



DDL recante Bilancio di previsione dello Stato per
l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il
triennio 2026-2028

Audizione del Direttore Generale

Maurizio Tarquini

Audizione Parlamentare

4 novembre 2025

Illustri Presidenti, Onorevoli Senatori e Deputati,

Vi ringrazio per l'invito a esporre le valutazioni di Confindustria sulla Manovra di bilancio.

Valutazioni che muovono da alcune considerazioni sul contesto.

In verità, non sono dissimili da quelle condivise con Voi un anno fa, se non per un dato, peraltro indipendente dall'azione del Governo: l'innescò della spirale dei dazi e le tensioni geopolitiche che essi hanno amplificato.

L'incertezza è vicina ai massimi storici: mette pressione sulle catene del valore, frena le esportazioni, riduce i margini delle imprese e la fiducia delle famiglie che, nonostante l'aumento del reddito disponibile reale, tengono alto il risparmio a fini precauzionali.

In tale scenario, il rischio di perdere base produttiva, evidenziato lo scorso anno, è ancor più attuale, anche per la pressione alla delocalizzazione verso gli Stati Uniti esercitata dai dazi, oltre che per il perdurante approccio autodistruttivo delle politiche europee. Non ripetiamo le considerazioni svolte all'epoca sulle potenziali conseguenze, ma richiamiamo solo un dato: in Italia, le 256mila imprese con più di 10 dipendenti, insieme ai 10 milioni di lavoratori che occupano, contribuiscono per oltre l'80% a tenere in piedi la nostra finanza pubblica e il nostro sistema di protezione sociale.

È questa la posta in gioco.

È pur vero che, proprio nel 2025, quelle imprese hanno cominciato a percepire i benefici di un assetto di governo stabile e della buona tenuta dei nostri conti pubblici. Ciò ha favorito la riduzione dello spread sovrano e dei rendimenti dei BTP, con un -1,18% da fine 2023: significa minor spesa per interessi, a regime, nell'ordine di 30 miliardi di euro annui e un beneficio stimato di 5 miliardi già nel primo anno.

Insieme al cruciale taglio di 2 punti percentuali dei tassi a breve, realizzato in Europa dalla BCE, la riduzione dei tassi sui BTP ha contribuito alla discesa del costo del debito bancario per le imprese italiane (-2,21%, pari a -6,2 miliardi annui), su livelli più gestibili rispetto al picco di fine 2023. La stabilità politica ha contribuito a rafforzare la percezione di affidabilità del Paese sui mercati finanziari favorendo, insieme al minor deficit, anche un miglioramento del giudizio sull'Italia da parte delle principali agenzie di rating.

In questo quadro, il PNRR sta giocando un ruolo chiave: oltre a innalzare la crescita di lungo periodo, svolge un'azione anticiclica. Senza le sue risorse aggiuntive, che stanno spingendo gli investimenti, l'Italia sarebbe in stagnazione. Invece, registriamo una crescita del PIL positiva, seppur modesta, sia quest'anno che il prossimo. Anche le economie degli altri Paesi europei stanno tenendo grazie a ingenti risorse pubbliche: gli straordinari investimenti in Germania, l'ampio deficit di bilancio pubblico in Francia e il PNRR in Spagna.

Tuttavia, continuiamo a registrare come il Paese, dopo la vigorosa ripresa post pandemica, sia tornato a ripiegare su livelli di crescita da "zerovirgola" e faticosi a ritrovare slancio. Quello

slancio che - vogliamo sottolinearlo - sarebbe anche il miglior viatico per il risanamento dei conti pubblici.

Letto in questa chiave, e considerato a sé stante, il DDL Bilancio non ha la dimensione adeguata a rilanciare la competitività delle imprese, pur centrando alcuni obiettivi rilevanti.

Apprezziamo, infatti, la disponibilità al dialogo dimostrata dal Governo, che si è tradotta nella condivisione di scelte importanti, *in primis* quelle su iper ammortamento e ZES Unica, seppur, per la prima, con il limite dell'assenza di una prospettiva pluriennale della misura, indispensabile per incidere sulla propensione agli investimenti innovativi delle imprese.

Riconosciamo quella disponibilità specie alla luce dei ristretti margini di intervento, indicati nel Documento programmatico di finanza pubblica, che rendono nullo l'impatto della manovra sul PIL del prossimo anno. Dato l'esiguo deficit (appena 0,04% nel 2026, 0,2% nel 2027 e 0,3% nel 2028), la Manovra è sostanzialmente a saldo zero: mobilità 21,3 miliardi di euro nel 2026, 18,8 nel 2027 e 16,4 nel 2028, a fronte di coperture pari a 20,4 miliardi nel 2026 (inclusi i 5,1 da rimodulazione PNRR), 13,0 nel 2027 e 9,6 nel 2028.

Consapevoli proprio dell'intonazione della finanza pubblica, fin da maggio abbiamo prospettato la necessità di dotare l'Italia di un Piano industriale straordinario, che andasse oltre i limiti delle singole Leggi di Bilancio, suggerendo tre direttrici di intervento: investimenti, competitività e contesto attrattivo.

Oggi, leggiamo il DDL Bilancio come la prima tappa di questo percorso e ne indichiamo almeno altre due, nelle prossime settimane, che consideriamo prioritarie per garantire dimensione finanziaria e focus adeguati ai bisogni delle imprese: la rimodulazione del PNRR e il contenimento del costo dell'energia.

Quanto al PNRR, abbiamo formulato le nostre proposte già qualche mese fa.

In sintesi, riteniamo che ne vada rafforzata la vocazione di sostegno agli investimenti produttivi e, per questa via, alla coesione sociale del Paese. A partire dalle risorse non spese per Transizione 5.0, chiediamo che la rimodulazione sia l'occasione per assicurare quel sostegno alle imprese di almeno 8 miliardi l'anno, per un triennio, che abbiamo indicato come obiettivo minimo, guardando anche a ciò che stanno realizzando Francia e Germania. In questa rimodulazione, auspichiamo trovi spazio anche un rafforzamento del credito R&S che, dal prossimo anno, sarà ridotto nella sua portata, con una aliquota agevolativa del 10%.

Sull'energia, i numeri parlano chiaro: nei primi dieci mesi del 2025 il prezzo medio in Italia è stato pari a 116 €/Mwh; contro gli 87 in Germania, i 65 in Spagna e i 61 in Francia. Rispetto a USA e Cina, da noi l'energia costa dalle tre alle cinque volte di più. L'alto costo dell'energia erode i margini delle imprese e la loro capacità di autofinanziarsi e patrimonializzarsi. Ne risentono la propensione agli investimenti e la competitività dei prezzi di prodotti finali e servizi. Il problema non è più rinviabile, se vogliamo creare le condizioni per tornare a crescere e innovare in modo strutturale. Serve con urgenza un provvedimento che metta in pista nuovi strumenti basati su contratti a lungo termine, per sfruttare le potenzialità delle

energie rinnovabili attraverso un graduale disaccoppiamento dei prezzi dell'elettricità da quelli del gas; un intervento sulle nostre criticità strutturali, come l'eliminazione dello spread TTF/PSV, che pesa per due miliardi l'anno sulle bollette di famiglie e imprese; la riduzione degli oneri generali di sistema, attraverso meccanismi di cartolarizzazione, dato che contribuiscono per un 40% al costo complessivo delle bollette elettriche a carico di famiglie e imprese, pari a 10 miliardi l'anno.

L'urgenza delle misure sui costi dell'energia è data anche dal fatto che non impattano sui saldi di bilancio e richiedono unicamente la volontà di agire.

Nel seguito, ci soffermiamo solo su alcune misure della Manovra, cioè quelle che impattano sulla maggior parte delle imprese, motivando le ragioni della nostra posizione e suggerendo gli interventi necessari a risolvere alcune criticità. Evidenziamo subito le due principali: l'assenza di un orizzonte triennale per il nuovo iperammortamento; la "stretta" sulla disciplina delle compensazioni fiscali, destinata ad avere un impatto molto critico sul sistema produttivo, peraltro con un beneficio relativamente contenuto per la finanza pubblica.

Più nel merito, per Confindustria gli interventi imprescindibili erano e rimangono quattro:

1. iperammortamento per l'innovazione tecnologica/digitale dei processi produttivi;
2. stabilizzazione del credito d'imposta per la ZES Unica per il Mezzogiorno;
3. rilancio dell'operatività dei contratti di sviluppo, rafforzandone le dotazioni finanziarie;
4. conferma e rafforzamento del Fondo di Garanzia per le PMI.

Riteniamo che il nuovo iperammortamento rappresenti un primo, parziale, sforzo sul fronte del sostegno agli investimenti. Positivamente, la norma ammette sia i c.d. beni 4.0, materiali e immateriali, sia gli impianti per l'autoproduzione di energia rinnovabile, prevedendo aliquote di maggiorazione fino al 220% e semplificazioni per la determinazione del risparmio energetico.

Tuttavia, l'impianto è ancora debole, almeno per due ordini di ragioni: durata limitata ai soli investimenti effettuati nel 2026 (o prenotati e consegnati entro il 30 giugno 2027) e operatività rinviata all'adozione di un provvedimento attuativo.

Per la programmazione degli investimenti servono orizzonti ampi, certi e prevedibili. Ci attendiamo, quindi, che l'incentivo sia esteso su base triennale e che abbia efficacia immediata, a partire dal 1° gennaio del prossimo anno.

Il primo punto è determinante per valorizzare il razionale della misura, cioè incentivare investimenti non programmati; la durata solo annuale, al contrario, rischia di limitarne l'efficacia nell'accompagnare quelli già in programma. Quanto al secondo, non partiamo da zero: la misura mutua molte technicalità di Industria 4.0 e di Transizione 5.0, per cui vi sono tutte le condizioni, istruttorie e di contesto, per renderla operativa già all'inizio dell'anno.

È poi importante chiarire che possono fruire dell'iperammortamento anche gli investimenti avviati quest'anno, magari in base alla normativa 5.0, che non saranno conclusi all'entrata in vigore della nuova disciplina.

Peralto, a nostro avviso è ancora carente il sostegno ai processi di digitalizzazione delle imprese, che potrebbe essere favorito da un aggiornamento degli allegati A e B, utilizzati come base della misura, alle tecnologie più evolute.

Ancora in termini di priorità, esprimiamo un particolare apprezzamento per la proroga fino al 2028 del credito d'imposta per la ZES Unica per il Mezzogiorno, che recepisce pressoché integralmente una proposta di Confindustria. È una scelta che conferma l'efficacia di questo modello come leva per rilanciare la competitività e gli investimenti nel Mezzogiorno.

Positiva soprattutto la scelta di superare la formula di finanziamento annuale - tra i principali punti di debolezza di questi strumenti - con un'estensione triennale e una dotazione finanziaria certa, seppur decrescente negli anni.

Due notazioni sull'operatività del credito ZES.

La proroga potrà generare effetti positivi anche sugli investimenti in beni immobili, che hanno tempi di realizzazione più lunghi: per farlo, è però necessario confermare i criteri di imputazione temporale già adottati in passato, con riferimento al c.d. credito di imposta Mezzogiorno, ad esempio la valorizzazione dei SAL. Inoltre, occorre chiarire che, anche per gli anni 2026-2028, gli investimenti agevolati possano attingere alle risorse dei programmi della politica di coesione UE, qualora il credito riconosciuto dall'Agenzia delle Entrate risulti inferiore a quello spettante.

I contratti di sviluppo rappresentano una leva importante per gli investimenti produttivi più rilevanti. Riscontrano grande interesse da parte delle imprese e determinano impatti positivi su occupazione, crescita delle filiere e sviluppo dei territori.

Oggi faticano a decollare, a causa delle lungaggini istruttorie, ma soprattutto di dotazioni inadeguate.

Proprio sul fronte delle risorse, la Manovra interviene in modo timido: gli stanziamenti (550 milioni complessivi nel triennio 2027-2029), infatti, non sono adeguati al fabbisogno e inferiori rispetto a quelli degli anni precedenti. Il potenziamento della misura è, quindi, essenziale per dare continuità alla realizzazione di nuovi progetti industriali.

Sempre in termini di priorità, segnaliamo come molto critica l'assenza di disposizioni sul Fondo di Garanzia PMI, strumento cardine della politica economica e di sostegno dell'accesso al credito per le PMI, che ha contribuito alla crescita delle imprese, specie in fasi congiunturali difficili.

In proposito, è necessario anzitutto confermare le attuali regole di funzionamento del Fondo, in vigore fino al 31 dicembre 2025. Peralto, secondo le stime disponibili, tale conferma non dovrebbe richiedere uno stanziamento di risorse aggiuntivo. Riteniamo che, per favorire una

pianificazione efficace degli investimenti da parte delle PMI, sia necessario rendere strutturali tali regole anziché rinnovarle di anno in anno. Il ruolo del Fondo va poi rafforzato, in particolare a supporto delle imprese più strutturate e di operazioni di finanza alternativa.

Ribadiamo infine la necessità di eliminare la disposizione, non ancora attuata, che prevede un premio aggiuntivo per le banche che utilizzano le coperture del Fondo oltre una certa soglia, che potrebbe generare tensioni nei rapporti tra banche e imprese, determinando un maggior costo del credito o una minore propensione delle banche a erogare credito non garantito.

Fin qui i temi prioritari.

Ma la Manovra - e non è una novità di quest'anno - presenta anche alcune criticità inattese.

Particolarmente negative le misure di inasprimento della tassazione dei dividendi infragruppo e limitazione all'utilizzo di crediti di imposta agevolativi; si tratta di interventi che minano l'affidamento dei contribuenti, la certezza del diritto e l'equità impositiva.

Attualmente, sulla tassazione dei dividendi le imprese italiane scontano un'imposizione pari in genere all'1,2% (il 24% del 5%); non si tratta di una agevolazione, ma di un regime consolidato da più di 20 anni, con l'obiettivo di evitare duplicazioni di imposta sul medesimo reddito. Uno scenario che rischia di essere rivoluzionato dall'introduzione di una tassazione piena, al 24%, su tutto il dividendo distribuito (in presenza di partecipazioni inferiori al 10%).

Una disciplina dirompente anche rispetto a quello che accade oltre confine, dove si adottano analoghi sistemi di esenzione, e che cambierà radicalmente l'assetto proprietario dei gruppi italiani, penalizzando la nostra capacità di mantenere e attrarre capitali.

Peraltro, la norma non fa alcuna distinzione tra imprese quotate o meno o start up, né valuta la sussistenza di partecipazioni realmente speculative; si introduce, invero, una selettività che penalizza gli assetti più diffusi nel mercato.

Analoga valutazione critica per il divieto, dal 1° luglio 2026, di utilizzare crediti d'imposta agevolativi sul modello F24 per compensare i debiti per contributi previdenziali INPS e per premi assicurativi INAIL.

Si tratta di una misura molto impattante, soprattutto per imprese con un elevato numero di dipendenti (che effettuano molti versamenti contributivi) e con un livello di redditività basso (per effetto di importanti investimenti o di perdite), che, pur avendo legittimamente maturato o acquistato crediti fiscali, non potranno più ricorrere alla compensazione per alleggerire i versamenti mensili di contributi e imposte. Il tutto contravvenendo al legittimo affidamento dei contribuenti.

Il rischio è che il blocco delle compensazioni congeli risorse liquide e riduca la capacità operativa delle imprese. Il nuovo divieto limiterà, di fatto, la possibilità di utilizzare strumenti

ormai centrali nelle politiche di investimento delle imprese, come i crediti di imposta ZES, 4.0. 5.0, R&S.

Chiediamo, quindi, una complessiva rivalutazione dell'intervento.

Venendo ad altri capitoli della Manovra, alcune considerazioni su lavoro, sanità e R&S.

Sul lavoro, sono apprezzabili, in linea di principio, le misure volte a sostenere il potere d'acquisto dei lavoratori e ad accompagnare il rinnovo dei contratti collettivi, garantendo un regime fiscale di favore sugli aumenti salariali connessi alla dinamica inflattiva.

Registriamo, al contempo, che si tratta di misure non strutturali, che di per sé producono un effetto di incertezza, dal lato delle imprese, in quanto esse non sanno se potranno contare sulle stesse anche nei prossimi anni.

Più in particolare, riteniamo che la disposizione sui rinnovi contrattuali possa generare disparità di trattamento fiscale tra dipendenti, a seconda del momento in cui i rinnovi contrattuali sono (stati) conclusi. Analoga disparità potrebbe determinarsi anche sul piano negoziale tra diversi comparti o settori, a seconda del momento in cui le parti sociali procedono alla sottoscrizione dei rinnovi contrattuali.

Le misure sui premi di risultato rappresentano un segnale positivo di attenzione al salario variabile, ma rischiano di ridurre l'incentivo alla conversione in *welfare* aziendale e hanno un campo di applicazione circoscritto alle imprese più strutturate, considerato che il nuovo limite (5 mila euro) è superiore alla media dei premi erogati dal settore industriale. Sarebbe stato preferibile semplificare i requisiti per accedere alla tassazione sostitutiva (a prescindere dall'aliquota applicata), viste le difficoltà di molte imprese in questo periodo.

Rimanendo sul tema lavoro, segnaliamo due necessità.

La prima riguarda l'agevolazione contributiva per le assunzioni effettuate dalle grandi imprese del Mezzogiorno, legate a piani di investimento riconducibili al credito d'imposta ZES. L'assenza di questa misura continua a essere un limite strutturale del disegno di rilancio del Mezzogiorno, poiché lo priva di un importante traino per rafforzare le filiere produttive e recuperare i divari.

La seconda - in particolare per le imprese di maggiori dimensioni impegnate in processi di trasformazione industriale - riguarda la necessità di prorogare lo strumento del contratto di espansione (previsto all'art. 41 del D.lgs. n. 148/2015). Il mancato rifinanziamento di questa misura priverebbe, infatti, queste imprese di uno strumento utile per accompagnare le transizioni occupazionali nell'ambito dei processi di reindustrializzazione e riorganizzazione.

In tema di previdenza e, in particolare, di fondi pensione, è apprezzabile il tentativo di dare un segnale teso a imprimere un indirizzo politico di apertura agli investimenti in infrastrutture e imprese. Ma, per mobilitare realmente il risparmio previdenziale a beneficio di infrastrutture e imprese italiane, anche non quotate, occorrono anche misure fiscali di

favore, oltre a una revisione delle regole che disciplinano il sistema della previdenza integrativa, al fine di rafforzarne *governance* e competenze.

Quanto alla sanità, è senz'altro positivo l'aumento dei tetti di spesa per l'acquisto di farmaci, dispositivi medici e prestazioni da erogatori privati accreditati. Viene riconosciuta la centralità strategica del settore delle scienze della vita per rispondere ai bisogni di salute dei cittadini, sebbene gli incrementi risultino ancora insufficienti rispetto ai fabbisogni.

Rimane però ancora aperta la questione *payback*.

Il DDL cancella la quota di prelievo dell'1,83% a carico delle aziende farmaceutiche per la vendita di farmaci al SSN, ma non risolve il problema della spesa ospedaliera, né quello dei dispositivi medici. Occorre, quindi, una risposta strutturale ai tetti e risolvere la questione del *payback* a carico dei principali settori della filiera.

Tornando alle misure di sostegno agli investimenti privati, qualche ulteriore notazione merita, in positivo, il rifinanziamento delle agevolazioni concesse nell'ambito della c.d. Nuova Sabatini e lo stanziamento di risorse a supporto dell'internazionalizzazione.

Appare poi di interesse - sebbene lo stanziamento sia esiguo e manchino indicazioni sulle specifiche modalità di intervento - la previsione di contributi a soggetti privati per interventi volti a ridurre l'esposizione ai rischi che interessano il territorio nazionale: è essenziale che la disposizione sia finalizzata a sostenere gli investimenti in prevenzione e protezione delle imprese soggette all'obbligo di sottoscrivere polizze contro i rischi catastrofali.

Mancano, invece, misure specifiche per affrontare l'emergenza abitativa che, tra gli altri effetti, ha quello di ostacolare la mobilità territoriale dei lavoratori e spiazzare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Il DDL consente di utilizzare una quota del Fondo sociale europeo per il clima anche per le iniziative del Piano casa Italia previsto dalla Legge di Bilancio 2025, ma non prevede, come sollecitato da Confindustria, misure finanziarie e fiscali, ferma la necessità anche di semplificazioni urbanistiche per favorire la realizzazione di alloggi per lavoratori a basso reddito, studenti e anziani.

In negativo si segnala poi l'assenza di misure a favore del rafforzamento patrimoniale delle imprese e della ricerca industriale.

Anzi, sul piano della *governance* e della programmazione, il DDL adotta una linea che sembra allontanare il mondo della ricerca da quello delle imprese.

Carenti anche gli interventi diretti a favorire l'intermodalità, come il *ferrobonus* e il *sea modal shift*, strumenti utili a potenziare la connettività e la logistica all'interno del nostro Paese e con l'estero; da segnalare, inoltre, la mancanza di risorse per la copertura dei costi del nuovo contratto collettivo per il trasporto pubblico locale, che il settore non è in grado di assorbire.

Infine - e sempre a proposito di certezza del diritto - l'auspicio di rivedere il nuovo sistema di finanziamento dell'AGCOM, che sposta integralmente a carico dell'industria regolata il funzionamento dell'Autorità, includendo una platea molto ampia di operatori interessati.

Concludiamo il nostro intervento con un invito alla riflessione e all'azione.

Non dobbiamo, né possiamo, rassegnarci a quella che è stata ribattezzata la “sindrome dello zerovirgola”. Se l'Italia non cresce, il problema non è (solo) delle imprese, ma collettivo.

Ne va infatti della capacità del Paese di costruire un futuro all'altezza del presente, fatto di conquiste che troppo spesso diamo per scontate e che, invece, non lo sono.

Desideriamo ribadirlo: senza crescita, cioè senza le imprese che la fanno, non saremo più in grado di assicurare i livelli di protezione sociale di cui oggi beneficiamo. Significa meno istruzione, sanità, previdenza, assistenza ai più deboli, solo per citare alcuni esempi.

E il fatto che le imprese rimangano o vengano in Italia, a investire e a scommettere su quel futuro, è un altro dato che non possiamo, né dobbiamo, dare per scontato.

Dipende dalle nostre scelte: almeno su alcune, auspichiamo vi sia la più ampia convergenza delle forze politiche, senza i condizionamenti legati alla ricerca del consenso elettorale.

In tal senso, una scelta certamente azzeccata è di rimettere in equilibrio i conti dello Stato.

Ma è una “gamba” che va accompagnata con un investimento significativo sulle imprese e sulla loro capacità di competere. Per questo, consapevoli dei vincoli entro cui è disegnata questa Manovra, chiediamo scelte coerenti sui due capitoli già citati, che sono a nostro avviso complementari: la rimodulazione del PNRR e l'energia.

E ribadiamo la stessa necessità su un altro capitolo, che neppure necessita di risorse: le riforme “a costo zero”. Dopo un anno, delle 80 proposte di Confindustria, quelle approvate sono 9 e altre 8 sono in dirittura d'arrivo. Siamo consapevoli degli ostacoli cui le politiche di semplificazione vanno incontro, ma incoraggiamo Parlamento, Governo e Regioni a fare di più.

Questo auspicio vale, solo per citare un esempio, quando si tratta di condividere le scelte legate alla realizzazione degli impianti rinnovabili, che contribuiscono agli obiettivi di decarbonizzazione, riduzione del costo e indipendenza energetica.

In una parola, vogliamo un'Italia più semplice, cioè un luogo dove chi rischia può fare affidamento su regole non ostili e stabili nel tempo.

È il motivo per cui riteniamo necessario poter contare per almeno tre anni sul nuovo iperammortamento e correggere l'errore sulla disciplina delle compensazioni, che rischia di frustrare la portata stessa di incentivi di questo tipo.