



COMMISSIONI IN SEDUTA CONGIUNTA  
5<sup>a</sup> (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)  
SENATO DELLA REPUBBLICA E  
V (BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)  
CAMERA DEI DEPUTATI

*Documento di finanza pubblica 2025*

*(Doc. CCXL, n. 1)*

Audizione del  
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

*Roma, 22 aprile 2025*

---

---

---

## INDICE

	<b>Pag.</b>
1. Premessa.....	3
2. L'andamento della pressione fiscale nel corso del 2024.....	4
3. La pressione fiscale ufficiale e quella reale.....	4
4. La riduzione della pressione fiscale sul ceto medio.....	5
5. La riforma degli incentivi fiscali per imprese e professionisti.....	8

---

## 1. Premessa

Signori Presidenti, Onorevoli Senatori, Onorevoli Deputati, il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (d'ora in avanti, "CNDCEC") desidera innanzitutto rivolgere a codeste ecc.me Commissioni parlamentari in seduta congiunta il suo deferente saluto e il più vivo ringraziamento per l'opportunità che viene offerta di formulare le proprie osservazioni e valutazioni in merito al "Documento di finanza pubblica 2025".

Il Documento, che è oggi alla Vostra attenzione, prende atto di una crescita economica praticamente dimezzata rispetto agli obiettivi programmatici fissati lo scorso autunno ma, al tempo stesso, restituisce un quadro di finanza pubblica sensibilmente migliorato.

In particolare, come emerge dalla Relazione annuale, il 2024 si chiude con un deficit al 3,4% del Pil, migliore di 0,4 punti rispetto all'obiettivo programmatico, mentre il rapporto debito/pil si è fermato al 135,3%, anche in questo caso con un miglioramento di 0,5 punti rispetto all'obiettivo programmatico.

Naturalmente, mentre il deficit annuale migliora sensibilmente rispetto al periodo precedente (da -7,2% a -3,4%), il rapporto debito/pil risulta in aumento (dal 134,6% al 135,3%). Ciò è dovuto al miglioramento generale dei conti pubblici annuali che beneficiano sia di un calo della spesa che di un aumento delle entrate, mentre il debito risente della pressione sul fabbisogno di cassa generata dalle compensazioni d'imposta legate al Superbonus oltre che all'effetto, seppure di minore intensità, derivante dall'incremento della spesa per interessi.

La soddisfazione per la tenuta e la solidità dei conti pubblici è controbilanciata dalla preoccupazione per il rallentamento della crescita economica. In particolare, va segnalato il rallentamento della crescita della spesa pubblica per investimenti, cresciuta del 28% nel 2022 e poi del 14,3% nel 2024, mentre, nelle previsioni tendenziali del DFP, è attesa aumentare del 5,2% nel 2025 per poi passare a una crescita del 9,4% nel 2026 e del +0,7% nel 2027. Evidentemente, la dinamica della spesa per investimenti legata al PNRR, comunque positiva, non è in grado di sostituire lo stop agli investimenti in edilizia residenziale legati al Superbonus, mentre si fa sentire il contraccolpo negativo dell'industria automobilistica.

Nel frattempo, si è verificato anche un incremento della pressione fiscale, come effetto sia dell'incremento del gettito tributario sia dei risultati straordinari ottenuti dal contrasto all'evasione fiscale e, quindi, dal recupero del *tax gap*. Basti pensare che il *tax gap* nel 2017, secondo i dati del ministero dell'economia e delle finanze contenuti nella relazione sull'economia non osservata 2024, era stimato pari a circa 108,4 miliardi di euro, mentre nel 2021 lo stesso *tax gap* è stato stimato pari a 82,4 miliardi di euro. Praticamente, utilizzando il 2017 come anno base e cumulando i recuperi annuali dal 2018 ad oggi, calcolati rispetto al 2017, considerando una stima media di 15,5 miliardi di euro annui, ed includendo anche il 2022, il 2023 e il 2024, si può parlare di un recupero complessivo stimato di oltre 90 miliardi di euro.

Questo dato contrasta, evidentemente, con l'incremento di pressione fiscale, soprattutto di pressione tributaria dell'imposizione diretta (in particolare Irpef e Ires), che colpisce soprattutto i lavoratori, sia dipendenti che autonomi, e le imprese, per cui è auspicabile che l'encomiabile e costante opera di riduzione del *tax gap* sia destinata in modo tangibile alla riduzione della pressione fiscale, in particolare per il ceto medio e per le imprese e i professionisti.

---

## 2. L'andamento della pressione fiscale nel corso del 2024

Nel corso del 2024, la pressione fiscale si è incrementata di 1,2 punti di Pil passando dal 41,4% del 2023 al 42,6% del 2024. Pertanto, attualmente, il livello di pressione fiscale è di 0,8 punti di Pil inferiore al livello record raggiunto nel 2013 (43,4%) e 0,9 punti superiore al livello più basso dell'ultimo decennio, raggiunto nel 2018 (41,7%).

Nell'ultimo anno, la dinamica della pressione fiscale è stata il risultato di un incremento della pressione tributaria di 1 punto e di un aumento di quella contributiva di 0,2 punti, mentre l'aumento della pressione tributaria è imputabile sia all'imposizione diretta, cresciuta di 0,6 punti sia di quella indiretta cresciuta di 0,4 punti.

In particolare, sulla base dei dati relativi alle entrate tributarie del dipartimento delle finanze del Mef, nel corso del 2024, tra le imposte indirette, si è verificato un incremento del gettito Iva (+3,4%), dell'accisa sui prodotti energetici (+2,1%) e dell'imposta sul consumo di tabacchi (+2,8%), dell'imposta di registro (+4,9%) associato a un forte incremento di quello dell'imposta di bollo (+29,9%), mentre tra le imposte dirette si segnala una crescita molto sostenuta del gettito Irpef (+6,4%), con un incremento particolarmente elevato del gettito proveniente dalle ritenute Irpef dei lavoratori autonomi (+8,2%) e di quello Ires (+11,3%) così come delle imposte sostitutive delle imposte sui redditi nonché delle ritenute sugli interessi e sugli altri redditi di capitale (+82,6%).

Sulla base delle previsioni tendenziali del DFP, nel 2025 la pressione fiscale salirebbe ancora raggiungendo il 42,7% e facendo registrare un incremento di 0,1 punti di Pil, per poi scendere lievemente nel 2026 a 42,5%. Nel 2027, ultimo anno di previsione, la pressione fiscale risulterebbe pari al 42,6%, 0,8 punti al di sotto del livello record del 2013 e, comunque, 0,9 punti al di sopra del livello più basso degli ultimi dieci anni raggiunto nel 2018.

Questo andamento, però, è il risultato di un aumento più importante della pressione tributaria, che nel 2027 risulterebbe di 0,7 punti superiore al 2018 e di un aumento minore di quella contributiva, che nello stesso periodo crescerebbe di 0,3 punti.

In particolare, la pressione tributaria diretta, nel 2027 rispetto al 2018, sarebbe di 1,2 punti di Pil più elevata, mentre quella indiretta risulterebbe di 0,5 punti più bassa, mentre le entrate contributive salgono di 0,3 punti. Praticamente, l'incremento della pressione fiscale totale è sbilanciato verso la componente di pressione tributaria diretta, essenzialmente costituita da Irpef e Ires (87%), e contributiva.

## 3. La pressione fiscale ufficiale e quella reale

Come è noto, la pressione fiscale ufficiale italiana è calcolata dall'Istat nell'ambito dei dati di contabilità nazionale come rapporto tra le entrate fiscali totali e il Pil nominale e, quindi, al lordo dell'economia sommersa. Secondo le ultime stime Istat (ottobre 2024), che contengono importanti revisioni rispetto alle precedenti, la quota di economia sommersa e di quella illegale computata nel Pil è pari al 10,1% nel 2022, ultimo anno per il quale sono disponibili le stime Istat, in calo di 2,4 punti rispetto al livello più alto dell'ultimo decennio raggiunto nel 2014 (12,5%).

Pertanto, la pressione fiscale reale, calcolata sul Pil al netto del sommerso e dell'illegale, è risultata pari al 46,3% nel 2022, con un differenziale di 4,7 punti su quella ufficiale, invariato rispetto al 2021, ma sensibilmente inferiore al valore di 6,1% fatto registrare nel 2014 allorché la pressione fiscale reale raggiunse il livello record del 49,3%. Il miglioramento registrato in dieci anni è, dunque, pari a 3 punti ed è, naturalmente, imputabile alla costante riduzione dell'economia sommersa così come rilevata dall'Istat fino al 2022.

---

In particolare, la riduzione più importante si è verificata nel 2020, cioè nell'anno pandemico (-14,1%), mentre nel corso del 2022 l'incremento è stato leggermente superiore a quello del Pil nominale (+9,6% contro +8,4%), facendo così aumentare l'incidenza del sommerso anche se in maniera molto lieve dal 10 al 10,1%.

Per memoria, ricordiamo che nel 2022, secondo dati Eurostat, la pressione fiscale media nell'Unione europea è stata pari al 40,7%. Il paese con la pressione fiscale più elevata nel 2022 è stato la Francia con il 47,6%. Dunque, l'Italia, con la pressione fiscale reale del 46,1% si collocherebbe al secondo posto dopo la Francia.

La forte riduzione del sommerso nel 2020 e il mantenimento di un livello comunque in linea con il Pil nel 2021-2022, è in parte imputabile alla progressiva anche se graduale riduzione del *tax gap*. Infatti, la relazione sull'economia non osservata presentata dal governo a fine 2024, ha certificato una forte riduzione del *tax gap* tra il 2017 e il 2021 pari a quasi il 24%. Nell'ultimo anno considerato, il 2021 sul 2020, la riduzione del *tax gap* sarebbe pari al 3,8%, in deciso rallentamento rispetto al trend precedente. La riduzione maggiore si è avuta tra il 2019 e il 2020: -14,5%. Complessivamente, dal 2017 al 2021, ultimo anno della stima presente nella relazione, la riduzione del *tax gap* è stata pari a quasi 26 miliardi di euro, passando dai 108,4 miliardi di euro del 2017 agli 82,4 miliardi di euro del 2021. In quattro anni, cioè nel periodo 2018-2022, il recupero di evasione fiscale cumulato, dovuta al *tax gap*, è stato pari a 62 miliardi di euro circa, in media 15,5 miliardi di euro l'anno.

Precisando che si tratta di un esercizio puramente statistico, come negli anni scorsi, abbiamo condotto una simulazione per il biennio 2023-2024 della pressione fiscale reale calcolata ipotizzando un'incidenza costante della quota di sommerso sul Pil. Su tale base, la pressione fiscale reale risulterebbe pari al 46,1% nel 2023 e aumenterebbe al 47,4% nel 2024 mantenendosi costante a tale livello nei tre anni successivi. In questo modo, il differenziale con la pressione fiscale ufficiale si porterebbe al 4,8% rispetto al precedente 4,7%. Considerando che nel 2023, secondo i più aggiornati dati Eurostat disponibili, la pressione fiscale più elevata nei paesi Ue è ancora quella della Francia al 45,6%, l'Italia risulterebbe al primo posto da sola, con il 46,1% del 2023 e, molto probabilmente, lo sarebbe anche nel 2024, allorché la stessa pressione fiscale reale sale al 47,4%.

Come già fatto in precedenti occasioni, segnaliamo che l'assenza nel DEF di una misura della pressione fiscale reale impedisce una corretta valutazione dell'effettivo carico fiscale che grava sui contribuenti italiani. Del resto, è pur vero che manca, a livello europeo, la necessaria trasparenza sulle stime dell'economia sommersa che permetterebbe di calcolare anche per gli altri paesi europei la pressione fiscale reale.

Infatti, l'esistenza di diverse misure di pressione fiscale a livello macro, cioè calcolate per l'economia nel suo complesso e, quindi, rispetto al Pil, rende il sistema particolarmente complesso impedendo a livello micro, cioè a livello di singolo operatore economico, una corretta percezione dell'effettivo carico fiscale. Ricordiamo, infatti, che l'Italia presenta un livello particolarmente elevato del cuneo fiscale nell'ambito dei paesi Ocse e uno dei più elevati livelli del *Total Tax Rate* per le imprese, a livello mondiale.

Ancora una volta, ci preme ribadire, l'auspicio che grazie alla riforma fiscale in cantiere si possa non solo ridurre la pressione fiscale complessiva che grava sull'economia italiana, ma che si possano anche ottenere risultati significativi sul fronte della riduzione del sommerso e, quindi, maggiore chiarezza negli indicatori di politica fiscale oltre che maggiore equità tra contribuenti.

#### **4. La riduzione della pressione fiscale sul ceto medio**

Come è noto, l'Irpef è un'imposta progressiva che, in quanto tale, grava maggiormente sui contribuenti con redditi più elevati.

---

La legge di bilancio per il 2025, in linea con la legge delega sulla riforma fiscale, ha reso strutturale il sistema dell'imposizione personale sui redditi basato su tre aliquote (23%, 35% e 43%) e tre scaglioni di reddito (fino a 28 mila euro, da 28 mila a 50 mila euro, oltre 50 mila euro).

È stato quindi confermato, rispetto alla curva delle aliquote vigenti nel 2023, l'accorpamento dei primi due scaglioni di reddito (da 0 a 15.000 e da 15.001 a 28.000 euro) all'aliquota "base" del 23% (con la conseguente eliminazione dell'aliquota del 25%), che consolida il "risparmio" di 2 punti percentuali sui redditi ricadenti nello scaglione da 15.001 a 28.000 euro.

L'ultima manovra di bilancio ha inoltre ridisegnato il taglio del cuneo fiscale, abbandonando gli sconti contributivi a favore di un intervento sull'Irpef declinato secondo tre modalità. In particolare:

- per i redditi di lavoro dipendente fino a 20.000 euro (rapportati all'intero anno) è riconosciuta una somma, che non concorre alla formazione del reddito, calcolata in percentuale decrescente per scaglioni al crescere del reddito;
- per i redditi di lavoro dipendente compresi tra 20.000 e 40.000 euro è riconosciuta una detrazione in cifra fissa pari a 1.000 euro per redditi fino a 32.000 euro, e d'importo decrescente per redditi superiori a 32.000 euro, fino ad azzerarsi alla soglia dei 40.000 euro.

Tali misure, pur avendo l'indiscutibile pregio di ampliare la platea dei beneficiari del taglio del cuneo fiscale includendovi i contribuenti con redditi compresi tra 35.001 e 40.000 euro (circa 1,3 milioni di lavoratori dipendenti), hanno reso tuttavia ancor più articolato il già complesso sistema di detrazioni e deduzioni, stratificatosi nel tempo, il che va certamente a scapito della semplificazione del calcolo dell'imposta effettivamente rimasta a carico del contribuente.

A tal fine, va infatti considerato anche il meccanismo di calcolo del trattamento integrativo (c.d. bonus Irpef o bonus 100 euro di cui al decreto-legge n. 3 del 2020), che viene riconosciuto, per redditi complessivi non superiori a 15.000 euro, qualora l'imposta lorda determinata sui redditi da lavoro dipendente sia di importo superiore a quello della corrispondente detrazione spettante e, in presenza di ulteriori condizioni, per redditi complessivi superiori a 15.000 euro ma non a 28.000 euro.

La legge di bilancio 2025 ha introdotto anche un nuovo tetto per limitare i benefici del totale delle detrazioni d'imposta fruibili (escluse soltanto le spese sanitarie e le spese a carattere pluriennale sostenute prima del 2025) da parte dei soggetti con reddito complessivo superiore a 75.000 euro, parametrato alla misura del reddito conseguito nonché al numero di figli presenti nel nucleo familiare.

In particolare, per tali contribuenti gli oneri e le spese sono ammessi in detrazione annualmente fino a un importo pari a:

- 14.000 euro, qualora il nucleo familiare comprenda tre o più figli fiscalmente a carico (o almeno un figlio con disabilità accertata ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 104 del 1992);
- 11.900 euro, qualora il nucleo familiare comprenda due figli fiscalmente a carico;
- 9.800 euro, qualora nel nucleo familiare sia presente un figlio fiscalmente a carico;
- 7.000 euro, qualora nel nucleo familiare non siano presenti figli fiscalmente a carico.

Per i contribuenti con reddito complessivo superiore 100.000 euro il predetto livello massimo annuale è ridotto rispettivamente, nelle ipotesi precedentemente richiamate, a 8.000 euro, 6.800 euro, 5.600 euro e 4.000 euro.

Ai fini dell'applicazione di tali limiti, non rilevano le spese sanitarie detraibili e gli oneri sostenuti in dipendenza di prestiti o mutui contratti fino al 31 dicembre 2024 e le spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica degli edifici sostenute fino al 31 dicembre 2024, fermo restando che per le spese la cui detrazione è ripartita in più annualità, rilevano le rate di spesa riferite a ciascun anno.

---

Si evidenzia che tali limiti vanno ad aggiungersi all'ulteriore previsione, introdotta a decorrere dal 2020, secondo cui le detrazioni previste dall'articolo 15 del Testo unico delle imposte sui redditi spettano per l'intero importo soltanto qualora il reddito complessivo non ecceda 120.000 euro. Al superamento di quest'ultimo importo, le detrazioni riconosciute diminuiscono progressivamente al crescere del reddito fino ad azzerarsi alla soglia di 240.000 euro.

Ne emerge un quadro normativo che andrebbe quindi semplificato, al fine di rendere più immediatamente percepibile da parte del contribuente l'Irpef effettivamente dovuta in corrispondenza di un determinato ammontare di reddito.

Sarebbe pertanto opportuno un riordino complessivo dei limiti alle detrazioni e un ampliamento della lista di spese detraibili escluse da detti limiti, in modo da ricomprendervi, oltre alle spese sanitarie, gli interessi passivi sui mutui per l'acquisto dell'abitazione principale, le spese per l'efficientamento energetico e la riduzione del rischio sismico delle stesse abitazioni principali e altri oneri ritenuti "socialmente" più rilevanti.

Il sistema dell'imposizione sui redditi è cambiato moltissimo nel tempo. Basti ricordare che, inizialmente, le aliquote erano 32 e andavano da un minimo del 10% a un massimo del 72%. Oggi, come anticipato, le aliquote sono soltanto tre e la distanza tra la minima e la massima si è ridotta sensibilmente rispetto alle origini.

È pur vero, però, soprattutto dopo gli ultimi interventi, che il ceto medio sopporta un peso fiscale eccessivo, gravato oltre che dalla progressività dell'imposta e quindi da aliquote marginali più elevate, anche dall'esclusione di fatto dalla gran parte delle agevolazioni e dei bonus fiscali che sono concessi in base al reddito individuale o all'ISEE (che oltre al reddito tiene conto anche di alcuni valori patrimoniali).

L'insieme di tali misure penalizza fortemente il ceto medio che non solo sostiene il peso maggiore dell'imposta in termini di versamenti netti, ma realizza anche "perdite" significative in termini di minori o mancati sconti o trasferimenti monetari che si traducono in maggiori esborsi (si pensi al bonus per gli asili nido, al bonus Università, al bonus Bollette, ecc.).

I dati del Dipartimento delle finanze sulle dichiarazioni dei redditi relative all'anno d'imposta 2023 indicano che il 17,2% dei contribuenti persone fisiche (7,3 milioni circa di soggetti) hanno un reddito imponibile superiore a 35 mila euro, dichiarano complessivamente il 44,6% del reddito totale e versano il 63,8% dell'imposta netta totale.

Tale platea di contribuenti ricomprende anche il ceto medio.

Possiamo considerare due fasce di ceto medio: quella che va da 35 mila a 50 mila euro e che raggruppa circa 4,3 milioni di contribuenti e quella che va da 50 mila a 70 mila euro di reddito che comprende 1,5 milioni di contribuenti. In totale, si tratta di 5,8 milioni di contribuenti, il 13,6% del totale, su cui grava quasi il 30,8% dell'imposta netta totale.

Al di sopra di questa fascia, troviamo 1,5 milioni di contribuenti su cui grava il 33% di imposta netta totale.

Ricordiamo anche che le detrazioni da lavoro si azzerano in corrispondenza della soglia di 50 mila euro di reddito complessivo oltre la quale restano solo le detrazioni d'imposta che spettano, come ricordato, solo a fronte di specifici oneri opportunamente documentati e rispetto alle quali i più recenti interventi hanno anche previsto, con l'eccezione delle spese sanitarie, una franchigia di 260 euro per i soli contribuenti titolari di un reddito complessivo superiore a 50.000 euro, al fine di neutralizzare l'effetto positivo della riduzione di aliquota (dal 25% al 23%) previsto per i redditi da 15 mila a 28 mila euro, che corrisponde a un risparmio d'imposta – per i predetti contribuenti – esattamente pari a 260 euro.

Paradossalmente, i contribuenti oltre la soglia di 50 mila euro che non hanno sostenuto spese per oneri detraibili soggetti alla franchigia potranno beneficiare del risparmio d'imposta di 260 euro derivante dalla

---

riduzione di aliquota per i redditi da 15 mila a 28 mila euro, determinando in tal modo una discriminazione, di fatto, tra contribuenti con lo stesso reddito.

Si tratta di un effetto distorsivo della riforma varata nel 2023 che ha avuto l'obiettivo di concentrare i benefici sui contribuenti con redditi medio-bassi, come testimoniato anche dalle richiamate misure di riduzione del cuneo fiscale che, come è noto, interessano i contribuenti con redditi da lavoro dipendente fino a 40 mila euro. Dai vantaggi del "primo modulo" della riforma dell'Irpef sono rimasti quindi esclusi i contribuenti con redditi superiori ai 50 mila euro.

Attualmente, i contribuenti Irpef che rientrano nel secondo scaglione di reddito, cioè tra 28 mila e 50 mila euro sono 9,5 milioni (il 23,5% circa del totale) e dichiarano circa 320 miliardi di reddito imponibile (il 33% del totale). A tale secondo scaglione si applica l'aliquota del 35%.

Sopra i 50 mila euro di reddito imponibile si collocano circa 3 milioni di contribuenti (il 7,1% del totale) che dichiarano complessivamente circa 260 miliardi di reddito imponibile (circa il 26,9% del totale). Tra questi, nella fascia tra 50 mila e 70 mila euro di reddito troviamo 1,5 milioni di contribuenti (3,7% del totale) e 79 miliardi di reddito imponibile (8,2% del totale). I redditi superiori a 50 mila euro scontano un'aliquota Irpef del 43%.

Occorre dunque mettere in campo le risorse necessarie per ridurre la pressione fiscale nei confronti dei contribuenti del ceto medio.

Come è noto, l'ipotesi di lavoro in campo prevede il taglio di due punti, dal 35% al 33%, dell'aliquota del secondo scaglione di reddito (da 28 mila a 50 mila euro).

Con un gettito aggiuntivo di circa 1,4 miliardi di euro sarebbe possibile ridurre l'aliquota Irpef di un solo punto percentuale, dal 35% al 34%. Per il taglio di due punti, dal 35% al 33%, servirebbero invece circa 2,8 miliardi. In entrambi i casi, la platea dei beneficiari è ampia e pari a circa 12,6 milioni di contribuenti.

In alternativa, con le predette risorse, si potrebbe innalzare il limite del secondo scaglione Irpef fino a 56.000 euro (rispetto all'attuale limite di 50.000 euro) con risparmi d'imposta massimi per i contribuenti fino a 480 euro (pari alla riduzione di 8 punti percentuali – dal 43% al 35% – sull'importo di 6.000 euro che passerebbe dal terzo al secondo scaglione Irpef).

Se, invece, si rendessero disponibili risorse per circa 2,8 miliardi di euro (le stesse, cioè, necessarie per ridurre di due punti l'aliquota del secondo scaglione di reddito), allora il limite del secondo scaglione Irpef potrebbe essere innalzato fino a 65.000 euro, con risparmi d'imposta massimi per i contribuenti fino a 1.200 euro (pari alla riduzione dell'8% su un massimo di 15.000 euro di reddito).

L'intervento potrebbe essere anche graduato nel tempo, incrementando la soglia massima dello scaglione di reddito a cui applicare il 35%, via via che le risorse si rendano disponibili.

Tali misure, in ogni caso, sarebbero neutre rispetto alle varie tipologie di reddito e rispetterebbero, pertanto, il principio di equità orizzontale.

## **5. La riforma degli incentivi per imprese e professionisti**

Per la crescita dei fattori strutturali del Paese risulta di fondamentale importanza la riforma degli incentivi per imprese e professionisti.

Il Consiglio dei Ministri, su proposta del ministro delle imprese e del *made in Italy*, ha approvato il 21 ottobre 2024 lo schema di decreto legislativo sul "Codice degli Incentivi", in attuazione della legge n. 160 del 27 ottobre 2023, che ha delegato al Governo la revisione del sistema delle agevolazioni alle imprese.

La riforma è volta a riordinare l'offerta degli incentivi statali, rafforzando il coordinamento tra amministrazioni centrali ed enti locali e a risolvere la complessità e l'inadeguatezza delle attuali procedure e della relativa

---

strumentazione tecnica. Con l'adozione, per la prima volta nell'ordinamento, di un "Codice degli incentivi", viene avviato un progetto di grande impatto, che supera la frammentazione registrata in materia per realizzare un sistema di regole compiuto e organico, che anche la Commissione europea ha sostenuto, inserendo la riforma nell'ambito della revisione del PNRR e del recepimento del capitolo dedicato a *Repower Eu*, individuandola come una possibile *best practice* a livello europeo.

Nel dettaglio, il primo tratto qualificante della proposta è rappresentato dalla centralità degli strumenti digitali, con la creazione della 'Piattaforma Incentivi Italia', nella quale confluiranno le informazioni presenti nel Registro Nazionale degli Aiuti di Stato e sul portale [incentivi.gov.it](http://incentivi.gov.it), al fine di consentire il miglioramento dell'offerta di incentivi da parte delle amministrazioni pubbliche e il supporto alla domanda di incentivi da parte delle imprese. Secondo tratto qualificante del nuovo Codice è costituito dalla standardizzazione e razionalizzazione dei processi di utilizzo, di richiesta e di applicazione degli incentivi. Vengono poi introdotti strumenti di programmazione dell'intervento pubblico in funzione dei risultati, aspetto che rappresenta un elemento di rilevante novità. Viene, altresì, introdotta una disciplina che regola le cause di esclusione all'accesso alle agevolazioni, come per esempio la sussistenza di una causa interdittiva in materia di documentazione antimafia, violazioni delle norme in materia di contributi previdenziali e mancata assicurazione per danni da calamità naturale.

Al fine di supportare le condizioni per migliorare la competitività delle piccole e medie imprese, il Consiglio dei Ministri, nella riunione del 14 gennaio 2025, ha altresì approvato, su proposta del ministero delle imprese e del *made in Italy*, il primo disegno di legge sulle PMI che prevede misure relative agli oneri amministrativi, all'accesso al finanziamento e al supporto alla competitività. Il disegno di legge introduce le 'Centrali consortili', quali enti giuridici con funzioni di indirizzo e coordinamento per le PMI già organizzate in consorzi di filiera, e incentivi fiscali per le imprese che aderiscono a un contratto di 'rete soggetto'. Con il disegno di legge è inoltre affidata al Governo la delega per il riordino normativo della disciplina dei Confidi e per la redazione di un testo unico in materia di *start up*, incubatori e PMI innovative.

Ma occorre completare l'opera realizzando un "Codice degli incentivi fiscali" che deve muovere da un generale obiettivo di semplificazione, per cancellare i casi di sovrapposizione e concentrare le *policy* sugli interventi ad alto impatto sull'economia. Vanno privilegiate le misure che garantiscono il c.d. effetto di incentivazione, in modo da evitare di finanziare investimenti che sarebbero stati comunque realizzati, anche in assenza di sostegni.

La relazione annuale sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive 2023 (anno di rilevazione 2022) somma 2.457 agevolazioni, che diventano 2.616 includendo garanzie e misure dell'Agenzia delle entrate (304 delle amministrazioni centrali e 2.312 di quelle regionali). Tuttavia, considerando l'ammontare complessivo delle concessioni, delle erogazioni e degli investimenti agevolati, il ruolo delle amministrazioni centrali risulta preponderante rispetto al contributo delle amministrazioni regionali.

Occorre concentrare le risorse a disposizione per misure a sostegno delle PMI, per lo sviluppo produttivo e territoriale, per le esportazioni e per la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione.

Quel che più conta, una volta semplificata la normativa in materia, è rendere strutturali le misure, superando il carattere transitorio e temporaneo che ha sempre caratterizzato gli incentivi nel nostro Paese, al fine di favorire una più efficiente ed efficace programmazione e pianificazione degli investimenti da parte delle imprese.

Al riguardo, occorre un'attenta rivalutazione delle risorse da destinare al credito d'imposta previsto dal piano Transizione 5.0. Come è noto, il vincolo stringente previsto dal PNRR per la chiusura dei progetti al 31 dicembre 2025, unito all'obiettivo di spesa dell'intera somma appostata per il piano Transizione 5.0, stanno

---

spingendo il Governo a una valutazione sulla congruità delle risorse a disposizione delle misure ancora attive e che rischiano di lasciare risorse inutilizzate e obiettivi non raggiunti.

Secondo i dati sulla fruizione del piano, il numero di progetti presentati è pari a 1.930 al 17 marzo scorso, il valore degli investimenti è pari a 1.255 milioni di euro e i crediti di imposta prenotati risultano pari a 573 milioni di euro. Nonostante l'accelerazione delle richieste presentate nell'ultimo mese, al momento l'obiettivo di spendere i 6,3 miliardi previsti non sembra raggiungibile.

Per questo, come ha annunciato nelle scorse settimane il ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR, il Governo sta lavorando a una rimodulazione di queste risorse in modo da consentire il raggiungimento dell'obiettivo di spesa.

Sulla destinazione delle risorse da reindirizzare ad altri incentivi il Capo del Dipartimento per le politiche per le imprese del ministero delle imprese e del *made in Italy* ha precisato che non potranno essere destinate al piano Industria 4.0 perché sono risorse che provengono dal programma *Repower EU* e hanno un *tag 100% green*, cioè sulla sostenibilità ambientale, mentre il piano 4.0 ha un *tag digital* e non *green*. Le risorse dovranno essere quindi dirottate su altre misure di carattere *green*.

Con tali risorse si potrebbe quindi realizzare un processo di revisione delle politiche di incentivazione degli investimenti edilizi, con particolare riferimento a quelli connessi alla riqualificazione energetica degli edifici tenendo conto non solo dell'evoluzione delle politiche europee in tema di transizione energetica (c.d. direttiva *case green*), ma anche degli effetti propulsivi legati alle misure agevolative in questione.

In quest'ambito, è anche ragionevole ipotizzare un utilizzo ulteriore delle risorse del PNRR per una riproposizione più "virtuosa" degli strumenti della cessione del credito e dello sconto in fattura, che sia mirata alla riqualificazione degli edifici scarsamente performanti sotto il profilo dell'efficienza energetica e a beneficio delle fasce di contribuenti meno abbienti.