



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

DISEGNO DI LEGGE

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

*(Atto Camera n. 2112-bis)*

Audizione del  
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

---

---

## INDICE

	<b>Pag.</b>
1. Premessa.....	3
2. Articolo 2 (Misure di sostegno al reddito).....	3
3. Articolo 4 (Disposizioni in materia di imposta sui servizi digitali e di plusvalenze da criptoattività).....	5
4. Articolo 5 (Rideterminazione del valore di terreni e partecipazioni).....	6
5. Articolo 8 (Detrazione delle spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica degli edifici).....	6
6. Articolo 112 (Misure di potenziamento dei controlli di finanza pubblica).....	9

---

## 1. Premessa

Signori Presidenti, Onorevoli Senatori e 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 riunite in seduta congiunta il suo deferente saluto e il più vivo ringraziamento per l'opportunità che viene offerta di formulare osservazioni e proposte di modifica in merito alle disposizioni del disegno di legge relativo a "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027*" (A.C. n. 2112-bis).

Il CNDCEC valuta positivamente l'impianto normativo complessivo del disegno di legge, che ovviamente potrà essere migliorato e completato in sede parlamentare con ulteriori misure frutto anche dei contributi provenienti da parti sociali, categorie professionali e altre organizzazioni, in modo da rendere il provvedimento più organico anche in considerazione delle finalità che sono poste a base di una legge di bilancio.

Giudizio positivo che va innanzitutto rivolto alle misure che vanno nella direzione della riduzione della pressione fiscale e che rendono strutturali la riduzione da quattro a tre delle aliquote dell'IRPEF (23, 35 e 43 per cento) nonché l'imposta sostitutiva sulla rideterminazione del valore di terreni e partecipazioni, introdotta per la prima volta con la legge di bilancio 2002 e poi prorogata, senza soluzione di continuità, fino a oggi. Positiva anche la proroga per il triennio 2025-2027 della c.d. super deduzione per il costo dei neoassunti a tempo indeterminato che si auspica possa essere messa anch'essa a regime quanto prima.

Le proposte contenute nel presente documento, riferito principalmente alle misure di carattere fiscale previste nel disegno di legge in esame, sono state predisposte, laddove necessario, in forma di emendamento, con corrispondente relazione illustrativa, al fine di agevolare i lavori di esame e di eventuale approvazione delle medesime da parte di codeste ecc.me Commissioni parlamentari.

Nel rinnovare, quindi, i ringraziamenti per l'attenzione e la sensibilità che vorranno essere riservate a tali proposte, si confida nel loro rapido recepimento normativo.

## 2. Articolo 2 (Misure di sostegno al reddito)

L'articolo 2 del disegno di legge di bilancio per il 2025, al comma 1, rende strutturale la riduzione da quattro a tre delle aliquote dell'IRPEF (23, 35 e 43 per cento) già prevista, per l'anno 2024, dall'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n. 216 del 2023.

Viene quindi confermato 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 per cento (con la conseguente eliminazione dell'aliquota del 25 per cento), che consolida il "risparmio" di 2 punti percentuali sui redditi ricadenti nello scaglione da 15.001 a 28.000 euro, rispetto alla curva delle aliquote vigenti nel 2023.

Analogamente, viene resa strutturale l'equiparazione dell'area di esenzione fiscale dei lavoratori dipendenti con redditi fino a 15mila euro con quella dei redditi di pensione, attraverso l'incremento della relativa detrazione da 1.880 a 1.955 euro (il comma 2 dell'articolo 2 in esame adegua conseguentemente l'importo annuale delle detrazioni da prendere in considerazione ai fini della spettanza del trattamento integrativo previsto per i redditi da lavoro dipendente sotto una certa soglia).

I vantaggi del "primo modulo" della riforma dell'IRPEF non hanno tuttavia riguardato i contribuenti con redditi superiori ai 28 mila euro, come peraltro più volte evidenziato anche da fonti governative.

---

È importante quindi che, compatibilmente con le risorse finanziarie a disposizione, la legge di bilancio per il 2025 preveda misure volte alla riduzione della pressione fiscale per i contribuenti del ceto medio. Un'ipotesi di lavoro in tal senso potrebbe essere quella di ampliare il secondo scaglione di reddito, con aliquota al 35 per cento, portando il limite massimo da 50 mila a 70 mila euro

Tale misura risulterebbe neutra rispetto alle varie tipologie di reddito e rispetterebbe, pertanto, il principio di equità orizzontale. Il costo sarebbe comunque contenuto entro un limite massimo di 1.600 euro all'anno per contribuente (pari alla riduzione di imposta dell'8 per cento su un massimo di 20 mila euro) e potrebbe essere graduato nel tempo, incrementando la soglia massima dello scaglione di reddito a cui applicare il 35 per cento, via via che le risorse si rendano disponibili.

In alternativa, si potrebbe prevedere la riduzione dell'aliquota attualmente prevista per il secondo scaglione di reddito in misura almeno pari a due punti percentuali, mantenendo l'obiettivo di ampliare la forbice dello scaglione medesimo.

Con i commi da 3 a 8 dell'articolo 2 in oggetto, la manovra ridisegna il taglio del cuneo fiscale, abbandonando gli sconti contributivi a favore di un intervento sull'Irpef declinato secondo tre modalità (commi 3, 4 e 5). 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 somme sono riconosciute in via automatica dai sostituti d'imposta, che compensano il credito maturato secondo le disposizioni generali, all'atto dell'erogazione delle retribuzioni, verificandone la spettanza in sede di conguaglio e provvedendo al recupero delle somme non dovute (commi 6 e 7). Ai fini del calcolo delle soglie di reddito sopra indicate vanno ricompresi nel reddito complessivo alcuni redditi esenti sulla base di disposizioni speciali (comma 8).

Tali misure sono certamente apprezzabili in quanto la platea dei beneficiari del taglio del cuneo fiscale viene ampliata ai contribuenti con redditi compresi tra 35.001 e 40.000 euro, ma rendono 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 complesso meccanismo di calcolo del trattamento integrativo (c.d. bonus Irpef o bonus 100 euro) dovuto ai sensi dell'articolo 1 del 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.

Il quadro normativo di riferimento per la determinazione dell'IRPEF effettivamente dovuta viene ulteriormente complicato dal comma 9 dell'articolo 2 in oggetto, che introduce, con riferimento ai contribuenti con reddito complessivo superiore a 75.000 euro, alcuni limiti per la fruizione delle detrazioni d'imposta, parametrati in relazione al 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 5 febbraio 1992 n. 104);
- 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, fermo restando che per le spese la cui detrazione è ripartita in più annualità, rilevano le rate di spesa riferite a ciascun anno. Non rilevano altresì 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.

Tali limiti vanno ad aggiungersi all'ulteriore previsione, introdotta a decorrere dal 2020, secondo cui le detrazioni previste dall'articolo 15 del Tuir 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.

Sarebbe pertanto opportuno un riordino complessivo dei limiti alle detrazioni e una migliore e più ampia delimitazione degli oneri e delle spese detraibili esclusi da detti limiti, comprendendovi, oltre alle spese sanitarie, gli interessi passivi sui mutui per l'acquisto o la costruzione dell'unità immobiliare da adibire ad abitazione principale, le spese per l'efficientamento energetico e la riduzione del rischio sismico di tali abitazioni e altri oneri ritenuti "socialmente" più rilevanti.

### **3. Articolo 4 (Disposizioni in materia di imposta sui servizi digitali e di plusvalenze da cryptoattività)**

L'articolo 4 del provvedimento in esame, al comma 2, modifica l'aliquota dell'imposta sostitutiva sulle plusvalenze e sugli altri proventi derivanti dalle operazioni in cryptoattività, innalzandola dal 26 al 42 per cento.

Tale nuova aliquota di tassazione si applica sulle plusvalenze e gli altri proventi realizzati a decorrere dal 1° gennaio 2025 (data di entrata in vigore della legge di bilancio 2025).

Al riguardo, si ritiene opportuno prevedere la possibilità di affrancare le plusvalenze maturate al 31 dicembre 2024, pagando l'imposta sostitutiva del 26 per cento su base opzionale, per evitare l'applicazione retroattiva della nuova misura di tassazione.

Per quanto concerne le minusvalenze derivanti dalla cessione o permuta di cryptoattività la disciplina vigente prevede che non rilevino quelle realizzate prima del 1° gennaio 2023. Per le minusvalenze realizzate a partire dalla predetta data, l'ammontare delle stesse che in ciascun periodo d'imposta eccede la soglia di 2.000 euro può essere utilizzato in compensazione delle relative plusvalenze, negli anni successivi, ma non oltre il quarto.

Alla luce di tale assetto normativo, al fine di regolamentare il passaggio dalla vecchia alla nuova aliquota, occorrerebbe prevedere che le minusvalenze realizzate nel 2023 e nel 2024, ossia prima dell'entrata in vigore

---

della nuova aliquota di tassazione al 42 per cento delle plusvalenze, siano compensabili con le relative plusvalenze realizzate a decorrere dal 2025 in misura pari al 61,90 per cento del loro ammontare.

La previsione consentirebbe di evitare salti di imposta, potendosi altrimenti compensare, in misura piena, plusvalenze tassabili al 42 per cento con minusvalenze realizzate in periodi in cui la tassazione era invece pari al 26 per cento. Ciò in analogia a quanto previsto in occasione dell'incremento (a decorrere dal 1° luglio 2014) dal 20 al 26 per cento della tassazione delle plusvalenze di natura finanziaria.

#### **4. Articolo 5 (Rideterminazione del valore di terreni e partecipazioni)**

L'articolo 5 del disegno di legge di bilancio per il 2025 rende strutturale la possibilità di avvalersi della rideterminazione del costo o valore di acquisto delle partecipazioni, negoziate e non negoziate, e dei terreni edificabili e con destinazione agricola, introdotta con gli articoli 5 e 7 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 e riproposta numerose volte nel corso del tempo, da ultimo dall'articolo 1, commi 52 e 53, della legge 30 dicembre 2023, n. 213.

In particolare, possono formare oggetto di "rivalutazione" le partecipazioni e i terreni posseduti alla data del 1° gennaio di ciascun anno, a condizione che, entro il termine del 30 novembre del medesimo anno, si proceda alla redazione e al giuramento della perizia attestante il valore da affrancare (fatta eccezione per le partecipazioni negoziate in mercati regolamentati) e al versamento di un'apposita imposta sostitutiva pari al 16 per cento, con possibilità di rateizzare il versamento fino a un massimo di tre rate annuali, di pari importo, a partire dalla predetta data del 30 novembre, con pagamento di interessi nella misura del 3 per cento annuo sulle rate successive alla prima.

La rideterminazione del valore di acquisto di terreni e partecipazioni può avere effetto ai soli fini della determinazione delle plusvalenze derivanti dalla loro cessione a titolo oneroso rientranti nella categoria dei redditi diversi ai fini dell'Irpef, realizzate pertanto da persone fisiche, società semplici e enti non commerciali al di fuori dell'esercizio di attività d'impresa o di arti e professioni.

La misura dà attuazione alla legge delega per la riforma del sistema fiscale e, in particolare, al criterio direttivo di cui all'articolo 5, comma 1, lettera h), n. 2), della legge 9 agosto 2023, n. 111.

Al riguardo, si segnala tuttavia che la legge delega, al contrario di quanto recepito con l'articolo 5 in oggetto, prevede la possibilità di stabilire aliquote differenziate in ragione del periodo di possesso del bene.

Sarebbe pertanto opportuno dare attuazione anche a quest'ultimo criterio di delega, prevedendo la riduzione dell'aliquota dell'imposta sostitutiva all'aumentare del detto periodo di possesso, dovendosi ritenere affievolito, con il passare degli anni, l'intento speculativo del contribuente, che è alla base della tassazione della plusvalenza ai fini delle imposte sui redditi.

#### **5. Articolo 8 (Detrazione delle spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica degli edifici)**

L'articolo 8 del disegno di legge di bilancio per il 2025 reca disposizioni in materia di bonus edilizi.

Con riguardo al c.d. "bonus casa" di cui all'art. 16-*bis* del TUIR, l'articolo in esame dispone, da un lato, la riduzione della percentuale di detrazione a regime dal 36 al 30 per cento già a decorrere dall'1 gennaio 2025 (attualmente tale riduzione era previsto scattasse solo a partire dall'1 gennaio 2028), dall'altro, il

---

potenziamento transitorio della percentuale di detrazione “a regime” dal 30 al 50 per cento per l’anno 2025 e dal 30 al 36 per cento per gli anni 2026 e 2027 relativamente alle spese sostenute dai titolari di diritto di proprietà o di diritto reale di godimento sull’unità immobiliare adibita ad abitazione principale.

A tale proposito, si rileva come sarebbe opportuno quanto meno prevedere espressamente che il potenziamento della percentuale di detrazione sia riconosciuto alle spese sostenute non solo dai titolari di diritto di proprietà o di diritto reale di godimento ma anche dai familiari di cui all’articolo 5, comma 5, del TUIR, e ciò quando l’immobile risulti adibito ad abitazione principale non solo del proprietario o del titolare del diritto reale di godimento ma anche di uno o più dei predetti familiari.

Con riguardo al c.d. “ecobonus” di cui all’articolo 14 del decreto-legge n. 63 del 2013, l’articolo in oggetto dispone la proroga per il triennio 2025-2027 dell’incentivo altrimenti in scadenza con la fine del 2024, prevedendo un’unica aliquota del 36 per cento per le spese agevolate sostenute nel 2025 e del 30 per cento per le spese agevolate sostenute nel biennio 2026-2027, potenziata però al 50 per cento nel 2025 e al 36 per cento nel biennio 2026-2027, quando le spese agevolate sono sostenute dai titolari di diritto di proprietà o di diritto reale di godimento sull’unità immobiliare adibita ad abitazione principale.

Questo assetto disciplinare, oltre che risultare estremamente penalizzante nelle percentuali di detrazione riconosciute rispetto a un assetto disciplinare che, relativamente agli interventi di efficienza energetica, negli ultimi otto anni spaziava da percentuali di detrazione minime al 50 per cento a detrazioni che potevano arrivare al 75 per cento, appare del tutto incongruo nella parte in cui ripropone, così come per il “bonus casa”, il potenziamento dell’aliquota “base” quando le spese agevolate sono sostenute dai titolari di diritto di proprietà o di diritto reale di godimento sull’unità immobiliare adibita ad abitazione principale.

Questo criterio di potenziamento dell’aliquota “base” di detrazione, se può avere una sua logica con riguardo a una detrazione che incentiva gli interventi edilizi “generici” con finalità di “contrasto d’interessi” (ossia di emersione di lavori per i quali non verrebbe altrimenti richiesta la fattura da committenti privati), appare incongruo se viene riprodotto tal quale nell’ambito di una disciplina che ha invece come obiettivo quello di incentivare l’effettuazione di interventi di efficientamento energetico.

Nell’ambito dell’ecobonus, si propone pertanto di modificare il parametro di potenziamento dell’aliquota di detrazione, rispetto a quella “base”, riferendolo all’efficacia degli interventi in termini di miglioramento della classe energetica dell’immobile oggetto degli interventi, piuttosto che alla destinazione ad abitazione principale dell’immobile stesso.

Le medesime considerazioni valgono anche con riguardo all’analoga proroga triennale che il provvedimento in esame dispone parallelamente con riguardo al c.d. “sismabonus” di cui all’articolo 16 del decreto-legge n. 63 del 2013. In quest’ultimo caso, il parametro di potenziamento dell’aliquota di detrazione, rispetto a quella “base”, viene collegato alla riduzione del rischio sismico che determini il passaggio a una classe di rischio inferiore dell’immobile oggetto degli interventi, piuttosto che alla destinazione ad abitazione principale dell’immobile stesso.

In questo ambito, alle considerazioni che precedono, si aggiunge l’opportunità di disciplinare in modo più puntuale la proroga dell’incentivo quando a beneficiarne non è l’impresa di costruzione o ristrutturazione che effettua gli interventi di riduzione del rischio sismico sull’immobile, ma il soggetto che acquista le unità immobiliari site nell’edificio precedentemente demolito e ricostruito con miglioramento della classe di rischio sismico.

---

L'attuale formulazione della disposizione modificativa appare infatti poco chiara e quindi non adeguata con riguardo alla proroga del c.d. "sismabonus acquisti" di cui al comma 1-*septies* dell'articolo 16 del decreto-legge n. 63 del 2013.

#### EMENDAMENTO

1. All'articolo 8, al comma 2, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) alla lettera a) che aggiunge nell'articolo 14 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90 il comma 3-*quinquies*, il secondo periodo di quest'ultimo comma è sostituito dai seguenti:

"La detrazione di cui al primo periodo spettante per gli anni 2025, 2026 e 2027 è innalzata al 50 per cento delle spese per l'anno 2025 e al 36 per cento delle spese per gli anni 2026 e 2027, nel caso in cui l'intervento di efficienza energetica agevolato, anche in combinazione con altri interventi di efficienza energetica, interventi di installazione di impianti solari fotovoltaici e interventi di installazione di sistemi di accumulo integrati negli impianti solari fotovoltaici, congiuntamente effettuati, assicurino il miglioramento di almeno due classi energetiche dell'edificio o della singola unità immobiliare situata all'interno di edifici composti da più unità immobiliari autonomamente accatastate, a seconda che gli interventi riguardino parti comuni di edifici o singole unità immobiliari. Il miglioramento di almeno due classi energetiche deve essere dimostrato mediante l'attestato di prestazione energetica (A.P.E.), di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, prima e dopo l'intervento, rilasciato da un tecnico abilitato nella forma della dichiarazione asseverata."

b) alla lettera b), numero 1) che sostituisce nell'articolo 16 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90 il comma 1, al secondo periodo di quest'ultimo comma le parole: le parole: "nel caso in cui le medesime spese siano sostenute dai titolari del diritto di proprietà o di un diritto reale di godimento per interventi sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale" sono sostituite dalle seguenti: "nel caso in cui le medesime spese siano sostenute dai titolari del diritto di proprietà o di un diritto reale di godimento ovvero dai familiari di cui all'articolo 5, comma 5, del citato testo unico delle imposte sui redditi per interventi sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del titolare del diritto di proprietà o di un diritto reale di godimento ovvero dei predetti familiari".

c) alla lettera b), numero 2) che inserisce nell'articolo 16 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90 il comma 1-*septies*.1, il secondo periodo di quest'ultimo comma è sostituito dai seguenti:

"La detrazione di cui al primo periodo spettante per gli anni 2025, 2026 e 2027 è innalzata al 50 per cento delle spese per l'anno 2025 e al 36 per cento delle spese per gli anni 2026 e 2027, nel caso in cui dalla realizzazione degli interventi derivi una riduzione del rischio sismico che determini il passaggio ad una classe di rischio inferiore. Per le modalità di attestazione, da parte di professionisti abilitati, dell'efficacia degli interventi effettuati, si applicano le disposizioni di cui al decreto ministeriale n. 58 del 28 febbraio 2017. Quando a beneficiare della detrazione è l'acquirente delle unità immobiliari, secondo quanto previsto dal comma 1-*septies*, l'innalzamento della detrazione al 50 per cento delle spese per l'anno 2025 e al 36 per cento delle spese per gli anni 2026 e 2027 è limitata agli acquisti di unità immobiliari relativamente ai quali sussistono le condizioni di cui alla nota II-*bis* dell'articolo 1 della Tariffa Parte I del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131."



---

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

L'emendamento modifica i criteri di riferimento per la delimitazione degli interventi di efficienza energetica e di riduzione del rischio sismico per i quali, nel triennio 2025-2026-2027, risulta applicabile la detrazione maggiorata al 50 per cento nel 2025 e al 36 per cento nel 2026-2027, rispetto a quella ordinaria del 36 per cento nel 2025 e del 30 per cento nel 2026-2027.

In particolare, al posto del criterio dell'immobile oggetto di intervento destinato ad abitazione principale, vengono previsti i criteri di efficacia degli interventi.

Nel caso di "sismabonus acquisti", viene altresì circoscritto il potenziamento della detrazione agli acquisti di unità immobiliari relativamente ai quali sussistono i requisiti c.d. "prima casa".

Con riferimento alle detrazioni fiscali per interventi di ristrutturazione edilizia e per l'acquisto di mobili (c.d. "bonis casa"), il potenziamento della percentuale di detrazione, relativamente alle spese sostenute dai titolari di diritto di proprietà o di diritto reale di godimento adibita ad abitazione principale, viene riconosciuto anche quando le spese sono sostenute dai familiari del proprietario o titolare del diritto reale di godimento, così come individuati dall'articolo 5, comma 5, del testo unico delle imposte sui redditi, che adibiscono l'immobile adibito ad abitazione principale.

### **6. Articolo 112 (Misure di potenziamento dei controlli di finanza pubblica)**

Si propone la soppressione dell'articolo 112 del disegno di legge di bilancio per il 2025. La norma introduce un destabilizzante sistema di controllo all'interno delle società, degli enti, degli organismi e delle fondazioni di diritto privato che ricevono, anche in modo indiretto e sotto qualsiasi forma, contributi a carico dello Stato, di entità significativa e un altrettanto eccentrico sistema di monitoraggio sulla attività di gestione delle imprese che appaiono, *prima facie*, di dubbia tenuta costituzionale.

Più nello specifico, per quanto attiene alla nomina del rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, l'articolo 112 in oggetto, incidendo sui criteri di nomina del collegio sindacale (e del collegio dei revisori degli altri enti individuati nella disposizione), va a introdurre significative novità rispetto alle modalità di nomina, previste nell'articolo 2400 del codice civile o nello statuto degli enti di diritto privato differenti dalle società, riproponendo previsioni che, in passato, sono state oggetto di interventi legislativi modificativi o abrogativi, poiché tramite esse si attribuivano allo Stato, o ad altri enti pubblici, diretti poteri di controllo sulle società e sui loro organi, al di fuori dei casi in cui queste ultime esercitassero la propria attività in ambiti ritenuti strategici e di interesse nazionale.

Come è noto, l'articolo 2449 del codice civile prevede, al comma 1, che se lo Stato o gli enti pubblici hanno partecipazioni in una società per azioni che non fa ricorso al mercato del capitale di rischio, lo statuto può a essi conferire la facoltà di nominare un numero di amministratori e sindaci, ovvero componenti del consiglio di sorveglianza (nel caso in cui la società abbia adottato il sistema dualistico di amministrazione e controllo), proporzionale alla partecipazione al capitale sociale. I commi successivi della disposizione si soffermano sulla disciplina degli organi e sulle speciali regole in ordine alla nomina in società che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio.

Per quanto di diretto interesse rispetto alla questione che ci occupa, occorre evidenziare come l'attuale formulazione dell'articolo 2449, comma primo, del codice civile origina dall'intervento di correzione del testo precedentemente vigente, effettuato dall'articolo 13, primo comma, della legge 25 febbraio 2008, n. 34, a

---

seguito delle censure mosse dalla Corte di giustizia dell'UE (sentenza del 6 dicembre 2006, cause riunite c. 462/04 e c. 464/04) per incompatibilità della disposizione con gli articoli 43 e 56 del Trattato CE (ora articoli 49 e 63 del Trattato FUE). Con l'intervento di correzione, infatti, ai fini della nomina degli organi, veniva introdotto il vincolo della proporzionalità alla partecipazione al capitale sociale.

L'aspetto è di un certo interesse e giustifica una ulteriore riflessione di insieme sull'opportunità dell'introduzione delle previsioni recate dall'articolo 112 in oggetto.

Nello stesso contesto, infatti, si colloca l'abrogazione dell'articolo 2450 del codice civile. Giova rammentare che, oltre a quanto disposto dall'articolo 2449 del codice civile, il nostro ordinamento prevedeva un meccanismo di controllo nelle nomine dei sindaci (e degli amministratori) nell'articolo 2450 del codice civile, abrogato dall'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 15 febbraio 2007, n. 10, convertito con modificazioni dalla legge 6 aprile 2007, n. 46.

Mette conto rilevare come il previgente articolo 2450 del codice civile prevedeva che le disposizioni dell'articolo 2449 del codice civile relative alle nomine dell'organo di amministrazione e dell'organo di controllo trovassero applicazione anche nel caso in cui la legge o lo statuto attribuisse allo Stato o a enti pubblici, anche in mancanza di partecipazione azionaria, la nomina di uno o più amministratori o sindaci o componenti del consiglio di sorveglianza, salvo che la legge disponesse diversamente.

L'articolo 2450 fu ritenuto incompatibile con le regole previste nell'articolo 56 del Trattato Ce (oggi articolo 63 del Trattato FUE), in quanto contrastante con la libertà di circolazione dei capitali e del diritto di stabilimento e venne abrogato a seguito della procedura di infrazione n. 2006/2104 avviata dalla Commissione contro l'Italia.

I riferiti precedenti non possono essere trascurati nella stesura della legge di bilancio per il 2025 e, sotto questo angolo di visuale, l'articolo 112 appare foriero di numerosi aspetti problematici.

Considerato quanto sopra ed effettuando alcune riflessioni sulla normativa vigente, l'articolo 112 in oggetto, prevedendo che il collegio sindacale o il collegio dei revisori (per gli enti differenti dalle società, è frequente che lo statuto denomini collegio dei revisori l'organo di controllo) delle società o degli enti in cui sia stato nominato questo organo di controllo debba essere integrato con un rappresentante di nomina del Ministero dell'economia e delle finanze, trascura le peculiarità delle società di diritto comune e degli enti e fondazioni di diritto privato, assimilando, in modo del tutto arbitrario e irragionevole, le regole di nomina del collegio sindacale di tali enti a quelle previste per le società in cui lo Stato o gli enti pubblici detengono partecipazioni e nelle quali gli stessi possono esprimere un numero di amministratori e sindaci, ancorché in modo proporzionale alla loro partecipazione al capitale sociale, come sancito nell'articolo 2449 del codice civile.

Si tratta, all'evidenza, di fattispecie profondamente differenti, visto che nelle ipotesi descritte nel richiamato articolo 2449 del codice civile la facoltà di nomina – rimessa, peraltro, a una eventuale previsione di statuto della società e non obbligatoria *ex lege* – lo Stato o l'ente pubblico sono soci della società.

Nel caso previsto dall'articolo 112 in oggetto, invece, la designazione del componente del collegio sindacale o del collegio di revisori da parte del Ministero dell'economia e delle finanze andrebbe a introdurre nel nostro ordinamento una evidente deviazione rispetto all'ordinario schema che attribuisce (solo) all'assemblea dei soci la nomina del collegio sindacale, consentendo a un terzo di esercitare una diretta ingerenza nell'ordinamento interno della società senza che lo stesso assuma alcun rischio d'impresa e in spregio al principio di libertà di iniziativa imprenditoriale costituzionalmente garantito.

Non è tutto.

---

La disposizione, oltre a peccare per genericità in ordine all'individuazione dei contributi a carico dello Stato di entità significativa, in presenza dei quali dovrebbe scattare l'obbligo di nomina del rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, si rivela onerosa per le imprese. Stando infatti alle previsioni contenute nel comma 2, ultimo periodo, dell'articolo 112, per potenziare le funzioni di controllo e di monitoraggio della finanza pubblica, le società e gli enti summenzionati devono adottare le necessarie delibere per modificare i propri statuti entro 120 giorni dall'entrata in vigore della legge, facendo gravare sulla società i costi correlati agli adeguamenti statutari. Costi che, considerando la valenza temporanea della disposizione, parrebbero effettivamente eccessivi rispetto al declamato fine di potenziare le funzioni di controllo e di monitoraggio della finanza pubblica.

L'obiettivo di monitoraggio e controllo della finanza pubblica declamato nella disposizione in esame parrebbe mal conciliarsi con l'altrettanto importante obiettivo di semplificazione e razionalizzazione dell'attività di impresa e, più che altro, di contenimento dei costi che le stesse imprese, già tenute *ex lege* a istituire o a implementare i propri assetti organizzativi, amministrativi e contabili, dovranno sostenere nel 2025.

Infine, forti perplessità ingenerano anche le previsioni contenute nel comma 3.

Con specifico riferimento alle funzioni dei rappresentanti nominati dal Ministero dell'economia e delle finanze nei collegi sindacali, l'articolo 112, comma 3, precisa che, nell'espletamento dei compiti demandati dalla normativa vigente, questi ultimi assicurano le necessarie attività di monitoraggio della spesa e di resoconto al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato delle risultanze delle verifiche effettuate, in conformità alle direttive individuate dal Ministero dell'economia e delle finanze fornite al fine di garantire il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in accordo con l'ordinamento dell'Unione europea.

Stando alla lettera della disposizione, infatti, i sindaci di nomina del Ministero dell'economia e delle finanze, unitamente ai sindaci di nomina assembleare dovrebbero svolgere i compiti previsti nell'articolo 2403 del codice civile nell'adempimento delle funzioni che l'ordinamento attribuisce al collegio sindacale nella sua interezza e assicurare – non si comprende se in modo autonomo dai restanti componenti del collegio – il monitoraggio della spesa, nonché effettuare un resoconto al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato delle risultanze delle verifiche effettuate in conformità alle direttive fornite dallo stesso ministero.

A ben vedere, con tali precisazioni, l'articolo 112 dimentica il principio posto a fondamento delle regole di funzionamento del collegio sindacale – il quale, per dettato normativo, organizza, pianifica e svolge le proprie funzioni e le proprie attività in modo collegiale – e trascura la disciplina dei poteri-doveri del collegio medesimo nonché le previsioni in ordine all'obbligo di relazione collegiale sui risultati dell'esercizio sociale e sull'attività svolta in adempimento dei propri doveri *ex* articolo 2429 del codice civile.

Del resto, è evidente come già i sindaci nominati dall'assemblea dei soci in ossequio alle previsioni di cui all'articolo 2400 del codice civile e in possesso dei requisiti di professionalità individuati nell'articolo 2397 del codice civile possano svolgere il monitoraggio della spesa richiesto dall'articolo 112. E' doveroso rammentare come i sindaci vantino *ex lege* competenze tecniche e professionali specifiche con cui esercitano un utile presidio di legalità essendo essi tenuti a vigilare sull'adeguatezza degli assetti organizzativi, amministrativi e contabili adottati dalle società e dagli enti e sul loro corretto funzionamento. Pertanto, all'occorrenza, un collegio sindacale interamente composto da sindaci di nomina assembleare potrebbe porre in essere, nell'ambito della sua tradizionale attività di vigilanza sull'osservanza della legge e sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, il monitoraggio della destinazione e della spesa di sovvenzioni e contributi di matrice

---

statale di entità significativa, a tutela degli interessi pubblici sottesi al corretto esercizio del proprio compito di vigilanza.

Tutto ciò posto, comportando le previsioni dell'articolo 112 una limitazione, sia della libera iniziativa di impresa costituzionalmente riconosciuta – significativa in questo senso appare anche la previsione di cui al comma 4 in cui gli enti surrichiamati, a decorrere dall'anno 2025, non possono effettuare spese per l'acquisto di beni e servizi per un importo superiore al valore medio sostenuto per le medesime finalità negli esercizi finanziari 2021, 2022 e 2023, come risultante dai relativi rendiconti o bilanci deliberati –, sia dei poteri dell'assemblea dei soci e presentando le stesse notevoli profili di criticità, si ritiene che l'articolo 112 in oggetto debba essa essere soppresso.

#### **EMENDAMENTO**

L'articolo 112 è soppresso.



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

DISEGNO DI LEGGE

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

*(Atto Camera n. 2112-bis)*

Audizione del  
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

---

---

## INDICE

	<b>Pag.</b>
1. Premessa.....	3
2. Articolo 2 (Misure di sostegno al reddito).....	3
3. Articolo 4 (Disposizioni in materia di imposta sui servizi digitali e di plusvalenze da criptoattività).....	5
4. Articolo 5 (Rideterminazione del valore di terreni e partecipazioni).....	6
5. Articolo 8 (Detrazione delle spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica degli edifici).....	6
6. Articolo 112 (Misure di potenziamento dei controlli di finanza pubblica).....	9

---

## 1. Premessa

Signori Presidenti, Onorevoli Senatori e 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 riunite in seduta congiunta il suo deferente saluto e il più vivo ringraziamento per l'opportunità che viene offerta di formulare osservazioni e proposte di modifica in merito alle disposizioni del disegno di legge relativo a "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027*" (A.C. n. 2112-bis).

Il CNDCEC valuta positivamente l'impianto normativo complessivo del disegno di legge, che ovviamente potrà essere migliorato e completato in sede parlamentare con ulteriori misure frutto anche dei contributi provenienti da parti sociali, categorie professionali e altre organizzazioni, in modo da rendere il provvedimento più organico anche in considerazione delle finalità che sono poste a base di una legge di bilancio.

Giudizio positivo che va innanzitutto rivolto alle misure che vanno nella direzione della riduzione della pressione fiscale e che rendono strutturali la riduzione da quattro a tre delle aliquote dell'IRPEF (23, 35 e 43 per cento) nonché l'imposta sostitutiva sulla rideterminazione del valore di terreni e partecipazioni, introdotta per la prima volta con la legge di bilancio 2002 e poi prorogata, senza soluzione di continuità, fino a oggi. Positiva anche la proroga per il triennio 2025-2027 della c.d. super deduzione per il costo dei neoassunti a tempo indeterminato che si auspica possa essere messa anch'essa a regime quanto prima.

Le proposte contenute nel presente documento, riferito principalmente alle misure di carattere fiscale previste nel disegno di legge in esame, sono state predisposte, laddove necessario, in forma di emendamento, con corrispondente relazione illustrativa, al fine di agevolare i lavori di esame e di eventuale approvazione delle medesime da parte di codeste ecc.me Commissioni parlamentari.

Nel rinnovare, quindi, i ringraziamenti per l'attenzione e la sensibilità che vorranno essere riservate a tali proposte, si confida nel loro rapido recepimento normativo.

## 2. Articolo 2 (Misure di sostegno al reddito)

L'articolo 2 del disegno di legge di bilancio per il 2025, al comma 1, rende strutturale la riduzione da quattro a tre delle aliquote dell'IRPEF (23, 35 e 43 per cento) già prevista, per l'anno 2024, dall'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n. 216 del 2023.

Viene quindi confermato 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 per cento (con la conseguente eliminazione dell'aliquota del 25 per cento), che consolida il "risparmio" di 2 punti percentuali sui redditi ricadenti nello scaglione da 15.001 a 28.000 euro, rispetto alla curva delle aliquote vigenti nel 2023.

Analogamente, viene resa strutturale l'equiparazione dell'area di esenzione fiscale dei lavoratori dipendenti con redditi fino a 15mila euro con quella dei redditi di pensione, attraverso l'incremento della relativa detrazione da 1.880 a 1.955 euro (il comma 2 dell'articolo 2 in esame adegua conseguentemente l'importo annuale delle detrazioni da prendere in considerazione ai fini della spettanza del trattamento integrativo previsto per i redditi da lavoro dipendente sotto una certa soglia).

I vantaggi del "primo modulo" della riforma dell'IRPEF non hanno tuttavia riguardato i contribuenti con redditi superiori ai 28 mila euro, come peraltro più volte evidenziato anche da fonti governative.

---

È importante quindi che, compatibilmente con le risorse finanziarie a disposizione, la legge di bilancio per il 2025 preveda misure volte alla riduzione della pressione fiscale per i contribuenti del ceto medio. Un'ipotesi di lavoro in tal senso potrebbe essere quella di ampliare il secondo scaglione di reddito, con aliquota al 35 per cento, portando il limite massimo da 50 mila a 70 mila euro

Tale misura risulterebbe neutra rispetto alle varie tipologie di reddito e rispetterebbe, pertanto, il principio di equità orizzontale. Il costo sarebbe comunque contenuto entro un limite massimo di 1.600 euro all'anno per contribuente (pari alla riduzione di imposta dell'8 per cento su un massimo di 20 mila euro) e potrebbe essere graduato nel tempo, incrementando la soglia massima dello scaglione di reddito a cui applicare il 35 per cento, via via che le risorse si rendano disponibili.

In alternativa, si potrebbe prevedere la riduzione dell'aliquota attualmente prevista per il secondo scaglione di reddito in misura almeno pari a due punti percentuali, mantenendo l'obiettivo di ampliare la forbice dello scaglione medesimo.

Con i commi da 3 a 8 dell'articolo 2 in oggetto, la manovra ridisegna il taglio del cuneo fiscale, abbandonando gli sconti contributivi a favore di un intervento sull'Irpef declinato secondo tre modalità (commi 3, 4 e 5). 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 somme sono riconosciute in via automatica dai sostituti d'imposta, che compensano il credito maturato secondo le disposizioni generali, all'atto dell'erogazione delle retribuzioni, verificandone la spettanza in sede di conguaglio e provvedendo al recupero delle somme non dovute (commi 6 e 7). Ai fini del calcolo delle soglie di reddito sopra indicate vanno ricompresi nel reddito complessivo alcuni redditi esenti sulla base di disposizioni speciali (comma 8).

Tali misure sono certamente apprezzabili in quanto la platea dei beneficiari del taglio del cuneo fiscale viene ampliata ai contribuenti con redditi compresi tra 35.001 e 40.000 euro, ma rendono 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 complesso meccanismo di calcolo del trattamento integrativo (c.d. bonus Irpef o bonus 100 euro) dovuto ai sensi dell'articolo 1 del 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.

Il quadro normativo di riferimento per la determinazione dell'IRPEF effettivamente dovuta viene ulteriormente complicato dal comma 9 dell'articolo 2 in oggetto, che introduce, con riferimento ai contribuenti con reddito complessivo superiore a 75.000 euro, alcuni limiti per la fruizione delle detrazioni d'imposta, parametrati in relazione al 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 5 febbraio 1992 n. 104);
- 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, fermo restando che per le spese la cui detrazione è ripartita in più annualità, rilevano le rate di spesa riferite a ciascun anno. Non rilevano altresì 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.

Tali limiti vanno ad aggiungersi all'ulteriore previsione, introdotta a decorrere dal 2020, secondo cui le detrazioni previste dall'articolo 15 del Tuir 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.

Sarebbe pertanto opportuno un riordino complessivo dei limiti alle detrazioni e una migliore e più ampia delimitazione degli oneri e delle spese detraibili esclusi da detti limiti, comprendendovi, oltre alle spese sanitarie, gli interessi passivi sui mutui per l'acquisto o la costruzione dell'unità immobiliare da adibire ad abitazione principale, le spese per l'efficientamento energetico e la riduzione del rischio sismico di tali abitazioni e altri oneri ritenuti "socialmente" più rilevanti.

### **3. Articolo 4 (Disposizioni in materia di imposta sui servizi digitali e di plusvalenze da cryptoattività)**

L'articolo 4 del provvedimento in esame, al comma 2, modifica l'aliquota dell'imposta sostitutiva sulle plusvalenze e sugli altri proventi derivanti dalle operazioni in cryptoattività, innalzandola dal 26 al 42 per cento.

Tale nuova aliquota di tassazione si applica sulle plusvalenze e gli altri proventi realizzati a decorrere dal 1° gennaio 2025 (data di entrata in vigore della legge di bilancio 2025).

Al riguardo, si ritiene opportuno prevedere la possibilità di affrancare le plusvalenze maturate al 31 dicembre 2024, pagando l'imposta sostitutiva del 26 per cento su base opzionale, per evitare l'applicazione retroattiva della nuova misura di tassazione.

Per quanto concerne le minusvalenze derivanti dalla cessione o permuta di cryptoattività la disciplina vigente prevede che non rilevino quelle realizzate prima del 1° gennaio 2023. Per le minusvalenze realizzate a partire dalla predetta data, l'ammontare delle stesse che in ciascun periodo d'imposta eccede la soglia di 2.000 euro può essere utilizzato in compensazione delle relative plusvalenze, negli anni successivi, ma non oltre il quarto.

Alla luce di tale assetto normativo, al fine di regolamentare il passaggio dalla vecchia alla nuova aliquota, occorrerebbe prevedere che le minusvalenze realizzate nel 2023 e nel 2024, ossia prima dell'entrata in vigore

---

della nuova aliquota di tassazione al 42 per cento delle plusvalenze, siano compensabili con le relative plusvalenze realizzate a decorrere dal 2025 in misura pari al 61,90 per cento del loro ammontare.

La previsione consentirebbe di evitare salti di imposta, potendosi altrimenti compensare, in misura piena, plusvalenze tassabili al 42 per cento con minusvalenze realizzate in periodi in cui la tassazione era invece pari al 26 per cento. Ciò in analogia a quanto previsto in occasione dell'incremento (a decorrere dal 1° luglio 2014) dal 20 al 26 per cento della tassazione delle plusvalenze di natura finanziaria.

#### **4. Articolo 5 (Rideterminazione del valore di terreni e partecipazioni)**

L'articolo 5 del disegno di legge di bilancio per il 2025 rende strutturale la possibilità di avvalersi della rideterminazione del costo o valore di acquisto delle partecipazioni, negoziate e non negoziate, e dei terreni edificabili e con destinazione agricola, introdotta con gli articoli 5 e 7 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 e riproposta numerose volte nel corso del tempo, da ultimo dall'articolo 1, commi 52 e 53, della legge 30 dicembre 2023, n. 213.

In particolare, possono formare oggetto di "rivalutazione" le partecipazioni e i terreni posseduti alla data del 1° gennaio di ciascun anno, a condizione che, entro il termine del 30 novembre del medesimo anno, si proceda alla redazione e al giuramento della perizia attestante il valore da affrancare (fatta eccezione per le partecipazioni negoziate in mercati regolamentati) e al versamento di un'apposita imposta sostitutiva pari al 16 per cento, con possibilità di rateizzare il versamento fino a un massimo di tre rate annuali, di pari importo, a partire dalla predetta data del 30 novembre, con pagamento di interessi nella misura del 3 per cento annuo sulle rate successive alla prima.

La rideterminazione del valore di acquisto di terreni e partecipazioni può avere effetto ai soli fini della determinazione delle plusvalenze derivanti dalla loro cessione a titolo oneroso rientranti nella categoria dei redditi diversi ai fini dell'Irpef, realizzate pertanto da persone fisiche, società semplici e enti non commerciali al di fuori dell'esercizio di attività d'impresa o di arti e professioni.

La misura dà attuazione alla legge delega per la riforma del sistema fiscale e, in particolare, al criterio direttivo di cui all'articolo 5, comma 1, lettera h), n. 2), della legge 9 agosto 2023, n. 111.

Al riguardo, si segnala tuttavia che la legge delega, al contrario di quanto recepito con l'articolo 5 in oggetto, prevede la possibilità di stabilire aliquote differenziate in ragione del periodo di possesso del bene.

Sarebbe pertanto opportuno dare attuazione anche a quest'ultimo criterio di delega, prevedendo la riduzione dell'aliquota dell'imposta sostitutiva all'aumentare del detto periodo di possesso, dovendosi ritenere affievolito, con il passare degli anni, l'intento speculativo del contribuente, che è alla base della tassazione della plusvalenza ai fini delle imposte sui redditi.

#### **5. Articolo 8 (Detrazione delle spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica degli edifici)**

L'articolo 8 del disegno di legge di bilancio per il 2025 reca disposizioni in materia di bonus edilizi.

Con riguardo al c.d. "bonus casa" di cui all'art. 16-*bis* del TUIR, l'articolo in esame dispone, da un lato, la riduzione della percentuale di detrazione a regime dal 36 al 30 per cento già a decorrere dall'1 gennaio 2025 (attualmente tale riduzione era previsto scattasse solo a partire dall'1 gennaio 2028), dall'altro, il

---

potenziamento transitorio della percentuale di detrazione “a regime” dal 30 al 50 per cento per l’anno 2025 e dal 30 al 36 per cento per gli anni 2026 e 2027 relativamente alle spese sostenute dai titolari di diritto di proprietà o di diritto reale di godimento sull’unità immobiliare adibita ad abitazione principale.

A tale proposito, si rileva come sarebbe opportuno quanto meno prevedere espressamente che il potenziamento della percentuale di detrazione sia riconosciuto alle spese sostenute non solo dai titolari di diritto di proprietà o di diritto reale di godimento ma anche dai familiari di cui all’articolo 5, comma 5, del TUIR, e ciò quando l’immobile risulti adibito ad abitazione principale non solo del proprietario o del titolare del diritto reale di godimento ma anche di uno o più dei predetti familiari.

Con riguardo al c.d. “ecobonus” di cui all’articolo 14 del decreto-legge n. 63 del 2013, l’articolo in oggetto dispone la proroga per il triennio 2025-2027 dell’incentivo altrimenti in scadenza con la fine del 2024, prevedendo un’unica aliquota del 36 per cento per le spese agevolate sostenute nel 2025 e del 30 per cento per le spese agevolate sostenute nel biennio 2026-2027, potenziata però al 50 per cento nel 2025 e al 36 per cento nel biennio 2026-2027, quando le spese agevolate sono sostenute dai titolari di diritto di proprietà o di diritto reale di godimento sull’unità immobiliare adibita ad abitazione principale.

Questo assetto disciplinare, oltre che risultare estremamente penalizzante nelle percentuali di detrazione riconosciute rispetto a un assetto disciplinare che, relativamente agli interventi di efficienza energetica, negli ultimi otto anni spaziava da percentuali di detrazione minime al 50 per cento a detrazioni che potevano arrivare al 75 per cento, appare del tutto incongruo nella parte in cui ripropone, così come per il “bonus casa”, il potenziamento dell’aliquota “base” quando le spese agevolate sono sostenute dai titolari di diritto di proprietà o di diritto reale di godimento sull’unità immobiliare adibita ad abitazione principale.

Questo criterio di potenziamento dell’aliquota “base” di detrazione, se può avere una sua logica con riguardo a una detrazione che incentiva gli interventi edilizi “generici” con finalità di “contrasto d’interessi” (ossia di emersione di lavori per i quali non verrebbe altrimenti richiesta la fattura da committenti privati), appare incongruo se viene riprodotto tal quale nell’ambito di una disciplina che ha invece come obiettivo quello di incentivare l’effettuazione di interventi di efficientamento energetico.

Nell’ambito dell’ecobonus, si propone pertanto di modificare il parametro di potenziamento dell’aliquota di detrazione, rispetto a quella “base”, riferendolo all’efficacia degli interventi in termini di miglioramento della classe energetica dell’immobile oggetto degli interventi, piuttosto che alla destinazione ad abitazione principale dell’immobile stesso.

Le medesime considerazioni valgono anche con riguardo all’analoga proroga triennale che il provvedimento in esame dispone parallelamente con riguardo al c.d. “sismabonus” di cui all’articolo 16 del decreto-legge n. 63 del 2013. In quest’ultimo caso, il parametro di potenziamento dell’aliquota di detrazione, rispetto a quella “base”, viene collegato alla riduzione del rischio sismico che determini il passaggio a una classe di rischio inferiore dell’immobile oggetto degli interventi, piuttosto che alla destinazione ad abitazione principale dell’immobile stesso.

In questo ambito, alle considerazioni che precedono, si aggiunge l’opportunità di disciplinare in modo più puntuale la proroga dell’incentivo quando a beneficiarne non è l’impresa di costruzione o ristrutturazione che effettua gli interventi di riduzione del rischio sismico sull’immobile, ma il soggetto che acquista le unità immobiliari site nell’edificio precedentemente demolito e ricostruito con miglioramento della classe di rischio sismico.

---

L'attuale formulazione della disposizione modificativa appare infatti poco chiara e quindi non adeguata con riguardo alla proroga del c.d. "sismabonus acquisti" di cui al comma 1-*septies* dell'articolo 16 del decreto-legge n. 63 del 2013.

#### EMENDAMENTO

1. All'articolo 8, al comma 2, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) alla lettera a) che aggiunge nell'articolo 14 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90 il comma 3-*quinquies*, il secondo periodo di quest'ultimo comma è sostituito dai seguenti:

"La detrazione di cui al primo periodo spettante per gli anni 2025, 2026 e 2027 è innalzata al 50 per cento delle spese per l'anno 2025 e al 36 per cento delle spese per gli anni 2026 e 2027, nel caso in cui l'intervento di efficienza energetica agevolato, anche in combinazione con altri interventi di efficienza energetica, interventi di installazione di impianti solari fotovoltaici e interventi di installazione di sistemi di accumulo integrati negli impianti solari fotovoltaici, congiuntamente effettuati, assicurino il miglioramento di almeno due classi energetiche dell'edificio o della singola unità immobiliare situata all'interno di edifici composti da più unità immobiliari autonomamente accatastate, a seconda che gli interventi riguardino parti comuni di edifici o singole unità immobiliari. Il miglioramento di almeno due classi energetiche deve essere dimostrato mediante l'attestato di prestazione energetica (A.P.E.), di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, prima e dopo l'intervento, rilasciato da un tecnico abilitato nella forma della dichiarazione asseverata."

b) alla lettera b), numero 1) che sostituisce nell'articolo 16 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90 il comma 1, al secondo periodo di quest'ultimo comma le parole: le parole: "nel caso in cui le medesime spese siano sostenute dai titolari del diritto di proprietà o di un diritto reale di godimento per interventi sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale" sono sostituite dalle seguenti: "nel caso in cui le medesime spese siano sostenute dai titolari del diritto di proprietà o di un diritto reale di godimento ovvero dai familiari di cui all'articolo 5, comma 5, del citato testo unico delle imposte sui redditi per interventi sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del titolare del diritto di proprietà o di un diritto reale di godimento ovvero dei predetti familiari".

c) alla lettera b), numero 2) che inserisce nell'articolo 16 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90 il comma 1-*septies*.1, il secondo periodo di quest'ultimo comma è sostituito dai seguenti:

"La detrazione di cui al primo periodo spettante per gli anni 2025, 2026 e 2027 è innalzata al 50 per cento delle spese per l'anno 2025 e al 36 per cento delle spese per gli anni 2026 e 2027, nel caso in cui dalla realizzazione degli interventi derivi una riduzione del rischio sismico che determini il passaggio ad una classe di rischio inferiore. Per le modalità di attestazione, da parte di professionisti abilitati, dell'efficacia degli interventi effettuati, si applicano le disposizioni di cui al decreto ministeriale n. 58 del 28 febbraio 2017. Quando a beneficiare della detrazione è l'acquirente delle unità immobiliari, secondo quanto previsto dal comma 1-*septies*, l'innalzamento della detrazione al 50 per cento delle spese per l'anno 2025 e al 36 per cento delle spese per gli anni 2026 e 2027 è limitata agli acquisti di unità immobiliari relativamente ai quali sussistono le condizioni di cui alla nota II-*bis* dell'articolo 1 della Tariffa Parte I del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131."

---

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

L'emendamento modifica i criteri di riferimento per la delimitazione degli interventi di efficienza energetica e di riduzione del rischio sismico per i quali, nel triennio 2025-2026-2027, risulta applicabile la detrazione maggiorata al 50 per cento nel 2025 e al 36 per cento nel 2026-2027, rispetto a quella ordinaria del 36 per cento nel 2025 e del 30 per cento nel 2026-2027.

In particolare, al posto del criterio dell'immobile oggetto di intervento destinato ad abitazione principale, vengono previsti i criteri di efficacia degli interventi.

Nel caso di "sismabonus acquisti", viene altresì circoscritto il potenziamento della detrazione agli acquisti di unità immobiliari relativamente ai quali sussistono i requisiti c.d. "prima casa".

Con riferimento alle detrazioni fiscali per interventi di ristrutturazione edilizia e per l'acquisto di mobili (c.d. "bonis casa"), il potenziamento della percentuale di detrazione, relativamente alle spese sostenute dai titolari di diritto di proprietà o di diritto reale di godimento adibita ad abitazione principale, viene riconosciuto anche quando le spese sono sostenute dai familiari del proprietario o titolare del diritto reale di godimento, così come individuati dall'articolo 5, comma 5, del testo unico delle imposte sui redditi, che adibiscono l'immobile adibito ad abitazione principale.

### **6. Articolo 112 (Misure di potenziamento dei controlli di finanza pubblica)**

Si propone la soppressione dell'articolo 112 del disegno di legge di bilancio per il 2025. La norma introduce un destabilizzante sistema di controllo all'interno delle società, degli enti, degli organismi e delle fondazioni di diritto privato che ricevono, anche in modo indiretto e sotto qualsiasi forma, contributi a carico dello Stato, di entità significativa e un altrettanto eccentrico sistema di monitoraggio sulla attività di gestione delle imprese che appaiono, *prima facie*, di dubbia tenuta costituzionale.

Più nello specifico, per quanto attiene alla nomina del rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, l'articolo 112 in oggetto, incidendo sui criteri di nomina del collegio sindacale (e del collegio dei revisori degli altri enti individuati nella disposizione), va a introdurre significative novità rispetto alle modalità di nomina, previste nell'articolo 2400 del codice civile o nello statuto degli enti di diritto privato differenti dalle società, riproponendo previsioni che, in passato, sono state oggetto di interventi legislativi modificativi o abrogativi, poiché tramite esse si attribuivano allo Stato, o ad altri enti pubblici, diretti poteri di controllo sulle società e sui loro organi, al di fuori dei casi in cui queste ultime esercitassero la propria attività in ambiti ritenuti strategici e di interesse nazionale.

Come è noto, l'articolo 2449 del codice civile prevede, al comma 1, che se lo Stato o gli enti pubblici hanno partecipazioni in una società per azioni che non fa ricorso al mercato del capitale di rischio, lo statuto può a essi conferire la facoltà di nominare un numero di amministratori e sindaci, ovvero componenti del consiglio di sorveglianza (nel caso in cui la società abbia adottato il sistema dualistico di amministrazione e controllo), proporzionale alla partecipazione al capitale sociale. I commi successivi della disposizione si soffermano sulla disciplina degli organi e sulle speciali regole in ordine alla nomina in società che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio.

Per quanto di diretto interesse rispetto alla questione che ci occupa, occorre evidenziare come l'attuale formulazione dell'articolo 2449, comma primo, del codice civile origina dall'intervento di correzione del testo precedentemente vigente, effettuato dall'articolo 13, primo comma, della legge 25 febbraio 2008, n. 34, a

---

seguito delle censure mosse dalla Corte di giustizia dell'UE (sentenza del 6 dicembre 2006, cause riunite c. 462/04 e c. 464/04) per incompatibilità della disposizione con gli articoli 43 e 56 del Trattato CE (ora articoli 49 e 63 del Trattato FUE). Con l'intervento di correzione, infatti, ai fini della nomina degli organi, veniva introdotto il vincolo della proporzionalità alla partecipazione al capitale sociale.

L'aspetto è di un certo interesse e giustifica una ulteriore riflessione di insieme sull'opportunità dell'introduzione delle previsioni recate dall'articolo 112 in oggetto.

Nello stesso contesto, infatti, si colloca l'abrogazione dell'articolo 2450 del codice civile. Giova rammentare che, oltre a quanto disposto dall'articolo 2449 del codice civile, il nostro ordinamento prevedeva un meccanismo di controllo nelle nomine dei sindaci (e degli amministratori) nell'articolo 2450 del codice civile, abrogato dall'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 15 febbraio 2007, n. 10, convertito con modificazioni dalla legge 6 aprile 2007, n. 46.

Mette conto rilevare come il previgente articolo 2450 del codice civile prevedeva che le disposizioni dell'articolo 2449 del codice civile relative alle nomine dell'organo di amministrazione e dell'organo di controllo trovassero applicazione anche nel caso in cui la legge o lo statuto attribuisse allo Stato o a enti pubblici, anche in mancanza di partecipazione azionaria, la nomina di uno o più amministratori o sindaci o componenti del consiglio di sorveglianza, salvo che la legge disponesse diversamente.

L'articolo 2450 fu ritenuto incompatibile con le regole previste nell'articolo 56 del Trattato Ce (oggi articolo 63 del Trattato FUE), in quanto contrastante con la libertà di circolazione dei capitali e del diritto di stabilimento e venne abrogato a seguito della procedura di infrazione n. 2006/2104 avviata dalla Commissione contro l'Italia.

I riferiti precedenti non possono essere trascurati nella stesura della legge di bilancio per il 2025 e, sotto questo angolo di visuale, l'articolo 112 appare foriero di numerosi aspetti problematici.

Considerato quanto sopra ed effettuando alcune riflessioni sulla normativa vigente, l'articolo 112 in oggetto, prevedendo che il collegio sindacale o il collegio dei revisori (per gli enti differenti dalle società, è frequente che lo statuto denomini collegio dei revisori l'organo di controllo) delle società o degli enti in cui sia stato nominato questo organo di controllo debba essere integrato con un rappresentante di nomina del Ministero dell'economia e delle finanze, trascura le peculiarità delle società di diritto comune e degli enti e fondazioni di diritto privato, assimilando, in modo del tutto arbitrario e irragionevole, le regole di nomina del collegio sindacale di tali enti a quelle previste per le società in cui lo Stato o gli enti pubblici detengono partecipazioni e nelle quali gli stessi possono esprimere un numero di amministratori e sindaci, ancorché in modo proporzionale alla loro partecipazione al capitale sociale, come sancito nell'articolo 2449 del codice civile.

Si tratta, all'evidenza, di fattispecie profondamente differenti, visto che nelle ipotesi descritte nel richiamato articolo 2449 del codice civile la facoltà di nomina – rimessa, peraltro, a una eventuale previsione di statuto della società e non obbligatoria *ex lege* – lo Stato o l'ente pubblico sono soci della società.

Nel caso previsto dall'articolo 112 in oggetto, invece, la designazione del componente del collegio sindacale o del collegio di revisori da parte del Ministero dell'economia e delle finanze andrebbe a introdurre nel nostro ordinamento una evidente deviazione rispetto all'ordinario schema che attribuisce (solo) all'assemblea dei soci la nomina del collegio sindacale, consentendo a un terzo di esercitare una diretta ingerenza nell'ordinamento interno della società senza che lo stesso assuma alcun rischio d'impresa e in spregio al principio di libertà di iniziativa imprenditoriale costituzionalmente garantito.

Non è tutto.

---

La disposizione, oltre a peccare per genericità in ordine all'individuazione dei contributi a carico dello Stato di entità significativa, in presenza dei quali dovrebbe scattare l'obbligo di nomina del rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, si rivela onerosa per le imprese. Stando infatti alle previsioni contenute nel comma 2, ultimo periodo, dell'articolo 112, per potenziare le funzioni di controllo e di monitoraggio della finanza pubblica, le società e gli enti summenzionati devono adottare le necessarie delibere per modificare i propri statuti entro 120 giorni dall'entrata in vigore della legge, facendo gravare sulla società i costi correlati agli adeguamenti statutari. Costi che, considerando la valenza temporanea della disposizione, parrebbero effettivamente eccessivi rispetto al declamato fine di potenziare le funzioni di controllo e di monitoraggio della finanza pubblica.

L'obiettivo di monitoraggio e controllo della finanza pubblica declamato nella disposizione in esame parrebbe mal conciliarsi con l'altrettanto importante obiettivo di semplificazione e razionalizzazione dell'attività di impresa e, più che altro, di contenimento dei costi che le stesse imprese, già tenute *ex lege* a istituire o a implementare i propri assetti organizzativi, amministrativi e contabili, dovranno sostenere nel 2025.

Infine, forti perplessità ingenerano anche le previsioni contenute nel comma 3.

Con specifico riferimento alle funzioni dei rappresentanti nominati dal Ministero dell'economia e delle finanze nei collegi sindacali, l'articolo 112, comma 3, precisa che, nell'espletamento dei compiti demandati dalla normativa vigente, questi ultimi assicurano le necessarie attività di monitoraggio della spesa e di resoconto al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato delle risultanze delle verifiche effettuate, in conformità alle direttive individuate dal Ministero dell'economia e delle finanze fornite al fine di garantire il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in accordo con l'ordinamento dell'Unione europea.

Stando alla lettera della disposizione, infatti, i sindaci di nomina del Ministero dell'economia e delle finanze, unitamente ai sindaci di nomina assembleare dovrebbero svolgere i compiti previsti nell'articolo 2403 del codice civile nell'adempimento delle funzioni che l'ordinamento attribuisce al collegio sindacale nella sua interezza e assicurare – non si comprende se in modo autonomo dai restanti componenti del collegio – il monitoraggio della spesa, nonché effettuare un resoconto al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato delle risultanze delle verifiche effettuate in conformità alle direttive fornite dallo stesso ministero.

A ben vedere, con tali precisazioni, l'articolo 112 dimentica il principio posto a fondamento delle regole di funzionamento del collegio sindacale – il quale, per dettato normativo, organizza, pianifica e svolge le proprie funzioni e le proprie attività in modo collegiale – e trascura la disciplina dei poteri-doveri del collegio medesimo nonché le previsioni in ordine all'obbligo di relazione collegiale sui risultati dell'esercizio sociale e sull'attività svolta in adempimento dei propri doveri *ex* articolo 2429 del codice civile.

Del resto, è evidente come già i sindaci nominati dall'assemblea dei soci in ossequio alle previsioni di cui all'articolo 2400 del codice civile e in possesso dei requisiti di professionalità individuati nell'articolo 2397 del codice civile possano svolgere il monitoraggio della spesa richiesto dall'articolo 112. E' doveroso rammentare come i sindaci vantino *ex lege* competenze tecniche e professionali specifiche con cui esercitano un utile presidio di legalità essendo essi tenuti a vigilare sull'adeguatezza degli assetti organizzativi, amministrativi e contabili adottati dalle società e dagli enti e sul loro corretto funzionamento. Pertanto, all'occorrenza, un collegio sindacale interamente composto da sindaci di nomina assembleare potrebbe porre in essere, nell'ambito della sua tradizionale attività di vigilanza sull'osservanza della legge e sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, il monitoraggio della destinazione e della spesa di sovvenzioni e contributi di matrice

---

statale di entità significativa, a tutela degli interessi pubblici sottesi al corretto esercizio del proprio compito di vigilanza.

Tutto ciò posto, comportando le previsioni dell'articolo 112 una limitazione, sia della libera iniziativa di impresa costituzionalmente riconosciuta – significativa in questo senso appare anche la previsione di cui al comma 4 in cui gli enti surrichiamati, a decorrere dall'anno 2025, non possono effettuare spese per l'acquisto di beni e servizi per un importo superiore al valore medio sostenuto per le medesime finalità negli esercizi finanziari 2021, 2022 e 2023, come risultante dai relativi rendiconti o bilanci deliberati –, sia dei poteri dell'assemblea dei soci e presentando le stesse notevoli profili di criticità, si ritiene che l'articolo 112 in oggetto debba essa essere soppresso.

#### **EMENDAMENTO**

L'articolo 112 è soppresso.