



POLICY BRIEF

N. 8/2024

UNA LEGGE DI BILANCIO PER IL 2025 PRUDENTE MA POCO AMBIZIOSA PER RECUPERARE I RITARDI DELL'ITALIA RISPETTO ALL'AGENDA 2030

**Proposte per migliorare il testo in discussione in Parlamento
nell'ottica della sostenibilità economica, sociale e ambientale**

UNA VISIONE D'INSIEME

Nel corso dell'audizione svolta il 4 novembre dall'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS) sul DDL Bilancio 2025 è stato chiaramente evidenziato come esso presenti, ancora una volta, un quadro di politiche frammentarie e talvolta contraddittorie rispetto agli Obiettivi di sviluppo sostenibile sul cui raggiungimento l'Italia è drammaticamente in ritardo, come illustrato nel Rapporto 2024 pubblicato ad ottobre. Pur contenendo alcune misure condivisibili e utili per stimo-

lare l'attività economica e affrontare alcune problematiche di natura sociale, la proposta di Legge di bilancio 2025 (Ldb 2025) appare incapace di imprimere quell'accelerazione necessaria per affrontare l'insostenibilità dell'attuale sviluppo italiano.

D'altra parte, essa non coglie le opportunità derivanti da direttive e regolamenti europei recentemente varati e non propone un quadro coerente di azioni in grado di sfruttare le opportunità offerte dai fondi europei e dalle nuove regole fiscali comuni concordate all'i-

nizio del 2024 dall'Unione europea. Per le stesse motivazioni, come sottolineato anche da svariate organizzazioni audite dal Parlamento, la LdB proposta **non produce un effetto catalizzatore per la finanza privata sui settori fondamentali per il futuro dell'economia italiana e non contiene misure a favore di una resilienza a lungo termine dei territori e del sistema economico-sociale rispetto ai cambiamenti climatici e a possibili shock energetici e geopolitici.**

A tale proposito, va sottolineato che gli investimenti per la transizione ecologica e digitale e per la costruzione di un sistema produttivo e sociale sostenibile e resiliente a shock futuri non possono essere rinviati "a quando le condizioni di bilancio lo consentiranno", perché più le azioni di questo tipo sono rinviate nel

tempo, più alti saranno i costi da sopportare, con conseguente aumento della pressione sulle finanze pubbliche, come ASviS ha chiaramente illustrato nel "Rapporto di primavera 2024". Ad esempio, la crescente frequenza di eventi calamitosi climatico-ambientali che hanno colpito anche l'Italia, determinando ingenti danni sociali ed economici, conferma quanto affermato nel citato Rapporto, nonché in quelli prodotti da vari anni dalle istituzioni scientifiche internazionali.

Infine, ma non meno importante, la LdB non prevede un percorso progressivo di aumento dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) in modo da raggiungere lo 0,7% del reddito nazionale lordo entro il 2030, come previsto dagli impegni assunti dall'Italia a livello internazionale.

I RITARDI DELL'ITALIA RISPETTO ALL'AGENDA 2030

Gli indicatori statistici più aggiornati descrivono con chiarezza il drammatico ritardo dell'Italia su tutti i 17 SDGs. Tra il 2010 e il 2023 si riscontrano **peggioramenti per sei Goal: 1 (povertà), 6 (acqua e servizi igienico sanitari), 10 (disuguaglianze), 15 (ecosistemi terrestri), 16 (governance) e 17 (partnership). Miglioramenti molto contenuti, meno di un punto all'anno, si registrano per sette Obiettivi: 2 (cibo), 7 (energia pulita), 8 (lavoro e crescita economica), 9 (innovazione), 11 (città sostenibili), 13 (clima) e 14 (ecosistemi marini). Miglioramenti più consistenti si evidenziano per tre Goal: 3 (salute), 4 (educazione) e 5 (genere). L'unico Goal con un aumento superiore al punto all'anno è quello relativo all'economia circolare (12).**

Guardando, invece, alle **disuguaglianze territoriali**, si evidenzia una riduzione per un solo Goal (16), un aumento per due (4 e 6) e una sostanziale stabilità per i restanti dodici per cui sono disponibili dati regionali.

Con riferimento agli obiettivi quantitativi derivanti da impegni definiti a livello europeo o dalla Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile 2022 (SNSvS) approvata l'anno scorso, la situazione del nostro Paese appare decisamente insoddisfacente: sulla base delle tendenze osservate e delle previsioni formulate in collaborazione con Prometeia, **dei 37 obiettivi da raggiungere entro il 2030 solo otto (il 21,6%) sono raggiungibili, 22 (il 59,5%) non sono raggiungibili e sette (il 18,9%) hanno un andamento incerto.** A conferma del ritardo del nostro Paese anche rispetto all'Europa si rileva che, i dieci obiettivi raggiungibili per l'UE si riducono a cinque per l'Italia. Di contro i cinque non raggiungibili a livello europeo diventano dieci per l'Italia.

L'INCOERENZA DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Quanto finora illustrato riprende le osservazioni già formulate nel passato dall'ASviS, anche con riferimento al Piano Strutturale di Bilancio (PSB) previsto dalla nuova governance fiscale europea ed elaborato dal Governo a settembre. La scelta, pienamente condivisibile, di optare per un rientro più graduale dagli squilibri di finanza pubblica, da compiere in sette anni invece che in quattro, avrebbe dovuto consentire un'attenta definizione di riforme e investimenti in grado di cambiare la traiettoria del nostro Paese da qui fino alla fine del decennio. Purtroppo, il PSB inviato alla Commissione europea non presenta con chiarezza gli interventi che si intendono assumere dopo il 2026, quando il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) avrà esaurito i suoi effetti, e analoga debolezza si ritrova nella LdB 2025, che copre il triennio 2025-2027.

Le nuove regole fiscali europee impongono un più stretto legame tra PSB e LdB. Coerentemente, appare sorprendente che il DDL non presenti valutazioni sul suo impatto atteso rispetto:

- agli indicatori di **Benessere Equo e Sostenibile (BES)**, compresi quelli distributivi;
- alle **transizioni ecologica e digitale**;
- alla **giustizia intergenerazionale**, in coerenza con l'art. 9 della Costituzione come riformato nel 2022, e con il Patto sul Futuro firmato dall'Italia in sede ONU a settembre 2024;
- alla **Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile (SNSvS 2022)** adottata dal Governo nel settembre del 2023;
- al mai predisposto «**Piano di accelerazione**» che il Governo si era impegnato in sede ONU a predisporre per accelerare il cammino verso il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030.

Le valutazioni d'impatto dovrebbero essere effettuate in maniera sistematica e prima di adottare il provvedimento. Ricordiamo, a tale proposito, che il Rapporto pubblicato dal Mini-

stero dell'Economia e delle Finanze a febbraio di quest'anno riguardante l'impatto della LdB 2024 sui 12 indicatori BES ha chiaramente messo in luce l'effetto quasi nullo di quest'ultima su gran parte dei fenomeni considerati, dalla disuguaglianza alle emissioni di gas climalteranti, dall'abbandono scolastico alla povertà.

D'altra parte, come indicato dalla SNSvS 2022 è necessario rendere operativo il Programma nazionale per la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile (PAN PCSD), che prevede meccanismi per valutare la coerenza delle diverse politiche pubbliche, e quindi anche delle singole misure di bilancio. **Proponiamo pertanto la creazione di un Fondo per l'attivazione del PAN PCSD e la predisposizione del «Piano di accelerazione» a cura della Presidenza del Consiglio.**

GLI INTERVENTI PER LE IMPRESE

Un esempio della mancanza di questa coerenza si ritrova analizzando le diverse misure incentivanti per diversi settori produttivi, quali i crediti d'imposta per la Zona Economica Speciale (ZES), gli incentivi all'assunzione, le risorse per la legge Sabatini ecc. previsti dal DDL. L'ASviS ha da tempo indicato la necessità di **prevedere condizionalità specifiche per interventi di questo tipo al fine d'indirizzare al meglio il sistema produttivo nazionale verso gli obiettivi delle transizioni verde e digitale**. Ebbene, un riferimento specifico in tal senso si ritrova per il settore turistico (cfr. art. 79), ma non per gli altri. Ribadiamo la proposta di adottare la stessa logica per tutte le risorse destinate alle imprese e al lavoro. **Ciò consentirebbe di ottimizzare gli interventi a favore delle imprese, in particolare nelle aree del Mezzogiorno, sfruttando le sinergie con i fondi del PNRR e delle Politiche di coesione e con altri fondi europei (inclusi quelli per la ricerca e sviluppo, R&S), consentendo l'allineamento dei vari interventi rispetto alle direttive e regolamenti europei del pacchetto Fit-for-55 e delle nuove misure per l'economia circolare.**

Inoltre, un tale approccio predisporrebbe favorevolmente il sistema produttivo anche a



recepire nella pratica le direttive europee sulla rendicontazione di sostenibilità e sul dovere di diligenza, cogliendo le opportunità che esse offrono anche in favore delle PMI coinvolte nelle filiere guidate dalle grandi imprese e promuovendo l'emersione del lavoro sommerso e irregolare. **Un quadro d'incentivi stimolerebbe gli investimenti privati ad andare nella stessa direzione, come evidenziato nei rapporti Draghi e Letta, aumentando la disponibilità di credito per le imprese, la crescita economica, l'occupazione di qualità e, in prospettiva, un maggior gettito fiscale.**

La LdB dovrebbe anche considerare le potenzialità per le imprese derivante dalle nuove leggi europee per l'industria net-zero e sulle materie prime critiche, che prevedono anche il ricorso ad aiuti di Stato "mirati". Per finanziare interventi in questa direzione **proponiamo di procedere più speditamente alla trasformazione degli incentivi dannosi per l'ambiente in sussidi a favore dell'ambiente, in linea con gli impegni assunti dal Governo al G7, al G20 e in altri consessi internazionali.**

Il DDL prevede un forte aumento delle spese per la difesa, finanziata con paralleli tagli alle politiche industriali, come quelle sull'automotive. Non crediamo che sia questa la strada da intraprendere: infatti, nei prossimi anni il settore delle imprese sarà soggetto a fondamentali cambiamenti e necessita di un adeguato accompagnamento.

GLI INTERVENTI PER L'EQUITÀ SOCIALE

Nonostante il DDL presenti diverse misure per una maggiore equità sociale, **non emergono misure strutturali per contrastare la povertà assoluta**, in particolare tra le famiglie giovani con figli minori, e **l'aumento delle disuguaglianze sociali e territoriali.** Non sono inoltre previste modifiche all'Assegno di Inclusione e al Supporto per la formazione e il lavoro, come richiesto dall'ASviS negli ultimi due Rapporti e da autorevoli istituzioni nazionali e internazionali.

In vista dell'attuazione della legge sull'autonomia differenziata **non sono previste risorse per finanziare i Livelli essenziali delle prestazioni (Lep) riguardanti i diritti civili e sociali, da garantire su tutto il territorio nazionale.**

Le politiche per l'occupazione dovrebbero prevedere misure di sostegno all'aggiornamento e alla riqualificazione professionale indirizzate a lavoratori e imprese, in grado di rispondere alle necessità attuali e future determinate dai mutamenti economici, tecnologici e demografici in corso. **Andrebbero definite misure complementari rispetto a quanto già programmato nel PNRR e nelle Politiche di coesione per la riduzione del divario occupazionale di genere e per abbattere il fenomeno dei NEET.**

I tagli alla spesa pubblica, anche in termini di nuovi assunti nella Pubblica Amministrazione (PA), dovrebbero essere valutati puntualmente nel quadro della coerenza delle politiche, in ragione delle priorità italiane ed europee, evitando tagli lineari. Le scelte vanno operate tenendo conto delle misure dedicate al funzionamento della PA già previste dal PNRR, valutando nella concretezza operativa i progressi nella transizione digitale.

L'obiettivo è di **garantire che le risorse umane operanti presso le PA siano adeguate, sia a livello qualitativo che quantitativo, a supportare lo sforzo trasformativo a cui è chiamata la società italiana nel medio-lungo termine, a servizio dei bisogni sociali primari (quali salute ed educazione) e per supportare la trasformazione del sistema economico-produttivo e dunque la crescita economica necessaria a garantire una maggiore stabilità di bilancio.**

A tal fine, e non solo per risolvere un grave problema di equità, è necessario affrontare **l'erosione della base imponibile dell'IRPEF dovuta all'inflazione, rafforzare il contrasto all'evasione fiscale e rivedere la tassazione delle multinazionali dell'economia digitale.** Va avviata, cosa che la LdB non fa, una **ricomposizione complessiva del prelievo con più decisivi sforzi nel redistribuire il carico fiscale dai redditi da lavoro ad altre basi imponibili e riequilibrare il peso relativo tra imposte dirette e indirette.** Desta seria preoccupazione

l'approvazione sistematica di misure (al di fuori della LdB) che si possono configurare come condoni, che sviliscono la fedeltà fiscale, riducono l'equità e incoraggiano comportamenti opportunistici da parte dei contribuenti.

L'ASSENZA DI INTERVENTI PER LA TRANSIZIONE ECOLOGICA

Il DDL non offre una prospettiva pluriennale per gli interventi necessari per l'efficientamento energetico del patrimonio abitativo e per la rigenerazione urbana. Soprattutto dopo il 2026, interventi in questa direzione assicurerebbero lo sviluppo dell'edilizia di qualità, eviterebbero una nuova crisi del settore dopo la fine del PNRR, contribuirebbero al perseguimento degli obiettivi di decarbonizzazione, produrrebbero risparmi consistenti per le famiglie, specialmente quelle a basso reddito.

Mancano risorse per l'attuazione del Regolamento europeo per il ripristino della natura e soprattutto il finanziamento di misure attuative per il Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC), ancora inattuato a un anno dalla sua approvazione.

Analogamente, nel DDL si registra anche l'assenza di interventi, soprattutto dopo il PNRR, volti a promuovere la transizione energetica e alla mitigazione dei danni da cambiamenti climatici.

INTERVENTI SPECIFICI

Per illustrare le valutazioni dell'ASviS sul DDL in maggiore dettaglio si è scelto di adottare l'articolazione tematica utilizzata nel quarto capitolo del Rapporto 2024 dedicato alle proposte elaborate dall'Alleanza, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti, così da rendere più evidenti le coerenze e le incoerenze tra la proposta di Legge di Bilancio e le posizioni delle oltre 300 organizzazioni aderenti all'ASviS.

CONTRASTARE LA POVERTÀ, LA PRECARIETÀ E IL LAVORO POVERO. REDISTRIBUIRE IL CARICO FISCALE PER RIDURRE LE DISUGUAGLIANZE

Il DDL non affronta in modo strutturale la grave crescita della povertà assoluta registrata in questi anni, in particolare tra le famiglie giovani con figli minori, e l'aumento delle disuguaglianze sociali e territoriali. Non viene colta l'opportunità offerta dalla disponibilità di ingenti fondi pubblici (PNRR, Fondi Strutturali, Fondo Sviluppo e Coesione) per realizzare interventi sinergici, coordinati e complementari, basati su una chiara visione sui canali attraverso cui combattere povertà ed esclusione sociale. In particolare:

- avrebbero dovuto essere previste **modifiche all'Assegno di Inclusione e al Supporto per la formazione e il lavoro**, come richiesto dall'ASviS negli ultimi due rapporti e da autorevoli istituzioni nazionali e internazionali;
- in vista dell'attuazione della legge sull'autonomia differenziata **avrebbero dovuto essere previste risorse ordinarie per i prossimi anni al fine di finanziare i Lep riguardanti i diritti civili e sociali** da garantire su tutto il territorio nazionale;
- sono invece previsti **tagli alle Regioni e agli enti locali pari a 1,5 miliardi medi annui sul triennio 2025-2027** (cfr. art. 104 del DDL). Ciò comporterà una contrazione delle risorse destinate ai servizi fondamentali per i cittadini, aggravando ulteriormente la situazione del welfare pubblico e penalizzando le famiglie e i territori più vulnerabili.

Gran parte delle risorse disponibili vengono utilizzate per rendere strutturale la riduzione da quattro a tre degli scaglioni dell'IRPEF, estendere a 28.000 euro di reddito complessivo l'aliquota più bassa (23%) dell'imposta e introdurre l'esonero contributivo parziale per i lavoratori dipendenti in vigore nel 2024, il cui impianto viene profondamente modificato. Il taglio dei contributi previdenziali è infatti sostituito:

- per i contribuenti con reddito complessivo inferiore a 20.000 euro, da un bonus proporzionale al reddito da lavoro dipendente con aliquota decrescente;
- per chi percepisce un reddito complessivo compreso tra i 20.000 e i 40.000 euro da una nuova detrazione, in parte finanziata da un tetto alle detrazioni per i redditi sopra i 75mila euro.

Al di là dei vantaggi per i beneficiari, non si può non sottolineare che **si tratta di una redistribuzione del carico fiscale che coinvolge solo i redditi da lavoro dipendente**. Di fatto, il nuovo assetto dell'IRPEF, in carenza di una visione complessiva del sistema fiscale, **esaspera la discriminazione tra tipologie di percettori di reddito (lavoro dipendente, lavoro autonomo, pensione, rendite finanziarie, ecc.) aumentando le già ampie differenze nel carico fiscale a parità di reddito**, in palese violazione del principio di equità orizzontale. Coerentemente con la legge delega per la riforma del sistema fiscale, resta del tutto escluso dagli interventi il tema dell'ampliamento della base imponibile dell'IRPEF.

Positivi sono il rifinanziamento dei fondi per l'acquisto dei beni alimentari di prima necessità (carta "Dedicata a te", 0,5 miliardi nel 2025) e per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti (50 milioni a decorrere dal 2025). Va però notato che, per quanto riguarda gli aspetti relativi a un'alimentazione equilibrata e di qualità, **i tagli ai fondi degli enti territoriali rischiano di ridurre i fondi destinati al miglioramento della qualità della ristorazione collettiva**, il che determinerebbe un peggioramento della qualità dei pasti nelle scuole, negli ospedali, nelle case di riposo e in altri enti pubblici. In questo modo si conferma l'assenza di un disegno coerente volto ad affrontare la fragilità alimentare, strettamente connessa alla povertà.

ACCELERARE L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA, ORGANIZZATIVA E SOCIALE DEL SETTORE AGRICOLO

L'analisi delle principali misure della LdB riferibili al settore agricolo mostra la loro insufficienza per raggiungere gli obiettivi del Goal 2 dell'Agenda 2030. In particolare, **risultano carenti o assenti iniziative in grado di incidere sulla produttività e competitività dell'agricoltura e sulla sostenibilità ambientale del settore**, come richiesto e previsto dalle diverse misure della Politica Agricola Comune (PAC).

L'articolo 82 del DDL concede un contributo di 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2025-2027 al CREA per proseguire nelle attività di ricerca finalizzate alle sperimentazioni mediante tecniche di editing genomico. Viene altresì autorizzata la spesa di 3 milioni di euro per lo stesso periodo per la prosecuzione del Progetto *Livestock Environment Opendata*, il cui obiettivo principale è di consentire la condivisione dei dati raccolti direttamente o tramite altre banche dati zootecniche.

L'approccio di breve periodo di queste misure, oltre che le loro limitate dotazioni, non sembrano capaci di accompagnare e promuovere il necessario cambio di paradigma richiesto all'agricoltura anche dal cambiamento climatico, mentre sono ancora di carattere emergenziale le misure previste in materia di calamità naturali che colpiscono frequentemente il settore.

Mancano misure relative alla sostenibilità della filiera agroalimentare, specie per quello che riguarda il sostegno alle azioni di adattamento delle piccole aziende agricole alla crisi climatica, inclusi i sussidi per facilitare l'implementazione del piano di gestione dei rischi 2024 approvato a marzo di quest'anno. Analogamente, **mancano misure per preservare e sostenere la biodiversità anche in vista dell'attuazione del Regolamento europeo per il ripristino della natura**. Si evidenzia inoltre la mancanza di misure di accompagnamento del settore verso il recepimento della Direttiva europea sul dovere di diligenza e alla valutazione degli impatti sulla filiera e dunque anche sulle PMI nel quadro nazionale e nel Mercato unico.

In questo ambito, oltre all'innovazione, svolgerebbero un ruolo fondamentale nel superamento dell'omologazione dei consumi e della standardizzazione dei prodotti programmi di educazione alimentare a sostegno di un cambiamento dei modelli di consumo alimentare delle famiglie.

OTTIMIZZARE LE RISORSE E L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI SANITARI, MITIGARE L'IMPATTO DELLA CRISI CLIMATICA SULLA SALUTE

Le misure previste dal DDL non riescono a garantire l'accessibilità dei servizi sanitari e il benessere dei cittadini, mentre il già citato **taglio della spesa degli enti locali rappresenta un fattore negativo per l'erogazione di prestazioni socio-assistenziali**. La LdB 2025 prevede un aumento in termini nominali della **spesa sanitaria, che però, nel biennio 2026-27 si stabilizzerà al 6,4% del PIL**, un livello del tutto inadeguato. Peraltro, i nuovi fondi attribuiti partire dal 2025 sono in gran parte destinati all'aumento degli stipendi del personale (contratti, indennità di specificità, ecc.) e non all'innovazione tecnologica e organizzativa del settore, mentre risorse aggiuntive, ma molto limitate, sono indirizzate all'aggiornamento dei Livelli essenziali assistenziali (Lea) e degli importi tariffari, e alla remunerazione delle prestazioni per situazioni acute e post-acute.

Positivi sono gli stanziamenti crescenti per l'attuazione delle misure del Piano pandemico nazionale per il periodo 2024-2028 (50 milioni di euro per l'anno 2025, 150 milioni l'anno 2026 e 300 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027), anche se va notato che il Piano, il primo allargato a tutti i patogeni respiratori e applicabile a pandemie con diverse caratteristiche epidemiologiche, non è stato ancora pubblicato.

Il DDL rende poi obbligatori gli accordi bilaterali tra le Regioni per la mobilità sanitaria, al fine di evitare i fenomeni distorsivi dovuti alla disciplina che permetteva alle Regioni con equilibrio economico finanziario di fissare importi tariffari superiori alle tariffe massime di remunerazione.

Anche per la sanità non si può non notare la mancanza di una strategia di medio-lungo termine. Infatti:

- dopo il 2026, cioè una volta conclusi gli investimenti infrastrutturali previsti dal PNRR, **manca un sostegno finanziario adeguato alle assunzioni necessarie per il potenziamento dell'assistenza territoriale;**
- **non è previsto il riordino della sanità integrativa, da realizzare anche grazie ad un'adeguata revisione degli strumenti di monitoraggio della spesa;**
- il limite di spesa per l'erogazione delle prestazioni assistenziali comprese nei Lea da parte di soggetti privati accreditati, viene incrementato di 0,5 punti percentuali per l'anno 2025 di un punto percentuale a decorrere dal 2026. Questo riguarderà le prestazioni comprese nei Lea ma anche le prestazioni di ricovero e ambulatoriali erogate dalle strutture sanitarie private accreditate dotate di pronto soccorso ed inserite nella rete dell'emergenza;
- nel DDL manca ogni attenzione per l'attuazione dell'approccio *One Health* e di quello per la "Salute in tutte le politiche", finalizzati a sviluppare un sistema per la prevenzione delle malattie in grado di generare anche possibili riduzioni significative della spesa sanitaria futura.

MIGLIORARE LA QUALITÀ DEGLI APPRENDIMENTI, CONTRASTARE LA DISPERSIONE, ASSICURARE L'INCLUSIONE

A fronte di un quadro generale preoccupante delle politiche dell'istruzione in relazione al perseguimento degli obiettivi del Goal 4, così come descritto nel PSB (si veda il cap.4 del Rapporto ASviS 2024), anche quest'anno la LdB dedica un'attenzione piuttosto limitata alla scuola, sia in termini di misure volte a un miglioramento del sistema d'istruzione, sia di risorse messe a disposizione del settore, che ammontano a poco meno di 2,2 miliardi, cifra inferiore a quanto il Ministro aveva annunciato pubblicamente.

Gran parte delle risorse sono destinate a finanziare il contratto collettivo di lavoro dei docenti per il periodo 2022-24 (1,7 miliardi di euro nel 2025, 3,5 nel 2026 e 5,5 nel 2027), con un incremento nominale delle retribuzioni previsto intorno al 6%, appena sufficiente (come indicato nell'ultimo report OCSE *Education at a Glance*) a compensare la perdita reale degli stipendi dei docenti italiani (-6%, una delle più significative fra i paesi OCSE e UE).

Alla luce della forte carenza di insegnanti di sostegno qualificati (soprattutto nelle regioni del Centro-Nord) va apprezzata la misura che stanziava 100 milioni di euro (25 nel 2025 e 75 nel 2026) per la stabilizzazione dei docenti di sostegno (stimati da Tuttoscuola¹ in quasi 19.000). Restano, però, dubbi sulle modalità che il Ministero dell'istruzione e del merito (Mim) intende seguire per la qualificazione di tali docenti, se cioè intende procedere attraverso procedure meno rigorose di quelle previste dalla riforma PNRR (Legge n. 79/2022) cui ancora non hanno fatto seguito i decreti attuativi.

Altri 100 milioni sono previsti per finanziare le attività nell'anno scolastico 2025-26 dei tutor e degli orientatori. Nel recente passato, queste figure erano previste solo per il triennio della secondaria di II grado. Recenti dichiarazioni del Ministro Valditara, al momento non ancora seguite da direttive ufficiali, fanno presumere che a breve tutor e orientatori saranno previsti anche per la secondaria di I grado, come sarebbe certamente auspicabile in un grado scolastico nel quale le attività di orientamento sono altrettanto fondamentali.

Difficile è al momento esprimersi sull'impatto reale della riduzione degli organici pari a 5.660 docenti e 2.174 ATA prevista dal DDL, vista l'affermazione del Mim che trattasi "di una misura transitoria di riduzione del turnover che non intacca la dotazione complessiva²" del personale.

AUMENTARE L'OCCUPAZIONE FEMMINILE, ASSICURARE SERVIZI E CONDIVISIONE DEL LAVORO DI CURA

Anche per gli aspetti relativi alla parità di genere non si ravvisa la volontà di procedere in maniera organica per affrontare le sfide evidenziate nel Rapporto ASviS. Pur riconoscendo gli stringenti vincoli finanziari, fintanto che il Paese non si doterà di una visione e di strumenti di valutazione sistemica delle scelte in questo campo, non sarà possibile ridurre in modo consistente il grave divario di genere esistente nel nostro Paese.

All'interno del DDL si segnalano comunque tre misure che, con alcune rimodulazioni rispetto al passato, sono in linea con le priorità di intervento segnalate dall'ASviS:

- al fine di sostenere la natalità, il DDL prevede dal 1° gennaio 2025 un contributo **una tantum di mille euro per ogni neonato o adottato**. Tale beneficio è destinato, con condizionalità sulla residenza, ai nuclei familiari con un ISEE non superiore a 40.000 euro annui, non concorre alla formazione del reddito ed è erogato dall'INPS nel mese successivo a quello della presentazione della domanda. **La misura non rappresenta una novità**, essendo stati introdotti sostegni economici simili dal 2006 sotto diverse denominazioni e forme. D'altra parte, **il bonus nuove nascite si sovrappone di fatto all'Assegno Unico Universale**, ridisegnando il profilo dei sostegni economici alle famiglie con bambini fino a un anno di età e un ISEE non superiore a 40.000 euro, e introduce nuovi carichi gestionali e maggiori oneri burocratici per le famiglie che dovranno presentare domande separate per i due strumenti;
- il DDL amplia la possibilità di fruizione del contributo per il pagamento delle rette degli asili nido e per le forme di assistenza domiciliare (bonus asili nido). In particolare, oltre a prevedere l'esclusione delle erogazioni dell'Assegno Unico Universale dal calcolo dell'ISEE valido ai fini della richiesta del bonus, viene abolita la condizionalità, introdotta con la Legge di bilancio

per il 2024, della presenza di almeno un figlio di età inferiore a dieci anni per il riconoscimento della maggiorazione del bonus (pari a 2.100 euro) per le famiglie con ISEE inferiore a 40.000 euro. Il superamento di detta condizionalità a regime, quando tutti i bambini beneficiari saranno nati o adottati a partire dal 1° gennaio 2024, riduce di fatto le attuali tre fasce di erogazione del beneficio a due, determinando così un contributo mensile massimo erogabile uniforme fino a 40.000 euro di ISEE;

- **vengono stanziati risorse crescenti (da 164 milioni del 2025 a 380 nel 2029) per rafforzare l'istituto del congedo parentale da fruire entro il sesto anno di vita del bambino.** Tale misura si aggiunge alle precedenti disposizioni introdotte con le Leggi di bilancio per il 2023 e per il 2024, per favorire una maggiore conciliazione tra vita lavorativa e familiare. Contestualmente, le misure adottate confermano tutele specifiche a favore della paternità, promuovendo così una più equa ripartizione dei carichi di cura all'interno del nucleo familiare.

D'altra parte, **il DDL non pone adeguata attenzione alla parità di genere come misura su cui investire per realizzare il potenziale femminile** nel contribuire alla ricchezza nazionale e al bilancio nazionale attraverso un'occupazione di qualità. Peraltro, prospettive di sicurezza economica e un quadro rafforzato di diritti per un corretto bilanciamento tra tempi di vita e di lavoro, permetterebbero anche di correggere il fenomeno della decrescita demografica con ulteriori benefici per i bilanci pubblici futuri. A tale proposito **preoccupa la previsione nel PSB di una riduzione dell'obiettivo di copertura di asili nido su base regionale**, un chiaro passo indietro rispetto all'approccio adottato del PNRR che compromette il Lep fissato con legge di bilancio 2022 di garantire entro il 2027 un tasso di copertura del 33% su base locale.

Infine, si nota che, al contrario di quanto previsto dal PNRR, è difficile rintracciare un approccio "trasversale" agli interventi per la parità di genere. Per questo si ribadisce la necessità di un monitoraggio dell'impatto delle singole misure, sulla base di specifici indicatori, anche

al fine d'individuare adeguate misure integrative e complementari nell'ambito delle future Leggi di bilancio.

METTERE LA PROTEZIONE E IL RIPRISTINO DELLA NATURA AL CENTRO DELLE POLITICHE, ACCELERARE LA TRANSIZIONE ENERGETICA

Si evidenzia l'assenza nel DDL di misure dedicate alle questioni ambientali e al contrasto ai cambiamenti climatici, in netta contraddizione con gli impegni assunti dall'Italia nei consessi internazionali (ONU, G7, G20) e nell'Unione europea. Emerge con evidenza l'assenza di risorse per l'estensione delle aree naturali protette come previsto dalla Strategia Nazionale per la biodiversità e per il ripristino della biodiversità come previsto anche dal Regolamento europeo per il ripristino della natura. Sono assenti anche misure per il finanziamento delle azioni del Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC), ancora inattuato a un anno dalla sua approvazione. Le stesse misure incentivanti per le attività economiche private previste dal DDL non prevedono condizionalità di sostegno alla transizione verde e al rispetto degli artt. 9 e 41 della Costituzione.

In proposito, ricordiamo ancora una volta che **più le azioni di questo tipo saranno rinviate nel tempo, più alti saranno i costi**, con conseguente aumento anche della pressione sulle finanze pubbliche, con perdite di vite umane e danni economici pubblici (in particolare sulle infrastrutture) e privati, come l'accelerazione dei fenomeni calamitosi degli ultimi anni sta a dimostrare.

Analogamente, nella LdB appare l'evidente **mancanza di politiche volte a promuovere la transizione energetica e alla mitigazione dei cambiamenti climatici**. L'unica nota positiva è l'intervento di **riduzione di alcuni Sussidi ambientalmente dannosi (SAD)**, ma le risorse così liberate non vengono utilizzate per sostenere la transizione ecologica, rendendo evidente la mancanza della volontà politica necessaria per accelerarla, sviluppare nuove filiere produttive per le energie rinnovabili, assicurare una giusta transizione.



Ad esempio, il DDL non contiene alcuna misura per raggiungere gli obiettivi di efficientamento energetico degli edifici previsti dalla nuova Direttiva (UE) 2024/1275, riguardante le cosiddette “case green”. Inoltre, esso prevede il taglio di 4,6 miliardi di euro destinati alla riconversione del settore automotive e non destina risorse per l’accompagnamento dell’industria verso la decarbonizzazione così da aumentare la sicurezza energetica e tragguardare gli obiettivi indicati dal Piano Nazionale Integrato Energia-Clima (PNIEC).

Infine, ma non meno importante, non vengono destinate risorse al “Piano sociale per il clima” che l’Italia dovrebbe presentare entro il 30 giugno 2025. Infatti, per poter beneficiare del Fondo sociale per il clima istituito con Regolamento (UE) 2023/955 va prevista una contribuzione nazionale pari al 25%, di cui non c’è traccia nel DDL.

RIDURRE LA FRAGILITÀ SUL MERCATO DEL LAVORO DI DONNE, GIOVANI E IMMIGRATI, POTENZIARE LE POLITICHE ATTIVE E MIGLIORARE LE CONDIZIONI DI LAVORO

Le misure contenute nel DDL sulle politiche del lavoro sono molteplici, ma molto frammentate. Spesso si tratta di proroghe di disposizioni in scadenza e, tranne alcune eccezioni, di importo limitato. Accanto ad alcune misure specifiche d’incentivazione alle imprese anche per nuove assunzioni, non sono presenti misure strutturate per ampliare l’accesso al mercato del lavoro, come richiesto da una delle raccomandazioni del Consiglio dell’UE nell’ambito del Semestre europeo³.

Più della metà delle risorse dell’intera LdB (oltre 17 miliardi su un totale di 28) è destinata a rendere strutturale il sostegno ai redditi medio bassi dei lavoratori dipendenti attraverso la riduzione delle aliquote IRPEF. Si amplia (di circa 2,8 milioni) la platea dei beneficiari, poiché il taglio dei contributi si arrestava a 35 mila euro, mentre l’ulteriore detrazione decresce fino a 40.000 euro. Come segnalato dall’ISTAT e dall’UPB,, in alcuni casi questi cambiamenti potrebbero determinare peggioramenti della situazione di alcuni la-

voratori.

Viene disposta la proroga per il triennio 2025-2027 del dimezzamento (dal 10% al 5%) dell’aliquota dell’imposta sostitutiva sulle somme erogate sotto forma di premi di risultato o di partecipazione agli utili d’impresa. In materia di welfare aziendale viene prorogata la disposizione che prevede la non imponibilità, a fini IRPEF, dei fringe benefit erogati dai datori di lavoro, fino a 1.000 euro (elevata a 2.000 in caso di figli a carico) e viene introdotta una nuova agevolazione per l’erogazione o i rimborsi dei canoni di locazione per i nuovi lavoratori assunti a tempo indeterminato nel 2025, che spostano la loro residenza di almeno 100 Km e che hanno un reddito inferiore a 35 mila euro. Vengono confermate anche le agevolazioni fiscali per il lavoro notturno e festivo, nei settori turistico-alberghiero e della ristorazione.

Viene prorogata per il triennio 2025-2027 la maggiorazione del costo del lavoro deducibile dal reddito di impresa, per le nuove assunzioni a tempo indeterminato. Per le imprese, però, questo vantaggio è più che controbilanciato dall’abolizione, già dallo scorso anno, dell’ACE (Aiuto per la crescita economica), che aveva peraltro un riconosciuto effetto positivo sulla patrimonializzazione delle imprese e la crescita della loro dimensione. Inoltre, viene estesa a tutte le imprese che realizzano ricavi derivanti da servizi digitali l’applicazione dell’Imposta sui servizi digitali (ISD), con possibili ripercussioni negative sulla transizione tecnologica e sulle imprese più innovative.

INVESTIRE IN INFRASTRUTTURE SOSTENIBILI, ORIENTARE IL SISTEMA PRODUTTIVO VERSO L’INDUSTRIA 5.0, POTENZIARE LA RICERCA E L’INNOVAZIONE

Dal DDL non emerge quella “strategia industriale nazionale che affronti le disuguaglianze, comprese quelle territoriali” richiesta dalla quarta raccomandazione del Consiglio europeo nell’ambito del Semestre europeo. Di conseguenza, le diverse misure incentivanti ai settori produttivi appaiono frammentarie, non specificamente orientate alla transizione verde e a quella digitale, e quindi non comple-

mentari al PNRR e alle politiche di coesione. In particolare, **le diverse misure, quali i crediti d'imposta per le Zone economiche speciali (ZES), dovrebbero prevedere condizionalità specifiche al fine di indirizzare il sistema produttivo nazionale verso il raggiungimento degli obiettivi della doppia transizione.** Un quadro di incentivi pubblici indirizzati a tal fine creerebbe possibilità di convogliare gli investimenti privati nella stessa direzione, favorendo un proficuo recepimento anche dei quadri legislativi del Green deal, con effetto catalizzatore per la finanza privata come evidenziato nei Rapporti Draghi e Letta, aumentando la competitività e un maggiore accessibilità alle opportunità offerte dal Mercato unico. **Il DDL dovrebbe anche considerare le potenzialità per le imprese derivanti dalle nuove leggi europee per l'industria net-zero e sulle materie prime critiche, del tutto non considerate.** Inoltre, mancano le misure necessarie a preparare il sistema produttivo al recepimento della direttiva europea sul dovere di diligenza, specialmente le PMI coinvolte nella filiera delle grandi imprese operanti sul mercato nazionale ed europeo.

Oltre ad evidenziare ancora **la mancanza di una fiscalità ecologica di supporto e misure di sostegno alla ricerca e innovazione**, più nello specifico, si ritiene necessario riflettere sulla ragionevolezza di una "digital tax" indifferenziata (soprattutto se estesa anche alle PMI) quale potenziale freno alla stessa innovazione. Allo stesso modo si esprimono **perplexità sulla norma proposta in merito alla nomina di revisori del Ministero dell'economia e delle finanze nei collegi sindacali di enti privati che ricevono fondi pubblici oltre i 100mila euro**, essendo le stesse finalità di controllo delle spese eventualmente attuabili attraverso una rendicontazione da presentare al MEF. Si nota che la norma avverrebbe poi effetto solo per gli enti ove presenti collegi di revisori, lasciando del tutto escluse da verifiche quelle società, come le srl, che avessero nominato un sindaco unico o un revisore.

Nel complesso vi è ben poco per la crescita, che per lo più resta affidata agli investimenti pubblici e privati collegati al PNRR. Di conseguenza, è fondamentale condurre un'analisi approfondita sullo stato di implementazione

delle misure del PNRR, in particolare quelle relative agli investimenti privati, per le quali si sta osservando un basso tasso di partecipazione da parte del settore industriale.

Per quanto riguarda le infrastrutture, già la Legge di Bilancio 2024 prevedeva investimenti destinati sostanzialmente alla realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina, con pesanti limitazioni a quelli delle altre infrastrutture. Il trend è nei fatti confermato nella proposta di Legge di Bilancio 2025, da cui **appaiono spazi piuttosto limitati per i piani di innovazione, sviluppo e manutenzione nei settori ferroviario, stradale e autostradale, portuale e aeroportuale, idrico, intermodalità, adattamento delle infrastrutture al cambiamento climatico.**

MIGLIORARE IL GOVERNO DEL TERRITORIO, INVESTIRE NELLA RIGENERAZIONE URBANA E TRANSIZIONE ECOLOGICA DELLE CITTÀ E DELLE ALTRE AREE TERRITORIALI

I tagli alla finanza territoriale, e in modo particolare agli investimenti degli enti locali, preoccupano fortemente per gli effetti negativi che avranno sullo sviluppo sostenibile dei territori, in controtendenza rispetto a quanto previsto con il PNRR. In particolare:

- gli enti territoriali dovranno fornire un contributo al consolidamento della finanza pubblica per 7,8 miliardi di euro nel periodo 2025-2029;
- vengono ridotti i Fondi per gli investimenti degli enti locali e i contributi per la messa in sicurezza degli edifici pubblici del patrimonio comunale (-3,4 miliardi di euro nel periodo 2025-2024);
- si tagliano i contributi destinati ai Comuni per gli investimenti in progetti di rigenerazione urbana e il Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare (PINQUA) (-1,9 miliardi di euro nel periodo 2025-2033, di cui 268 milioni per il PINQUA);
- è abrogato il Fondo per investimenti a favore dei Comuni istituito dalla Legge di Bilancio del 2020 ed è ridotto il Fondo per la progettazione degli enti locali (-2,3 miliardi di euro per il periodo 2025-2034).

Tutto ciò si somma ai tagli agli interventi per la mobilità (solo in parte compensati dall'aumento del Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale) e il trasporto ferroviario, alle politiche abitative (per il secondo anno consecutivo non viene finanziato il Fondo per la morosità incolpevole) e alla riqualificazione delle periferie contenuti nella revisione della spesa dei ministeri. Non è previsto alcun intervento per le aree interne e la montagna, la qualità dell'aria e le infrastrutture verdi urbane e periurbane.

Positivi sono invece:

- la proroga dell'utilizzo del Fondo di garanzia per l'acquisto della prima casa fino al 31 dicembre 2027 (670 milioni di euro), con la garanzia massima dell'80% sulla quota capitale dei mutui destinati alle categorie prioritarie. La misura è utile, ma non risolve il problema del fabbisogno abitativo dovuto alla mancanza di edilizia residenziale pubblica e al caro affitti;
- l'estensione all'edilizia sociale delle linee guida, e delle relative linee di attività per la sperimentazione di modelli innovativi di edilizia residenziale pubblica;
- le risorse per il Piano nazionale per l'edilizia residenziale e sociale pubblica (denominato "Piano casa Italia") al fine di contrastare il disagio abitativo mediante la valorizzazione del patrimonio immobiliare esistente e il contenimento del consumo di suolo. Il Piano va approvato entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge.

MIGLIORARE SOSTENIBILITÀ E TRASPARENZA DELLE IMPRESE, PROMUOVERE LA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE E SOCIALE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Anche sui temi della produzione e consumo responsabile il DDL rivela l'assenza di una visione sistemica e di lungo periodo, mancando interventi strutturali a supporto della transi-

zione ecologica e produttiva e di rafforzamento dell'economia circolare (come già indicato in relazione al settore agricolo e industriale). Alcune misure possono dare uno stimolo al consumo responsabile: ad esempio, l'art. 79 del DDL punta a favorire la destagionalizzazione dei flussi turistici, la digitalizzazione delle filiere turistiche, gli investimenti per il rispetto dei principi ESG e il turismo sostenibile. **Quest'iniziativa riferita specificamente al settore turistico dovrebbe essere estesa a tutti i settori produttivi.**

Per quanto riguarda la riduzione del consumo e il riciclo di materia mancano misure atte a facilitare l'attuazione del nuovo Regolamento ecodesign, favorire ed incentivare l'utilizzo e il reimpiego di materiali derivanti da processi di recupero, come peraltro richiesto dalle stesse strategie già adottate del Governo per favorire l'economia circolare. Ad esempio, **si potrebbe prevedere una misura per lo sviluppo di strumenti di mercato quali i certificati del riciclo**, definiti in modo analogo a quelli già previsti per il mercato energetico, che avrebbero anche l'effetto di garantire gli operatori dalle oscillazioni dei prezzi delle materie prime seconde.

Infine, per accelerare la transizione verso modelli più sostenibili sia dal punto ambientale che sociale **occorre accelerare la diffusione del Green Social Procurement (GSP)**, integrando i criteri relativi alla dimensione sociale negli appalti pubblici per la realizzazione di opere pubbliche e l'acquisto di servizi. Il GSP offrirebbe anche l'opportunità d'incentivare la preparazione delle imprese a rispondere ai criteri della direttiva sul dovere di diligenza.

MIGLIORARE IL SISTEMA GIUDIZIARIO, RAFFORZARE LA PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA

L'art. 105 del DDL modifica il Codice di procedura civile, introducendo una nuova causa di estinzione del processo civile, legata al mancato o parziale pagamento del contributo unificato. **Tale norma potrebbe sollevare profili di incostituzionalità in relazione al diritto di accesso alla giustizia.** Problemi analoghi potreb-



bero riguardare i successivi artt. 106 e 107, che aumentano il contributo unificato individuale per l'accesso alla giustizia civile e amministrativa.

Positivo è lo stanziamento di risorse (100 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2027) volte a contribuire alle spese sostenute dai Comuni per l'assistenza ai minori per i quali sia stato disposto l'allontanamento dalla casa familiare con provvedimento dell'autorità giudiziaria. Inoltre, viene istituito il "Fondo nazionale per la prevenzione, il monitoraggio e il contrasto delle dipendenze comportamentali tra le giovani generazioni" stanziando la somma di 500.000 euro annui, del tutto insufficiente a prevenire l'ampiezza del disagio giovanile. Positivo è anche l'incremento del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità (3 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025), per rafforzare l'orientamento e la formazione al lavoro per le donne vittime di violenza.

Mancano, invece, misure significative per la partecipazione civica, la trasparenza dei processi decisionali e a favore delle giovani generazioni. Ad esempio, non vengono stanziati risorse aggiuntive per il Servizio Civile Nazionale, così da raggiungere l'obiettivo di un contingente di circa 60.000 posizioni⁴.

PROMUOVERE LA PACE, RAFFORZARE LA COERENZA DELLE POLITICHE DI ASSISTENZA ALLO SVILUPPO E MIGLIORARNE L'EFFICACIA

Viene previsto un nuovo incremento delle spese militari e per armamenti con il rifinanziamento del "NATO Innovation Fund". Per quanto concerne i programmi di ammodernamento e rinnovamento degli armamenti, viene operato un rifinanziamento del Fondo relativo alle spese di investimento del Ministero della Difesa, che per il 2025 ammonta a circa 1,5 miliardi. Vengono altresì rifinanziati gli investimenti per lo sviluppo dei programmi tecnologici per la difesa nazionale per complessivi 12,6 miliardi dal 2025 al 2039.

In relazione alle missioni internazionali, il Fondo per la partecipazione alle missioni internazionali viene rifinanziato per 1,27 miliardi nel 2025 e 1,57 miliardi a decorrere dal 2026. Si ricorda, a tale proposito, che nel Patto sul futuro l'Italia (come gli altri Paesi appartenenti alla NATO) ha assunto l'impegno ad "assicurare che la spesa militare non comprometta gli investimenti nello sviluppo sostenibile e nella costruzione di una pace durevole" (cfr. Azione 13).

Per la cooperazione allo sviluppo vengono destinate solamente risorse residuali provenienti in quota parte dagli stanziamenti del suddetto Fondo per la partecipazione alle missioni internazionali, e non è previsto un percorso progressivo di aumento dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) in modo da raggiungere lo 0,7% del reddito nazionale lordo entro il 2030, come previsto dagli impegni assunti dall'Italia a livello internazionale.

¹ <https://www.tuttoscuola.com/manovra-finanziaria-2025-1-potrebbero-essere-stabilizzati-18-750-docenti-di-sostegno/>

² <https://www.mim.gov.it/web/guest/-/legge-di-bilancio-risorse-per-la-scuola>

³ "Contrastare le tendenze demografiche negative per attenuare gli effetti sulla crescita potenziale, anche attraendo e trattenendo lavoratori altamente qualificati e superando le sfide che si pongono sul mercato del lavoro, in particolare per le donne e i giovani e in termini di povertà lavorativa, specie per i lavoratori con contratti atipici"

⁴ Cfr. <https://www.politichegiovani.gov.it/comunicazione/news/2023/12/bando-ordinario-2023/>

⁵ Cfr. p.25 https://www.politichegiovani.gov.it/media/hw-snlrej/pt2023-2025_piano_triennalescu_def.pdf





L'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS)
è la più grande rete italiana di organizzazioni della società civile
impegnata a diffondere la cultura dello sviluppo sostenibile e la
consapevolezza dell'importanza dell'Agenda 2030 dell'Onu.

www.asvis.it

Publicato a novembre 2024

