anche questo è un segnale positivo, sebbene permangano dubbi in ordine all'adeguatezza delle risorse a disposizione.

Particolare attenzione va riservata alla disposizione del DDL che incrementa ulteriormente il **tetto di spesa per l'acquisto di prestazioni da erogatori sanitari privati accreditati** (+0,5 punti percentuali per il 2025, e +1 punto percentuale a decorrere dal 2026) (art. 48). Per la copertura degli oneri derivanti da tale disposizione (61,5 milioni di euro per il 2025 e 123 milioni di euro annui a decorrere dal 2026), si provvede a valere sulle risorse di cui all'art. 1, co. 246, della Legge di bilancio 2024. Tale misura, sebbene positiva, non risulta ancora sufficiente a risolvere la problematica esistente di *squeeze out* del settore privato.

Con riferimento al settore farmaceutico, si prevedono **misure per l'uso per farmaci e antibiotici innovativi** a valere su risorse già stanziato, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (art. 49). È un passo avanti per rispondere meglio alla domanda di salute, ma si sottolinea la necessità di apportare alcune modifiche all'articolo, per rendere effettivo l'intento di utilizzare le risorse già disponibili.

IL DDL poi interviene, rideterminandola, sulla **ripartizione delle quote a favore delle aziende farmaceutiche e dei grossisti**. In particolare, trasferisce una percentuale sul prezzo di vendita al pubblico delle specialità medicinali di classe A (farmaci essenziali e per malattie croniche) dalle aziende farmaceutiche ai grossisti. Si tratta di una previsione negativa per le imprese farmaceutiche, di cui si auspica l'abrogazione (art. 57). Infatti, l'industria farmaceutica, a fronte di una crescita esponenziale dei costi di tutte le materie prime, non trasferiti sui prezzi contrattati, chiedeva una riduzione degli oneri per assicurare la sostenibilità di investimenti strategici, per cui l'Italia è leader. Il DDL, invece, determina un taglio dei margini a beneficio della distribuzione e, di fatto, una riduzione dei ricavi, con pesanti ripercussioni sulla competitività internazionale.

Infine, si segnala l'assenza nel DDL di interventi volti a finanziare la fisiologica tendenza di aumento della **spesa farmaceutica in ospedale**. Una spesa il cui netto sottofinanziamento è sostenuto da anni dalle imprese con il pagamento di un *payback* che continua a crescere. Supererà i due miliardi di euro nel solo 2024, una imposta aggiuntiva sulle imprese che non è più sostenibile. Per questo l'industria farmaceutica auspica l'incremento del tetto per acquisti diretti (+0,55% del FSN).

Analogamente, non sono previste misure a favore dell'**industria dei dispositivi medici**, che da tempo richiede con forza l'abrogazione del meccanismo del *payback* per salvare una filiera produttiva e distributiva di eccellenza a livello internazionale (tenendo conto degli impatti occupazionali e di finanza pubblica che ne derivano), oltre che per l'impatto che la misura ha sulla qualità del servizio sanitario pubblico e sull'innovazione per la tutela della salute dei cittadini italiani.

4. IMPRESE

4.1 Misure in favore dei lavoratori dipendenti

Si conferma, per il triennio 2025-2027, il dimezzamento, dal 10% al 5%, dell'aliquota dell'imposta sostitutiva sulle somme erogate ai lavoratori dipendenti sotto forma di **premi di risultato** o partecipazione agli utili d'impresa (art. 67).

L'intervento è positivo e risponde a una richiesta di Confindustria. Si osserva che è apprezzabile anche la valenza triennale di questa previsione, che potrà fornire alle imprese un orizzonte abbastanza stabile per le proprie politiche retributive. Resta, tuttavia, il limite del requisito incrementale da raggiungere ogni anno, necessario per accedere al beneficio fiscale, che impatterà sulla durata contrattuale. Per tale ragione, la richiesta di Confindustria era di superare il requisito incrementale, per riconoscere il beneficio fiscale anche nelle ipotesi in cui un'impresa confermi gli stessi obiettivi di produttività previsti nel biennio precedente. Ciò introdurrebbe una maggiore flessibilità nell'applicazione dell'agevolazione, ma solo nei confronti di lavoratori che avevano già contribuito positivamente al raggiungimento di precisi obiettivi aziendali nelle annualità più recenti e favorirebbe il welfare aziendale (il contratto aziendale può prevedere che il premio detassato può essere convertito in benefit a scelta del dipendente).

Il DDL conferma, per i periodi di imposta 2025-2027, i c.d. **fringe benefit**, ovvero l'esclusione dalla formazione del reddito di lavoro dipendente, entro il limite complessivo di 1.000 euro, dei beni ceduti e dei servizi prestati ai lavoratori dipendenti, nonché delle somme erogate o rimborsate ai medesimi lavoratori dai datori di lavoro per il pagamento delle utenze domestiche (servizio idrico integrato, energia elettrica, gas naturale, affitto dell'abitazione principale ovvero interessi sul mutuo relativo all'abitazione principale) (art. 68). Tale limite, previa apposita comunicazione del lavoratore al datore, è elevato a 2.000 euro per i dipendenti con figli. La conferma è positiva; in mancanza di questo intervento, sarebbe tornata in vigore la soglia ordinaria di esenzione fino a circa 258 euro. Inoltre, la previsione triennale della misura dà un orizzonte abbastanza stabile alle imprese per le proprie politiche di welfare in favore dei dipendenti.

Accogliendo una delle proposte di Confindustria elaborate nell'ambito del Piano abitare sostenibile (il "Piano"), si introduce poi una **detassazione delle somme erogate o rimborsate** dai datori di lavoro per il pagamento dei **canoni di locazione** e delle spese di manutenzione dei fabbricati locati dai dipendenti assunti a tempo indeterminato dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2025 (art. 68). Tali somme non concorrono, per i primi due anni dalla data di assunzione, a formare il reddito ai fini fiscali entro il limite complessivo di 5.000 euro annui. L'esclusione dal concorso alla formazione del reddito del lavoratore non rileva ai fini contributivi. La norma riguarda i titolari di reddito da lavoro dipendente non superiore nell'anno precedente l'assunzione a 35.000 euro che abbiano trasferito la residenza oltre un raggio di 100 chilometri.

Inoltre, sempre in linea con il Piano e al fine di contrastare il disagio abitativo sul territorio nazionale, il DDL reca una norma programmatica secondo cui, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (e previa intesa con la Conferenza unificata), sia approvato un **piano nazionale per l'edilizia residenziale pubblica e sociale, denominato "Piano casa Italia"** (art. 71). Tale Piano casa Italia - da adottare entro 6 mesi dall'entrata in vigore della Legge di Bilancio e da realizzare in sinergia con gli enti territoriali - è dedicato al rilancio delle politiche abitative a supporto di persone e famiglie e punta a integrare i programmi di edilizia residenziale e sociale, dare nuovo impulso alle iniziative di settore, individuare modelli innovativi di *governance* e di finanziamento dei progetti, razionalizzare l'utilizzo dell'offerta abitativa disponibile. È inoltre realizzato anche mediante la valorizzazione del patrimonio immobiliare esistente e il contenimento del consumo di suolo.

Si tratta di una misura che può ben rappresentare la cornice per realizzare il Piano allo studio di Confindustria. In questa direzione, sarebbe importante esplicitare che, per la sua realizzazione, sono necessari interventi di semplificazione urbanistica, misure finanziarie (in particolare garanzie anche finalizzate a favorire l'afflusso di risparmio privato) e fiscali.

Confermata, per il periodo 1° gennaio - 30 settembre 2025 anche l'agevolazione per **lavoro straordinario e notturno** dei lavoratori degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande e del comparto del turismo, ivi inclusi gli stabilimenti termali (lavoratori sotto i 40.000 euro) (art. 69).

4.2 Misure in materia di investimenti privati e accesso al credito

Il DDL fa registrare una sostanziale assenza di interventi a sostegno degli investimenti privati e per l'accesso al credito.

Si prevede la proroga, per il 2025, del **credito d'imposta ZES Unica** per gli investimenti realizzati dal 1° gennaio 2025 al 15 novembre 2025 e il conseguente rifinanziamento per un ammontare pari a 1,6 miliardi di euro (art. 77). Le modalità di funzionamento dell'incentivo rimangono pressoché immutate, ivi inclusa la possibilità, per Mimit e Regioni, di destinare quote delle rispettive programmazioni dei fondi di coesione per coprire eventuali fabbisogni non soddisfatti dallo stanziamento.

Ai potenziali beneficiari, analogamente alla disciplina prevista per gli investimenti effettuati nel 2024, viene richiesto di inviare una Comunicazione all'Agenzia delle Entrate, dal 31 marzo 2025 al 30 maggio 2025, in cui riportare gli investimenti effettuati dal 16 novembre 2024 e quelli che si prevede di sostenere fino al 15 novembre 2025. A tale comunicazione dovrà seguire poi una Comunicazione integrativa, da inviare dal 18 novembre 2025 al 2 dicembre 2025, attestante l'avvenuta realizzazione entro il termine del 15 novembre 2025 degli investimenti indicati nella prima Comunicazione.

Seppure positiva la riconferma per il 2025, sarebbe stata auspicabile una proroga almeno triennale per consentire una valida programmazione degli investimenti.

Merita poi rilevare l'assenza di proroghe del credito d'imposta per le zone logistiche semplificate (ZLS). Si tratterebbe di un intervento necessario alla luce dello scarsissimo utilizzo del credito per il 2024 a causa dei tempi, talvolta lunghi, di istituzione delle ZLS.

È poi confermato, come da decisione della Commissione UE del 24 giugno 2024, che la proroga al 31 dicembre 2024 della **decontribuzione Sud** trova applicazione fino a tale termine e per i soli contratti di lavoro subordinato stipulati entro il 30 giugno 2024 (art. 72).

Al riguardo, il DDL prevede poi la creazione di un fondo di durata quinquennale (2025-2029) destinato a mitigare, almeno in parte, la mancata proroga di decontribuzione Sud. Rimane invariato l'obiettivo di ridurre i divari di sviluppo delle attività imprenditoriali e di occupazione al Mezzogiorno, ma la nuova misura, che andrà concordata con la Commissione europea, avrà connotati diversi da quella attuale, poiché verrà orientata ad agevolare gli investimenti in beni strumentali. Non è chiaro il rapporto tra questa nuova misura, i cui dettagli andranno definiti, e il credito d'imposta sugli investimenti nella ZES Unica.

Da rilevare, sul piano finanziario, che per il 2025 il venir meno di decontribuzione Sud libera risorse per oltre 5 miliardi di euro, che trovano solo parziale destinazione nell'istituendo fondo, il cui stanziamento, per il 2025, è pari a poco meno di 2,5 miliardi di euro.

Si prevede, in linea con le proposte di Confindustria, la proroga dal 31 dicembre 2024 al 31 dicembre 2027 del **credito d'imposta per la quotazione delle PMI**. A tal fine, la misura viene rifinanziata con 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2026 e 2027 (art. 73).

Il DDL prevede l'adozione, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della Legge, di un Decreto del Ministro del turismo - di concerto con il MEF e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano – che sosterrà, attraverso specifici interventi agevolativi, lo **sviluppo dell'offerta turistica sul territorio nazionale** (anche attraverso interventi in grado di favorire la destagionalizzazione dei flussi turistici, la digitalizzazione dell'ecosistema turistico, le filiere turistiche, gli investimenti per il rispetto dei principi ESG e il turismo sostenibile) (art. 79). Con modalità stabilite da apposita Convenzione, la gestione dell'agevolazione può essere affidata a Invitalia, anche con la collaborazione di ENIT SpA. L'intervento avrà una dotazione di 110 milioni di euro per il 2025.

Non sono invece previsti la proroga della riforma del **Fondo di Garanzia per le PMI**, in scadenza il 31 dicembre 2024, né un suo rifinanziamento. In assenza di tale intervento (servirebbero solo 200 milioni per mantenere la vigente operatività) l'attività del Fondo - misura agevolativa di fondamentale importanza per favorire l'accesso al credito delle imprese - verrebbe fortemente ridimensionata. In particolare, l'importo massimo garantito passerebbe da 5 a 2,5 milioni, con l'ulteriore rischio di blocco per l'esaurimento delle risorse

disponibili. È solo previsto il limite massimo degli impegni assumibili dallo stesso Fondo per gli anni 2024 e 2025 (art. 126).

Il DDL prevede il rifinanziamento della misura “**Nuova Sabatini**” con 400 milioni per il 2025, 100 milioni per il 2026 e 400 milioni per ciascuno degli anni tra il 2027 e il 2029 (art. 75).

Per il **credito d'imposta R&S** si riconosce ai soggetti che abbiano aderito, entro il 31 ottobre 2024, alla **procedura di riversamento spontaneo** un contributo in conto capitale. Il contributo sarà commisurato in termini percentuali a quanto riversato, entro il limite di spesa di 60 milioni di euro per l'anno 2025, 50 milioni per il 2026 e 80 milioni per il 2027 (art. 74).

La previsione sembrerebbe dare attuazione a quanto previsto nell'ordine del giorno approvato dal Governo in sede di conversione del c.d. DL Omnibus (che si impegnava a ridurre gli importi dovuti dalle imprese), ma non è soddisfacente perché non si ampliano i termini per il riversamento (le imprese non sono state materialmente messe nella condizione di potersi dotare entro il 31.10 u.s. di una certificazione delle attività) e non si forniscono gli attesi chiarimenti per le attività di ideazione estetica/campionari. Si evidenzia come nella formulazione non si esplicita in anticipo la percentuale che sarà riconosciuta. Non vi sono dati per poter stabilire il tasso di adesione al riversamento spontaneo (fino ad ora molto bassa), tuttavia, considerando che secondo i dati dell'ufficio parlamentare di bilancio, il credito d'imposta negli anni 2015/2019 ha cumulato poco più di 11 miliardi di euro di mancato gettito, le risorse messe a disposizione annualmente probabilmente consentiranno una percentuale molto contenuta di restituzione in conto capitale.

Così strutturata, la misura appare incerta e orientata soprattutto a indurre le imprese ad aderire per recuperare risorse piuttosto che risolvere la situazione critica, specie in alcuni ambiti (in particolare tessile/moda/*made in Italy*), legata anche a indicazioni ministeriali modificate nel tempo.

Per agevolare il completamento del **Piano BUL zone bianche** possono essere concessi contributi agli operatori TLC fino a 220 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2027 al 2029 per interventi di progettazione, costruzione e gestione di una infrastruttura passiva (canalizzazioni per cavi, condotti vuoti o di servizio, pozzi, fibre non connesse, etc). Preme sottolineare che l'infrastruttura passiva impegna la maggior parte del *budget* di un progetto e, solitamente, comporta un impegno finanziario, edilizio ed organizzativo massiccio soprattutto laddove manca la possibilità di sfruttare infrastrutture già esistenti (art. 76).

Si segnala invece l'assenza del rifinanziamento dei **contratti di sviluppo**, strumento agevolativo di sostegno ai grandi progetti di investimento di tipo industriale, turistico e di tutela ambientale e degli **accordi per l'innovazione**, il principale strumento a selezione per sostenere progetti di ricerca applicata presentati dalle imprese e i contratti di sviluppo per sostenere gli investimenti produttivi.

Mancano anche nuovi stanziamenti per la partecipazione di imprese italiane ai Grandi progetti di comune interesse europeo (**IPCEI**) ai quali si sta lavorando a livello europeo (si

tratta dell'unico strumento che permette di finanziare la ricerca di frontiera e la prima industrializzazione). Vengono inoltre ridotte le dotazioni del Mimit dirette a queste misure.

5. UNIVERSITÀ E RICERCA

In tema di sostenibilità delle attività dei centri nazionali, dei partenariati estesi e delle iniziative di ricerca per tecnologie e percorsi innovativi in ambito sanitario e assistenziale, si prevede che il MUR, al fine di consentirne il consolidamento nel tempo e la sostenibilità economico finanziaria al termine del periodo di attuazione del PNRR, possa sostenerne le attività attraverso un cofinanziamento condizionato al rispetto degli obiettivi stabiliti dai seguenti indicatori chiave di prestazione: affidabilità, impatto economico e sostenibilità, impatto sulla società intesa come comunità scientifica, impatto sulle *policy*, capacità di creare *facilities* (art 86). Gli indicatori saranno dettagliati con successivo decreto del Ministero. A tal fine, è istituito presso il MUR un apposito fondo con una dotazione di 150 milioni di euro per ciascuno degli anni 2027 e 2028.

La misura, riprendendo una proposta di Confindustria, prevede quindi l'introduzione di KPI in base ai quali valutare i centri nazionali e dei partenariati estesi, nonché le iniziative di ricerca per tecnologie e percorsi innovativi in ambito sanitario e assistenziale del Piano Nazionale Complementare (PNC). Si segnala l'importanza di inserire anche gli ecosistemi territoriali. Tra i KPI vi sono anche le collaborazioni e le ricadute sul sistema imprenditoriale (in termini di risultati trasferiti, brevetti, *spin off*). L'introduzione di KPI sarebbe utile anche per le altre iniziative del PNRR sui temi dell'innovazione e del trasferimento tecnologico gestite dal Mimit.

Su un diverso versante, si evidenzia **l'assenza di disposizioni significative in materia di appalti pubblici**. Il Rapporto Draghi rileva che il potenziale degli appalti per stimolare l'innovazione è fortemente sottoutilizzato a livello europeo e che occorre mettere in atto una politica nazionale ambiziosa in materia di appalti per l'innovazione, con obiettivi chiari, risorse, scadenze e misure efficaci di monitoraggio. In tal senso, la legge di bilancio potrebbe rappresentare la sede per fissare per le amministrazioni medio-grandi un obiettivo minimo di spesa non inferiore all'1% delle risorse stanziare per gli appalti di lavori e l'approvvigionamento di beni e servizi, da destinare all'acquisto di soluzioni innovative e ad acquisti di ricerca e sviluppo. In sostanza, la spesa pubblica perseguirebbe i propri obiettivi non solo tramite l'aggregazione quantitativa e generalista, ma attraverso l'acquisto di soluzioni che producano un'economia di spesa in ragione della loro reale adeguatezza ai bisogni della PA, da soddisfare con nuovi processi, che si avvalgano di soluzioni tecnologiche di punta, anche in una logica di riqualificazione della spesa.

6. CALAMITÀ NATURALI ED EMERGENZE

Il DDL istituisce, nello stato di previsione del MEF, un apposito **fondo destinando al finanziamento degli interventi di ricostruzione** e delle esigenze connesse alla stessa, con una dotazione iniziale di 1.500 milioni per l'anno 2027 e di 1.300 milioni a decorrere dal 2028 (art. 92). La titolarità del Fondo è posta in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri, che ne determinerà il riparto con decreto da adottare su proposta del capo del dipartimento Casa Italia, di concerto con il MEF.

La misura contribuisce a razionalizzare l'azione del Governo in materia di ricostruzione.

Al riguardo, anche considerando il differimento al 2027 dell'operatività del Fondo, si segnala l'opportunità di coordinare la disciplina con quanto previsto dal Disegno di legge, attualmente in discussione alla Camera, che introduce una Legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità.

Inoltre, come anticipato in premessa, tale azione andrebbe inquadrata nel contesto più ampio degli investimenti pubblici sul territorio, nonché introducendo misure a supporto degli investimenti delle imprese in prevenzione e messa in sicurezza degli impianti per aumentare i livelli di resilienza rispetto alle calamità naturali.

Ciò anche in vista dell'imminente entrata in vigore dell'obbligo che impone alle imprese di stipulare una **polizza assicurativa a copertura dei danni derivanti da eventi catastrofici**.

A tale riguardo, non è stato ancora adottato il Decreto MEF-MIMIT, che dovrà stabilire modalità attuative e operative degli schemi di assicurazione, incluse le modalità di individuazione degli eventi calamitosi e catastrofici suscettibili di indennizzo, nonché di determinazione e adeguamento periodico dei premi, anche tenuto conto del principio di mutualità.

Inoltre, in considerazione della rilevanza di tale misura, appare indispensabile garantire una chiara e ordinata introduzione dell'obbligo assicurativo, con schemi assicurativi e contratti di qualità, assicurando l'effettivo funzionamento di meccanismi di mutualità e soprattutto il contenimento dell'onere sulle imprese, rappresentato sia dal premio richiesto dalle assicurazioni, sia degli eventuali investimenti finalizzati ad aumentare il livello di protezione delle imprese.

È quindi indispensabile prorogare il termine di entrata in vigore dell'obbligo, attualmente fissato al 1° gennaio 2025. Inoltre, si dovrebbe poi valutare l'esonero – integrale o parziale – delle polizze stipulate ai sensi di tale obbligo dall'imposta sui premi di assicurazione. In alternativa, si dovrebbe destinare il maggior gettito derivante da tale imposta agli interventi sopra indicati.

Con l'obiettivo di rispondere alle **esigenze connesse alle attività di ricostruzione** necessarie per far fronte a calamità già verificatesi, il DDL introduce poi alcune misure in merito alle singole calamità nazionali per le quali è stato già deliberato lo stato di emergenza

nazionale, prorogandone ulteriormente l'efficacia e stanziando complessivamente risorse pari a circa 250 milioni di euro per il 2025 (art. 93).

In particolare, con riferimento al sisma che ha interessato l'Emilia-Romagna nel 2012, viene prorogato lo stato di emergenza al 31 dicembre 2025 e, contestualmente, individuata una nuova dotazione finanziaria per un importo pari a 12,6 milioni di euro.

Rispetto al sisma che ha interessato le regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria nel 2016, viene prorogato lo stato di emergenza al 31 dicembre 2025, destinate ulteriori risorse complessivamente pari a 181,3 milioni di euro e disposte, in continuità con quanto previsto sino a oggi, misure di sostegno in favore dell'esenzione delle utenze localizzate in alcune zone del territorio (c.d. zone rosse).

Viene inoltre prorogato al 31 dicembre 2025 lo stato di emergenza per eventi metereologici che ha interessato le medesime regioni nel 2017. Con riferimento a tali territori del Centro Italia è prorogata al 31 dicembre 2025 la sospensione del pagamento delle rate dei mutui e dei finanziamenti di qualsiasi genere in favore dei soggetti residenti nei territori colpiti dal sisma. Tale sospensione si applica anche ai pagamenti di canoni per contratti di locazione finanziaria aventi ad oggetto edifici distrutti o divenuti inagibili, anche parzialmente, ovvero beni immobili strumentali all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale, agricola o professionale svolta nei medesimi edifici oltre che ai pagamenti di canoni per contratti di locazione finanziaria aventi per oggetto beni mobili strumentali all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale, agricola o professionale. È inoltre prorogata la possibilità di chiedere la sospensione, fino al 31 dicembre 2025, delle rate dei mutui e dei finanziamenti concessi da banche o intermediari qualora gli stessi non abbiano informato i beneficiari, almeno mediante avviso esposto nelle filiali e pubblicato nel proprio sito internet, della possibilità di avvalersi di tale facoltà, indicando costi e tempi di rimborso dei pagamenti sospesi ed il termine per chiedere la sospensione.

Con riferimento al sisma che ha interessato i territori di Casamicciola Terme, Forio, Lacco Ameno dell'Isola di Ischia nel 2017, viene prorogato lo stato di emergenza al 31 dicembre 2025, estesa la competenza del Commissario straordinario anche agli eventi catastrofali avvenuti nel 2022 e destinate ulteriori risorse complessivamente pari a 24,35 milioni di euro.

In merito agli eventi sismici che hanno interessato, rispettivamente, la provincia di Campobasso e la Città metropolitana di Catania nel 2018, il DDL proroga al 31 dicembre 2025 la gestione commissariale e individua ulteriori risorse per 4,5 milioni di euro.

Da ultimo il DDL dispone la proroga al 31 dicembre 2025 dello stato di emergenza deliberato per far fronte agli eventi alluvionali che hanno interessato i territori dell'Emilia-Romagna, delle Marche e della Toscana nel 2023, destinando l'impiego di ulteriori risorse pari a 17,5 milioni di euro.

Il DDL reca anche una misura in tema di **crisi idrica**, destinando 144 milioni di euro del fondo di garanzia della Cassa conguaglio per il settore elettrico a un Piano stralcio relativo

al potenziamento delle infrastrutture idriche, che sarà individuato con successivo DPCM (art. 94).

7. REVISIONE DELLA SPESA

Il DDL detta una serie di norme in materia di risparmi di spesa, anzitutto da applicarsi alle **assunzioni di personale pubblico** per il 2025 (art. 110).

In particolare, dispone che le amministrazioni pubbliche, al fine di implementare l'attuazione della riforma della PA prevista dal PNRR, procedano a una revisione dei propri fabbisogni di personale al fine di realizzare recuperi di efficienza dai processi di digitalizzazione, semplificazione e riorganizzazione. A tal fine, si prevede che le amministrazioni dello Stato, le agenzie e gli enti pubblici non economici possano procedere, per il 2025, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente a una spesa pari al 75% di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, con una diminuzione del 25% della quota prevista a legislazione vigente.

Tale riduzione del *turnover* si applica anche ad altri soggetti, tra cui le Camere di commercio e gli enti territoriali con più di 20 dipendenti in servizio.

Si prevede la facoltà di utilizzare una parte dei risparmi di spesa previsti dalle riduzioni del *turnover* al fine di incrementare del 10% i fondi relativi al trattamento accessorio del personale appartenente alle amministrazioni destinatarie dei tagli.

Al riguardo, pur comprendendo che la riduzione del *turnover* contribuisca al rispetto dei parametri europei di controllo della spesa, appare evidente come la stessa possa rallentare gli obiettivi della riduzione dell'età media della PA e del ricambio generazionale, anche funzionali al raggiungimento degli obiettivi PNRR, da conseguire nei prossimi due anni.

In questo senso, nonostante l'importante azione del Governo messa in atto negli ultimi due anni, gli organici pubblici registrano ancora scoperture nell'ordine del 30%, con le criticità più significative a livello comunale, che registrano una diminuzione di circa 140.000 dipendenti negli ultimi quindici anni. In questo contesto, si prevedono per il prossimo anno ulteriori 10.000 pensionamenti che, alla luce della nuova previsione, non vedranno un avvicendamento completo.

La magistratura è esclusa dalle misure sopra richiamate; si evidenzia poi che, a fronte della carenza di circa 14.000 professionalità nel settore giustizia, il DDL programma la stabilizzazione, a partire dal 2026, di 3.000 risorse attualmente assunte con contratto a tempo determinato nell'ambito del PNRR negli Uffici per il processo (art. 20).

Inoltre, ai fini del concorso delle amministrazioni centrali dello Stato al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica del Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029, il DDL prevede che le dotazioni di competenza e di cassa relative alle missioni

e ai programmi di spesa degli stati di previsione dei Ministeri siano ridotte, per gli anni 2025 e 2026 e a decorrere dall'anno 2027, secondo quanto previsto dall'Allegato III al DDL medesimo (art. 119).

Inoltre, ai fini del conseguimento della milestone M1C1-122, riforma 1.13 del PNRR (riforma della *spending review*), per il periodo 2025-2027, si fissano obiettivi di risparmio di spesa per il triennio 2025-2027, ripartiti tra i Ministeri (Allegato IV del DDL).

Per quanto di sola competenza del Mimit, dalla complessiva operazione di riduzione della spesa, deriva un **taglio di circa 1,3 miliardi di euro** nel triennio in gran parte destinati a misure per supportare la competitività delle imprese.

Al riguardo, tra le misure di riduzione della spesa di Fondi di competenza Mimit, si segnala l'ulteriore taglio del **Fondo automotive** per gli anni 2025/2030, gestito dal Ministero con l'obiettivo di supportare la transizione ecologica avviata dall'Unione europea. La dotazione del Fondo per gli anni 2025/2030 ammonta a circa 5,8 miliardi di euro e, impiegando risorse interamente nazionali, ha lo scopo di sostenere programmi di sviluppo industriale, finanziare progetti di ricerca, incentivare la domanda di veicoli a basse emissioni. A fronte degli obiettivi europei, nel periodo 2025-2030, il DDL dispone la riduzione del Fondo di circa 4,6 miliardi di euro.

Inoltre, nel Capo dedicato agli interventi di revisione della spesa pubblica, il DDL detta due disposizioni che, nella loro attuale formulazione, incidono, in modo significativo, sulle dinamiche d'impresa.

In particolare, estendendo una disposizione già vigente per le amministrazioni pubbliche, introduce per le società, gli enti, organismi e fondazioni che ricevono, anche in forma indiretta, contributi a carico dello Stato "in misura significativa", **l'obbligo di integrare la composizione del collegio di revisione o sindacale con un rappresentante del MEF** (art. 112).

La misura non si applica alle società controllate o partecipate da regioni ed enti locali.

La soglia di significatività del contributo statale che fa scattare l'obbligo in questione dovrà essere fissata con DPCM da adottare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della Legge di Bilancio; in sede di prima applicazione, tale soglia è fissata nell'importo di 100 mila euro annui.

L'obbligo di nomina del rappresentante ministeriale decorre dalla prima scadenza del collegio successiva all'esercizio in cui l'ente risulta percettore del contributo statale rilevante e cessa a partire dalla prima scadenza del collegio successiva al venir meno delle medesime condizioni.

I rappresentanti del MEF assicurano le necessarie attività di monitoraggio della spesa e di resoconto alla Ragioneria generale dello Stato.

Inoltre, il DDL prevede che, a decorrere dal 2025 - e ancora estendendo una misura vigente per le PA - le stesse società ed enti sopra richiamate che ricevono, anche in forma indiretta, contributi a carico dello Stato “in misura significativa” non possano effettuare spese per l’acquisto i beni e servizi per un importo superiore al valore medio sostenuto per le stesse finalità nel triennio 2021-2023.

Collegata a questa misura è anche un’altra disposizione del DDL secondo cui i compensi corrisposti agli organi amministrativi di vertice degli enti e organismi pubblici individuati con DPCM, su proposta del MEF, nonché degli enti, organismi e fondazioni che ricevono contributi statali ai sensi della norma sopra descritta, non possono superare il limite dell’importo annuo corrispondente al 50% del trattamento economico complessivo annuo lordo spettante al primo presidente della Corte di Cassazione, e quindi, circa 120.000 euro annui (art. 111).

Dalla lettura delle relazioni illustrativa e tecnica del provvedimento, unitamente alla collocazione delle due norme in esame nel set di interventi che il DDL destina alla revisione della spesa pubblica, emerge che la *ratio* sia di garantire un maggior efficientamento della spesa nella prospettiva di una gestione integrata e sistematica delle risorse pubbliche, favorendone l’efficacia allocativa. L’obiettivo di razionalizzazione ed efficientamento è condivisibile e in linea con quanto Confindustria sostiene da tempo, ma lo strumento individuato è del tutto irragionevole e necessita di un immediato ripensamento.

Infatti, sia l’imposizione di un sindaco o revisore ministeriale all’interno delle imprese, sia l’eventuale tetto massimo ai compensi degli amministratori contravviene a qualunque logica di *governance* capitalistica orientata a principi liberali e di mercato.

L’effetto sarebbe di rendere impraticabili le politiche di incentivazione e, quindi, una parte significativa della politica industriale.

I contributi pubblici nelle diverse forme individuate (sovvenzioni, agevolazioni, incentivi, contributi) sono disciplinati in norme di fonte primaria e connessi provvedimenti attuativi, che ne dettano presupposti e condizioni di accesso, nonché forme di rendicontazione, controlli e cause di revoca, atte a garantire proprio l’effettivo conseguimento delle finalità sottese alle singole forme di supporto pubblico agli investimenti privati, nonché il corretto utilizzo delle risorse ricevute e il mantenimento, nel tempo, della meritevolezza in capo all’impresa dell’aiuto ricevuto.

La presenza di un rappresentante pubblico all’interno degli organismi di controllo delle imprese private, oltre ad andare ben oltre alla esigenza di verifica dell’impiego delle risorse pubbliche di cui l’impresa è beneficiaria - e ciò per l’ampio perimetro del controllo proprio di revisori e sindaci - appare ultronea rispetto al quadro regolatorio esistente e tale da inficiare la *ratio* stessa di, pur condivisibili, parallele iniziative legislative.

Il riferimento è, ad esempio, alla definizione di un Codice degli incentivi, cui il Governo sta lavorando da mesi nell’ottica - come ricordato dal Ministro Urso - di “*superare la*

frammentazione degli attuali strumenti agevolativi e rendere più efficiente, omogeneo ed efficace il sostegno alle imprese". Non è ragionevole disciplinare un complesso corpus di norme volte a declinare criteri di accesso a forme di incentivazione, di utilizzo, di esclusione, di revoca e, al tempo stesso, imporre un ulteriore e trasversale livello di controllo pubblico direttamente all'interno dell'impresa destinataria dell'agevolazione, di cui ha legittimamente beneficiato nel rispetto di tutti presupposti previsti.

In una logica analoga si pone anche la previsione del DDL, per il **settore cinematografico e audiovisivo**, che, a fronte del riconoscimento del **tax credit** (il meccanismo di incentivi e sgravi recentemente riformato dal Ministro della cultura) consentirebbe al Ministero della Cultura di acquisire la titolarità di una quota dei diritti e dei proventi in maniera proporzionale ai contributi riconosciuti alle imprese, rendendo, secondo la stessa Relazione illustrativa, lo Stato a tutti gli effetti un associato dell'impresa (art. 118).

Infine, si evidenzia **l'assenza nel DDL di previsioni significative dedicate all'energia**. In particolare, sarebbe opportuno prevedere un finanziamento alla ricerca sui nuovi vettori nucleari. Infatti, come indicato nel Piano di bilancio 2025-2029, il Governo intende promuovere lo sviluppo dei settori altamente tecnologici, quali il nucleare di terza generazione, riconoscendone il potenziale di crescita e il ruolo nel promuovere la competitività del sistema industriale nazionale. A tal fine, tra i provvedimenti collegati alla Manovra, il Governo indica il Disegno di legge delega volto a introdurre un quadro legislativo di riferimento per accogliere la proposta di ripresa della produzione di energia nucleare in Italia a partire dal 2030, come inserita nel PNIEC 2024, abilitando le necessarie infrastrutture, potenziando le risorse umane, promuovendo partenariati pubblico-privati nell'ambito dell'intero sistema nucleare, incentivando accordi internazionali e creando un quadro finanziario stabile e sostenibile in grado di promuovere investimenti privati in un settore particolarmente capital intensive quale quello del nucleare.