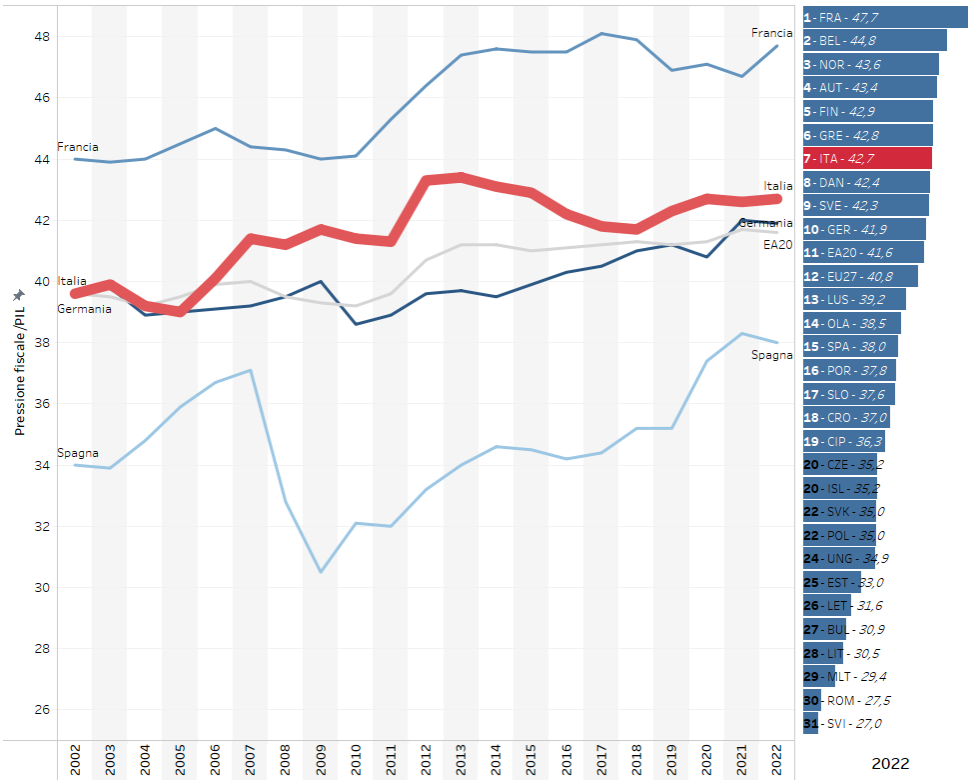
4. L'EVOLUZIONE DELLA TASSAZIONE SU FAMIGLIE E IMPRESE NELL'ULTIMO DECENNIO

4.1 *Introduzione*

Negli ultimi venti anni la pressione fiscale in Italia, come nei principali paesi europei, ha mostrato un *trend* in crescita, al quale ha contribuito l'aumento dell'incidenza delle imposte sul reddito sul totale delle entrate tributarie. L'incremento osservato in Italia, di circa 3 punti (da 39,6 a 42,7 per cento del PIL), leggermente superiore a quello tedesco e a quello medio dell'area dell'euro (circa 2 punti) e inferiore a quello francese e spagnolo (circa 4 punti), si è realizzato negli anni immediatamente precedenti alla crisi del 2008 e, in modo più repentino, in corrispondenza delle manovre di risanamento connesse con la crisi del debito del 2012, raggiungendo un picco del 43,4 per cento nel 2013. Dal 2014, in controtendenza rispetto agli altri paesi, in cui la pressione fiscale è continuata ad aumentare, si è osservata una progressiva contrazione dell'incidenza del prelievo sul PIL, tale da riassorbire l'incremento del biennio 2012-13. Dal 2018 si è riscontrato un lieve recupero della pressione fiscale che porta l'Italia al settimo posto nella graduatoria dei paesi europei e al di sopra della media dell'area dell'euro di circa 1,1 punti percentuali (fig. 4.1).

Fig. 4.1 – Pressione fiscale in Italia, nei principali paesi europei e media dell'area dell'euro
(percentuali del PIL)

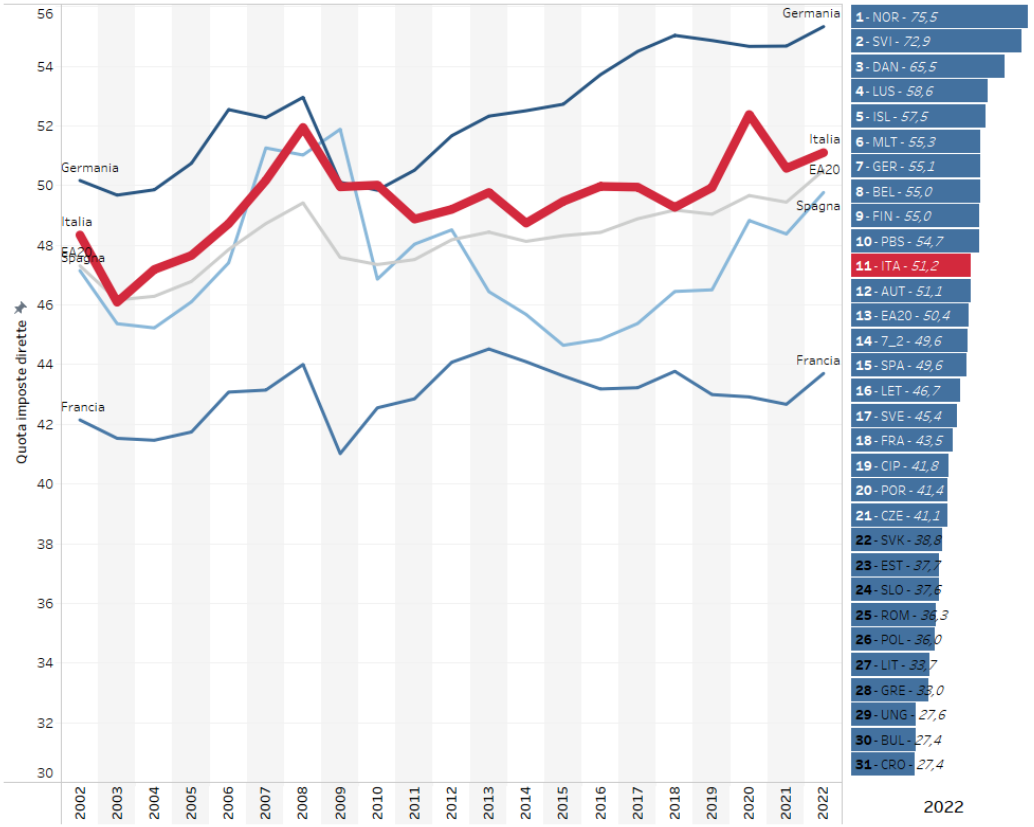


Fonte: Commissione europea, *Taxation trends in the European Union*.

L'incremento della pressione fiscale negli ultimi venti anni è stato caratterizzato da un generale aumento della quota delle imposte sul reddito sul totale delle entrate tributarie. L'andamento della composizione delle entrate tributarie ha subito, tuttavia, diverse oscillazioni nel periodo in tutti i principali paesi europei, con una ripresa delle imposte indirette negli anni prossimi alla crisi del 2008 e un successivo recupero delle imposte sul reddito, che in Italia si è avviato dal 2014, con un picco nella fase più acuta della crisi pandemica. Nel complesso l'Italia nel 2022 si colloca all'undicesimo posto della graduatoria dell'incidenza delle imposte sul reddito (51,2 per cento), ben al disotto della Germania (55,1 per cento) e circa 0,8 punti sopra la media dell'area dell'euro (50,4 per cento) (fig. 4.2).

In questo quadro di incremento della pressione fiscale e di consolidamento del ruolo delle imposte dirette nel finanziamento della spesa pubblica osservato in Italia come negli altri principali paesi europei, **negli ultimi dieci anni le imposte sul reddito di famiglie e imprese hanno subito nel nostro paese importanti trasformazioni, connesse all'evoluzione dei vincoli di finanza pubblica**, resi meno stringenti con l'applicazione delle clausole di flessibilità prima e della sospensione delle regole di bilancio europee nella seguente fase di pandemia, e alle mutate condizioni economiche e politiche.

Fig. 4.2 – Quota delle imposte sul reddito sulle entrate tributarie nei principali paesi europei e media dell'area dell'euro



Fonte: Commissione europea, *Taxation trends in the European Union*.

In questo capitolo si ripercorrono le principali evoluzioni che nell'ultimo decennio hanno interessato la politica tributaria in Italia con riferimento sia all'imposta personale sul reddito, ponendo attenzione anche alle modifiche che hanno riguardato il trattamento dei carichi familiari, **sia all'imposta sui redditi delle società,** di cui si analizza l'evoluzione normativa e degli incentivi in relazione alle dinamiche dei profitti e il conseguente impatto sulle aliquote effettive.

4.2 La tassazione sulle famiglie

Nell'ultimo decennio, l'imposta sul reddito delle persone fisiche ha subito numerosi interventi di riforma che hanno modificato sia la base imponibile, escludendo dal principio della progressività cespiti rilevanti, sia l'imposta, attraverso la revisione delle aliquote e degli scaglioni e l'ampliamento delle detrazioni per oneri e spese, in particolare quelle legate alle ristrutturazioni edilizie. Nel 2021 inoltre, la riforma dei trasferimenti familiari ha introdotto l'Assegno unico in sostituzione degli assegni al nucleo familiare, della quasi totalità delle detrazioni Irpef per figli a carico e di altre misure minori.

Nell'ambito della propria attività istituzionale, l'UPB ha svolto numerose analisi e valutazioni dei principali provvedimenti che hanno interessato l'Irpef e i trattamenti per la famiglia che sono confluite in audizioni parlamentari o in specifici lavori di approfondimento. Dopo una breve descrizione dei principali provvedimenti che hanno riguardato l'Irpef nell'ultimo decennio (par. 4.1.1), utilizzando risultati di precedenti analisi e di esercizi condotti specificamente per questo Rapporto, si analizzano gli effetti sul reddito disponibile delle famiglie derivanti dalle modifiche normative tenendo anche conto della variazione del potere di acquisto (par. 4.1.2). Lo stesso tipo di analisi è condotta con riferimento all'evoluzione delle misure che interessano i nuclei familiari con figli (par. 4.1.3).

4.2.1 L'evoluzione recente dell'Irpef e le prospettive future

Alla fine dello scorso decennio, l'Irpef aveva già subito le più importanti trasformazioni che l'hanno portata ad assumere un ruolo fondamentale nel finanziamento della spesa pubblica, con un gettito, comprensivo delle addizionali locali, quasi raddoppiato in rapporto al PIL tra il 1980 e il 2010 (dal 5,9 al 10,8 per cento) e passato dal 30,3 al 38,4 per cento del totale delle entrate tributarie (fig. 4.3)[239]. Seguendo una tendenza generalizzata a livello internazionale, sono diminuite sia le aliquote massime che il numero degli scaglioni: la riforma del 2007[240] ha definito l'assetto dell'Irpef con uno

[239] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario", 2 febbraio.
[240] L. 296/2006.

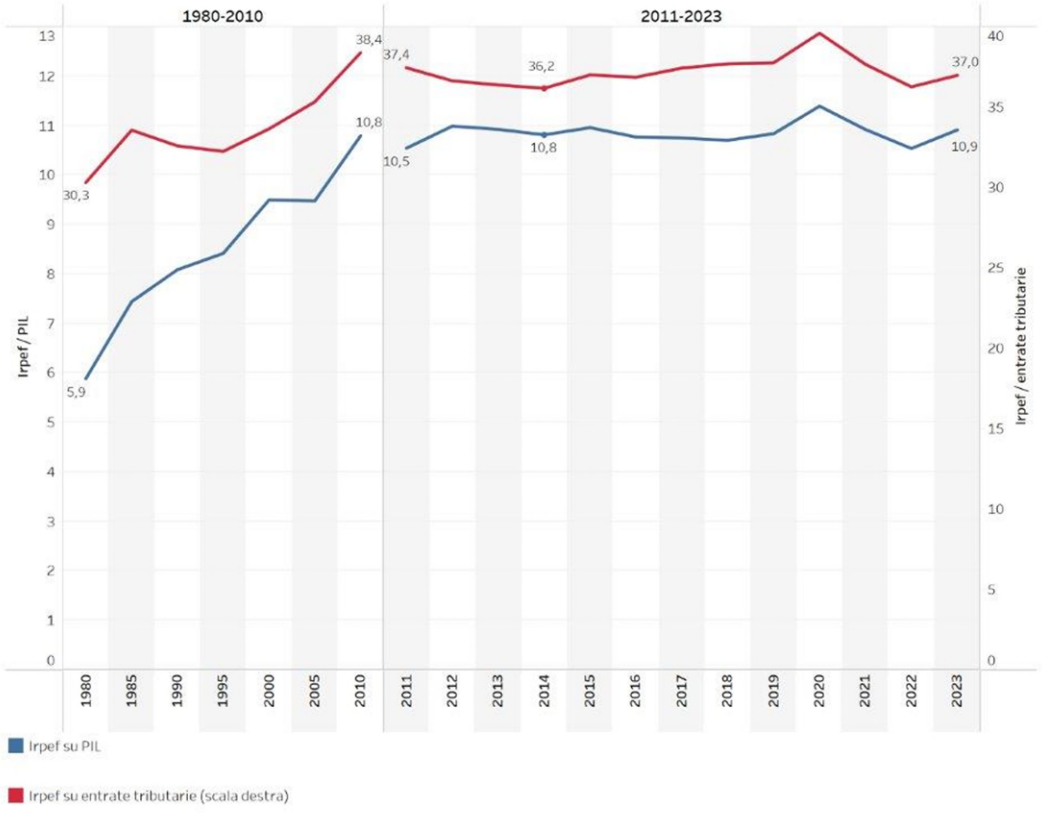
schema a cinque aliquote e detrazioni decrescenti, che non è stato più modificato fino al 2014. Dal 2000 è gradualmente aumentata la soglia di reddito al di sotto della quale non è dovuta imposta, che ha richiesto di mantenere aliquote marginali elevate per una porzione molto ampia di contribuenti.

Negli anni successivi l'incidenza sia sul PIL che sulle entrate tributarie non si è modificata significativamente. Durante la crisi del debito sovrano il peso dell'Irpef sul totale delle entrate tributarie è leggermente diminuito, passando dal 37,4 per cento del 2011 al 36,2 nel 2014, ma esclusivamente per effetto dell'incremento del peso delle imposte indirette derivante dall'introduzione dell'Imu e dall'incremento dell'IVA e delle accise, mentre l'incidenza sul PIL ha continuato ad aumentare, passando dal 10,5 del 2011 al 10,8 del 2014.

Nel decennio successivo il gettito è rimasto relativamente stabile nonostante l'imposta abbia subito profonde trasformazioni.

Si è accentuata la progressiva erosione della base imponibile dell'imposta, che ha ridotto l'equità del prelievo e la sua capacità redistributiva. Se già dalla sua introduzione i redditi di natura finanziaria furono esclusi dalla base imponibile dell'Irpef, nel tempo

Fig. 4.3 – Incidenza dell'Irpef sul PIL e sul totale delle entrate tributarie
(punti percentuali del PIL)

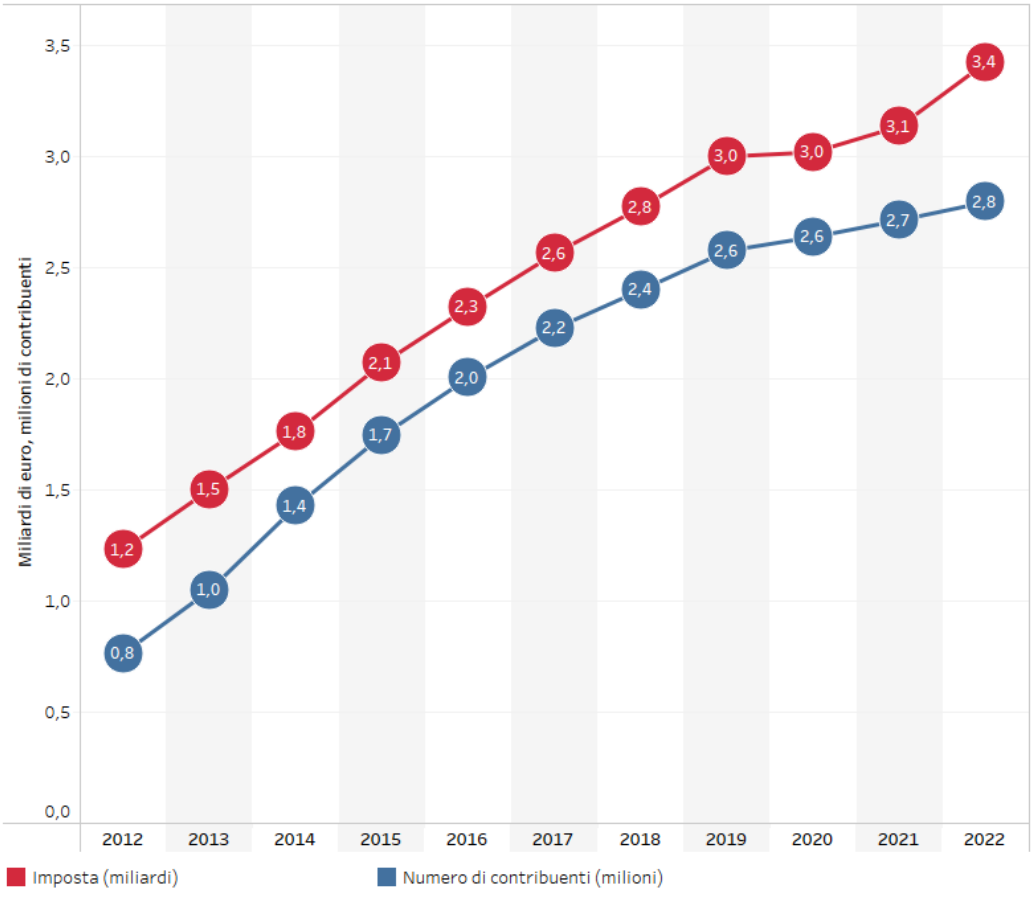


Fonte: elaborazioni su dati Istat.

diverse altre forme di reddito sono state sottoposte a prelievo cedolare o del tutto esentate. Ad esempio, dopo la completa esclusione del reddito figurativo dell'abitazione principale nel 2000, dal 2011[241] per il reddito da locazione degli immobili è stata prevista la possibilità di optare per una imposta sostitutiva (cedolare secca) del 21 o del 19 per cento (ridotta al 10 per cento per i canoni calmierati) con la finalità di rendere meno conveniente l'evasione di un reddito facilmente occultabile e generalmente aggiuntivo rispetto a quelli da lavoro e quindi tassato ad aliquote marginali elevate.

La cedolare secca ha subito nel corso degli ultimi anni un rilevante incremento sia in termini di contribuenti coinvolti (da 0,8 milioni del 2012 a 2,8 nel 2022) sia di gettito (da 1,2 a 3,4 miliardi) (fig. 4.4). Un'analisi empirica svolta sul periodo 2008-2015 stima limitati effetti di emersione relativamente al numero di immobili locati e appena più pronunciati relativamente all'entità della base imponibile[242].

Fig. 4.4 – Andamento della cedolare secca – Contribuenti e gettito dell'imposta



Fonte: elaborazioni su dati del MEF – Dipartimento delle Finanze.

[241] D.Lgs. 23/2011, art. 3, c. 2.

[242] Si veda Di Caro, P., Figari, F., Fiorio, C., Manzo, M. e Riganti, A. (2022): "One step forward and three steps back: pros and cons of a flat tax reform", MPRA Paper.

Per considerazioni di efficienza, anche una quota del reddito da lavoro straordinario prima e dei premi di produzione poi sono stati tassati ad aliquota costante e sottratti alla tassazione progressiva. **Negli ultimi anni si è verificato un ulteriore ampliamento del fenomeno con interventi rivolti al settore agricolo e al lavoro autonomo.**

Relativamente al settore agricolo, la legge di bilancio per il 2017[243] ha disposto l'esenzione totale per un triennio dei redditi dei coltivatori diretti e degli imprenditori agricoli professionali, successivamente prorogata di anno in anno e infine confermata anche per il 2024 e 2025 con il decreto milleproroghe[244]. Tali soggetti erano tassati, fin dall'introduzione dell'Irpef, secondo una definizione di reddito normale calcolato sulla base delle tariffe d'estimo catastali. Tale trattamento, che rispondeva all'esigenza di tenere conto dell'incertezza ed erraticità della produzione agricola, è particolarmente favorevole dato che le tariffe castali sottostimano ampiamente i redditi effettivi derivanti dall'utilizzo dei terreni.

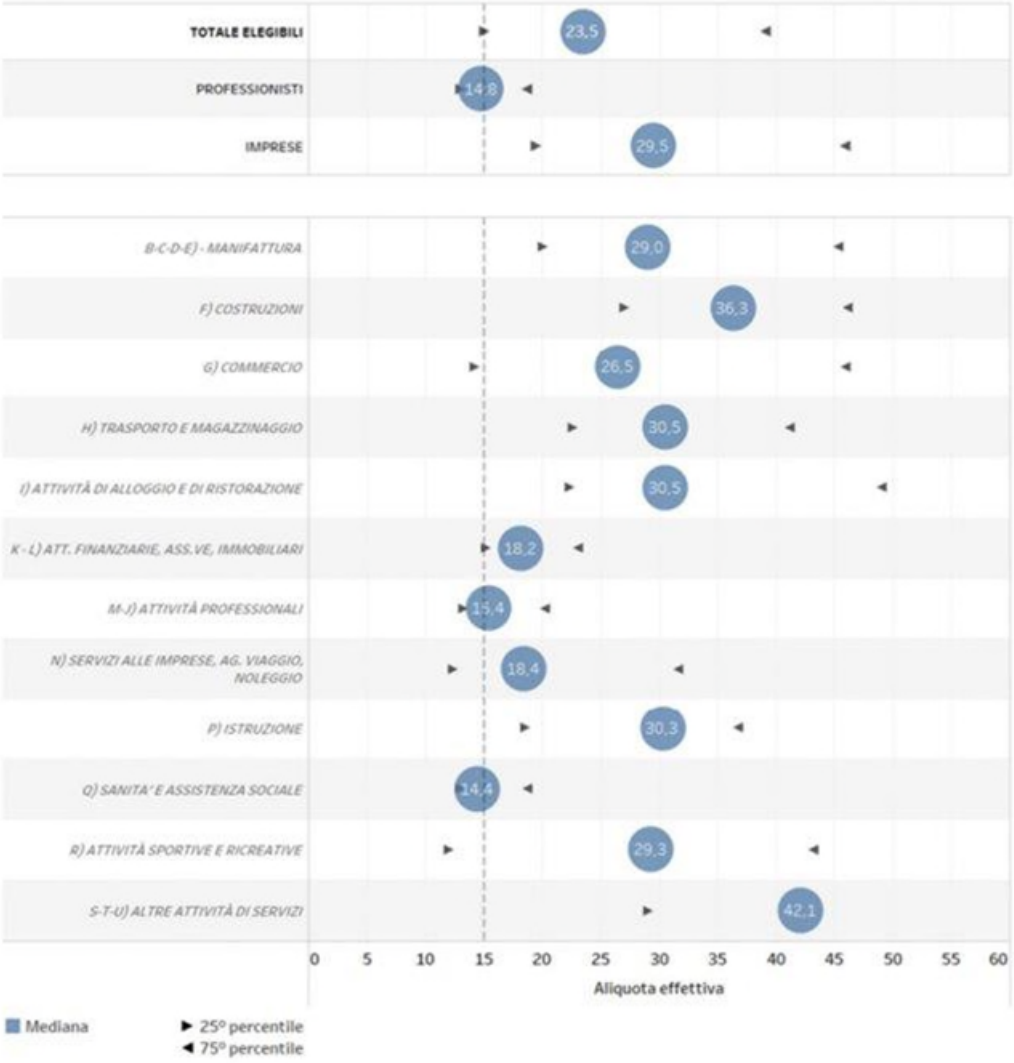
Per quanto riguarda il lavoro autonomo, nel 2015 è stato ampliato il regime cedolare inizialmente previsto per i contribuenti minimi introducendo il cosiddetto regime di vantaggio, limitato comunque a soggetti con ricavi inferiori a specifiche soglie minime (variabili per settore) e struttura operativa semplificata[245]. Dal 2019 il regime forfettario è stato sensibilmente esteso, includendo i soggetti con ricavi fino a 65.000 euro che vengono tassati con un'aliquota costante del 15 per cento[246]. La legge di bilancio per il 2023 ha ulteriormente ampliato il limite dei ricavi a 85.000 euro. L'introduzione di un regime cedolare al 20 per cento applicabile fino a 100.000 euro di ricavi, prevista inizialmente per il 2020, non è invece mai entrata in vigore.

Con il nuovo regime forfettario sono stati rimossi i vincoli che in precedenza limitavano l'accesso al regime cedolare alle sole imprese e lavoratori autonomi con struttura produttiva "minimale". In questo modo, dal 2019, di fatto si viene a sottrarre alla progressività dell'Irpef una quota rilevante del reddito da lavoro autonomo che si trova così assoggettato a un sistema speciale di tassazione parallelo a quello dell'imposta personale progressiva, comportando una violazione sostanziale del principio di equità orizzontale del prelievo. Da un lato, il differenziale di carico fiscale a parità di capacità contributiva con il lavoro dipendente è infatti molto ampio e crescente con il reddito. Dall'altro lato, il regime forfettario introduce disparità non giustificate da ragioni di capacità contributiva anche tra lavoratori autonomi. Proprio perché nato in origine con l'obiettivo di ridurre i costi legati alla gestione amministrativa a imprese di piccolissime dimensioni e a professionisti, la base imponibile è determinata con coefficienti di

[243] L. 232/2016.
[244] DL 215/2023.
[245] Si tratta di limiti sulle spese per dipendenti/collaboratori (inferiori a 5.000 euro) e sui beni strumentali (inferiori a 20.000 euro).
[246] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2018), "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021", 12 novembre.

redditività sui ricavi, non si applica l'IVA e i contributi previdenziali (calcolati sul reddito forfettario) sono ridotti[247]. La figura 4.5 mostra l'aliquota effettiva (rapporto tra imposta pagata e reddito effettivo) per tipologia di soggetti – professionisti e imprese – e per settore di appartenenza. A fronte di una mediana pari al 23,5 per cento, l'aliquota effettiva è inferiore per i professionisti (con una mediana pari al 14,8 per cento) rispetto alle imprese (29,5 per cento) ed è quindi generalmente più bassa nei settori in cui prevalgono i professionisti (Sanità, Attività professionali, finanziarie, immobiliari e di Servizi alle imprese). Il settore del Commercio – in cui i sottosettori degli Agenti e rappresentanti, che hanno di fatto caratteristiche non dissimili da quelle dei professionisti, convivono con quelli del Commercio al dettaglio – ha un valore mediano

Fig. 4.5 – Aliquota effettiva nel regime forfettario per tipologia di soggetti e settori



Fonte. elaborazioni su modello di microsimulazione dell'UPB.

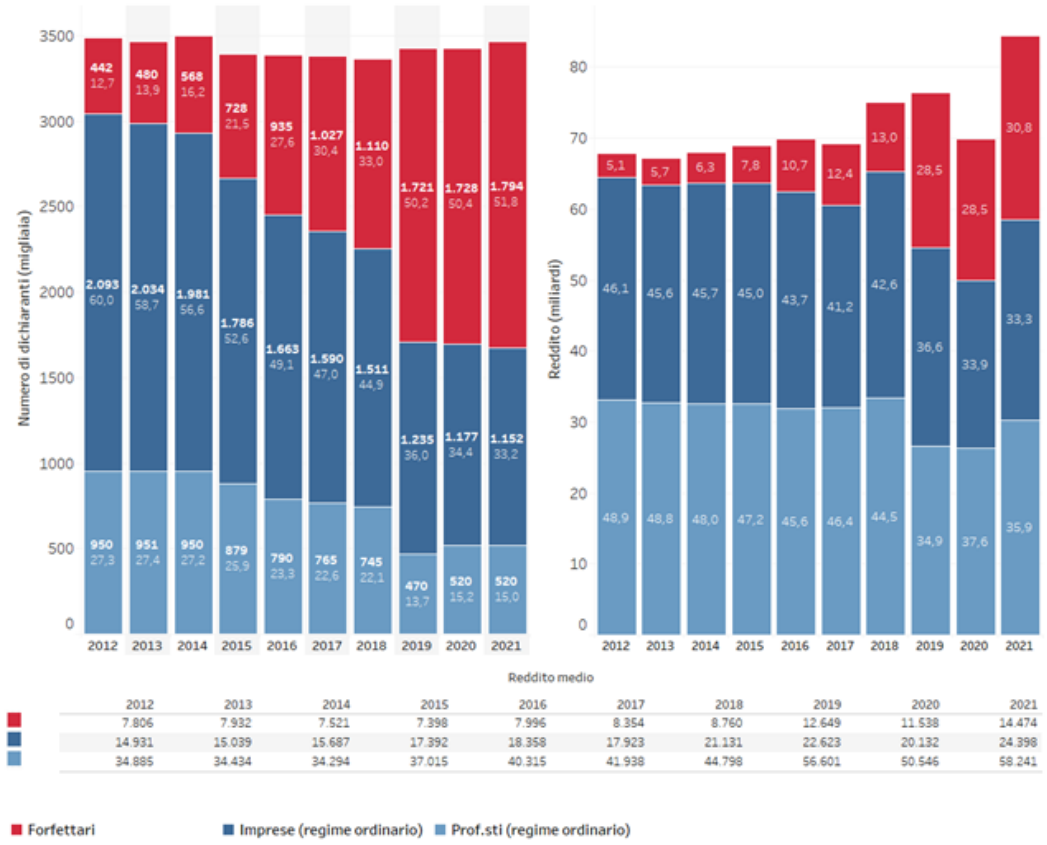
[247] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025", 5 dicembre.

leggermente più alto, pari al 26,5 per cento. Valori superiori si osservano nei settori in cui operano soprattutto soggetti con struttura di impresa, per i quali peraltro il valore dell'aliquota effettiva presenta una maggiore variabilità.

Il regime forfettario ha coinvolto un numero sempre crescente di soggetti e di base imponibile (fig. 4.6). I contribuenti sono passati dal 12,7 per cento del 2012 a circa il 33 per cento nel 2018 per poi aumentare in modo significativo l'anno seguente, superando il 50 per cento nel 2021 (ultimo anno per il quale sono disponibili i dati). All'incremento dei forfettari ha corrisposto una riduzione delle altre forme di lavoro autonomo assoggettate all'Irpef, anche se non si può escludere che le semplificazioni e le agevolazioni per i forfettari possano aver stimolato l'ingresso di nuovi soggetti. Non è possibile determinare con i dati oggi a disposizione gli effetti dell'ulteriore estensione dei limiti dei ricavi disposta dalla legge di bilancio per il 2023.

A seguito di questi interventi il peso dei redditi di lavoro dipendente sui redditi dichiarati è aumentato, tra il 2014 e il 2022 (ultimo anno d'imposta per cui sono disponibili i dati dichiarazione), **dal 51 al 53,5 per cento, nonostante la quota dei redditi da lavoro sul**

Fig. 4.6 – Contribuenti e reddito nei regimi forfettario e ordinario



Fonte: elaborazioni su dati del MEF – Dipartimento delle Finanze.

valore aggiunto sia rimasta stabile; insieme alle pensioni, ha rappresentato l'83,1 per cento del reddito complessivo del 2022[248].

Ai redditi di lavoro dipendente sono stati indirizzati i principali interventi che hanno inciso sulla struttura delle aliquote.

Nel 2014 è stato introdotto il cosiddetto *bonus* Irpef, una detrazione pari a 960 euro annui spettante per intero ai lavoratori dipendenti con reddito complessivo compreso tra 8.000 e 24.000 euro e in maniera decrescente in proporzione al reddito fino a 26.000 euro per poi azzerarsi[249]. Il *bonus* era erogabile anche in caso di incapienza e valeva a regime circa 10 miliardi di euro distribuiti su poco meno di 10 milioni di contribuenti.

Tra le varie finalità, il *bonus* tentava anche di compensare, per via fiscale, la debole dinamica dei salari registrata in Italia già a partire dagli anni Novanta che ha riguardato, in particolare, i lavoratori con retribuzioni basse. Come evidenziato nella figura 4.7, che riporta per il periodo 1990-2018 la dinamica delle retribuzioni reali annue degli operai e impiegati iscritti al Fondo pensioni lavoratori dipendenti suddivisi per quintile di retribuzione, le retribuzioni reali del primo e secondo quintile, ovvero del 40 per cento più povero in termini relativi, hanno subito un lento deterioramento su base annua fino a raggiungere circa 10 punti percentuali in meno rispetto al 1990. In altri termini, un lavoratore povero nel 2018 ha una retribuzione media pari al 90 per cento di quella di un lavoratore povero nel 1990. La riduzione è dipesa in buona misura dal progressivo affermarsi del lavoro a tempo parziale, particolarmente rilevante nella parte bassa della distribuzione.

La nuova misura ha alterato in modo significativo l'andamento delle aliquote marginali. La necessità di garantire un guadagno *pro capite* significativo contenendo la perdita di gettito ha richiesto che il *bonus* si riducesse rapidamente, generando aliquote marginali elevate, che in prossimità del limite superiore del campo di applicazione hanno raggiunto un picco di circa l'80 per cento. Aliquote marginali così elevate distorcono le scelte individuali sull'impegno lavorativo e costituiscono un ostacolo al raggiungimento degli accordi sui rinnovi contrattuali. **Considerando anche gli effetti delle altre agevolazioni che si riducono al crescere del reddito, quali le detrazioni per carichi di famiglia e, al di fuori dell'Irpef, ad esempio, gli assegni familiari, le aliquote marginali complessive appaiono non solo elevate ma anche erratiche senza una chiara finalità equitativa e con ulteriori potenziali effetti negativi sugli incentivi individuali.**

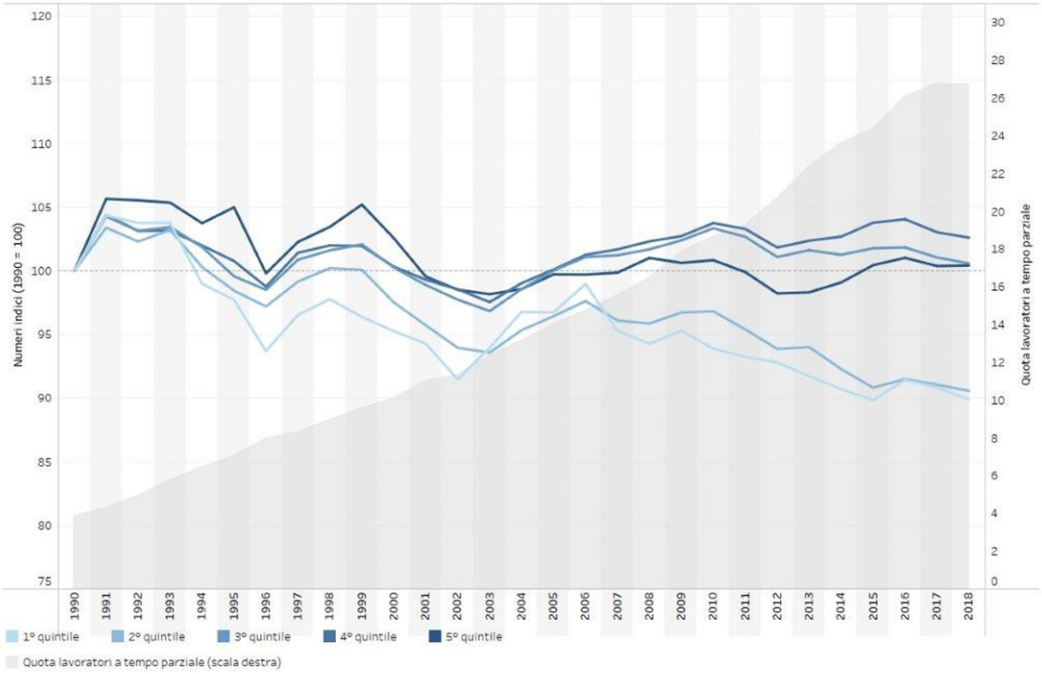
I successivi interventi di riforma dell'imposta sono stati tutti diretti, in modi diversi, a correggere le distorsioni nella struttura dell'imposta determinate dall'introduzione del *bonus* Irpef.

---

[248] Dipartimento delle finanze, Statistiche sulle dichiarazioni fiscali, Analisi dei dati Irpef, vari anni.

[249] Il *bonus* è stato inizialmente introdotto dal DL 66/2014 per il solo 2014 nella misura di 640 euro annui rapportati all'effettivo periodo di lavoro (80 euro per gli otto mesi intercorrenti da maggio a dicembre). La legge di stabilità per il 2015 (L. 190/2014) lo ha poi reso strutturale.

Fig. 4.7 – Dinamica delle retribuzioni reali medie e incidenza del lavoro a tempo parziale – Operai e impiegati
(numeri indice e valori percentuali)



Fonte: elaborazioni sul campione longitudinale LOSAI dell'INPS[250].

Un primo intervento, mirato alla sterilizzazione degli effetti della possibile perdita del *bonus* per i lavoratori coinvolti nel rinnovo dei contratti del pubblico impiego, viene adottato nella legge di bilancio per il 2018, che aumenta di 600 euro il limite di reddito oltre il quale le aliquote marginali superano l'80 per cento, senza tuttavia ridurle[251].

Nel 2020 e con la legge di bilancio per il 2022, in un contesto di maggiore flessibilità delle regole di bilancio, vengono ridisegnate le aliquote e gli scaglioni di reddito e viene modificato nuovamente il profilo delle detrazioni. Queste ultime vanno ad assorbire gran parte del *bonus* che, tuttavia, non viene del tutto abolito per non penalizzare i contribuenti incapienti. In entrambi i casi, per rendere più regolare il profilo della progressività, viene ridotto il prelievo per i contribuenti con redditi da lavoro dipendente

[250] La retribuzione analizzata è quella annua imponibile ai fini contributivi. La suddivisione in quintili è basata sulla posizione relativa dei lavoratori in ciascuno degli anni considerati. Nel passaggio dai valori nominali a quelli reali è stato utilizzato l'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI) con anno base 2018. Sono stati esclusi dall'analisi i lavoratori saltuari, ovvero coloro che hanno meno di quattordici settimane contributive in un anno, e i lavoratori che riportano una retribuzione nulla (in media pari allo 0,11 per cento considerando tutti gli anni osservati).

[251] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2017), "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame della legge di bilancio per il triennio 2018-2020", 7 novembre.

medio-alti (precedentemente esclusi dal *bonus*) e, in misura minore, per quelli nelle fasce di reddito inferiori[252].

Come si evince dalla figura 4.8, che illustra gli effetti dei tre interventi, **se il *bonus* 80 euro aveva ridotto significativamente il prelievo per i contribuenti con redditi più bassi, producendo tuttavia forti irregolarità nell'andamento delle aliquote marginali e medie, tali discontinuità sono state attenuate dalla riforma del 2020, che ha beneficiato i contribuenti con livelli intermedi di reddito (tra 28.000 e 40.000 euro), e da quella entrata in vigore dal 2022, che ha favorito soprattutto i redditi oltre i 40.000 euro**[253].

I due interventi del 2020 e del 2021 sono dunque riusciti nell'intento di regolarizzare il profilo delle aliquote marginali, che tuttavia rimangono nel complesso elevate. Le relazioni tecniche indicano un costo delle due riforme di circa 7 miliardi ciascuna.

La nuova legge delega per la riforma fiscale approvata nel 2023 prefigura interventi sulla struttura della progressività dell'Irpef con l'obiettivo di giungere, in prospettiva, a un sistema progressivo ad aliquota unica (*flat tax*)[254]**. Il D.Lgs. 216/2023, attuativo della delega fiscale, ha disposto per il solo 2024 un primo intervento sulla struttura dell'Irpef** che ha ridotto di due punti (dal 25 al 23 per cento) l'aliquota del secondo scaglione (redditi tra 15.000 e 28.000 euro), allineandola a quella del primo, di fatto portando da quattro a tre gli scaglioni di imposta. **Il provvedimento, tuttavia, non ha diminuito la portata redistributiva del prelievo, come evidenziato dalle stime condotte con il modello di microsimulazione UPB, che registrano una sostanziale invarianza dell'indice di redistribuzione complessivo dell'imposta**[255]. La riduzione dell'aliquota legale del secondo scaglione determina una diminuzione dell'aliquota marginale di due punti percentuali (dal 34,2 al 32,2 per cento) nell'intervallo tra 15.000 e 28.000 euro di reddito, mentre aumenta di due punti (dal 9,5 all'11,5 per cento) quella in corrispondenza della soglia di 28.000 euro. La riduzione delle aliquote marginali nella parte medio-bassa della distribuzione del

[252] In particolare, con il DL 3/2020, viene sostituito e ampliato il *bonus* 80 euro con un trasferimento monetario integrativo (100 euro mensili; cosiddetto *bonus* 100 euro) e viene stabilita una detrazione per redditi da lavoro dipendente ulteriore rispetto a quelle esistenti che ne rappresenta il *decalage* rispetto al reddito. Con la legge di bilancio per il 2022 vengono diminuiti da cinque a quattro gli scaglioni di reddito, vengono ridotte le aliquote legali che si applicano tra i 15.000 e i 50.000 euro, aumentate quelle tra i 50.000 e i 75.000 euro e lasciate invariate le aliquote minima e massima. Vengono inoltre ridisegnate, sia nel profilo che nell'importo, le detrazioni per le principali tipologie di contribuenti e, per quanto riguarda il lavoro dipendente, viene modificato anche il *bonus* 100 euro. Per una valutazione dettagliata delle due riforme e dei rispettivi effetti distributivi si vedano Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL n. 1698 di conversione del DL 5 febbraio 2020, n. 3 recante 'Misure urgenti per la riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente'", 19 febbraio e Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "La revisione dell'Irpef nella manovra di bilancio", Focus tematico n. 5, 20 dicembre.

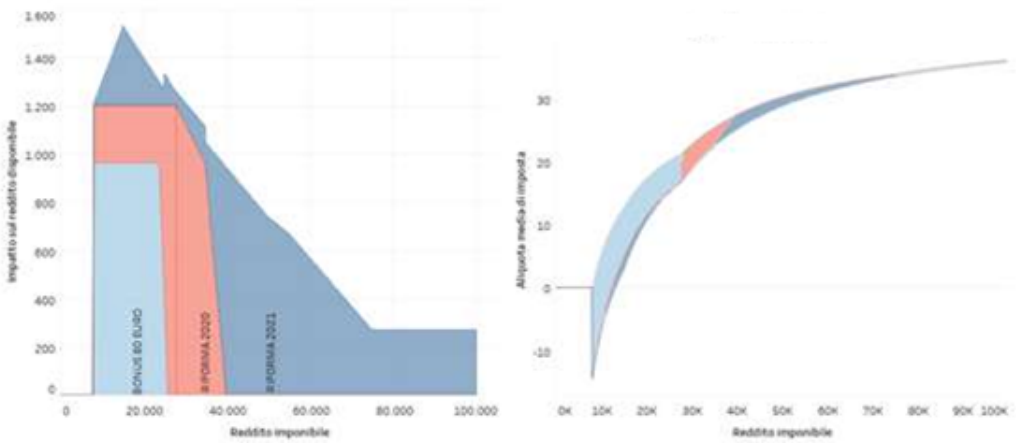
[253] Per maggiori dettagli si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "La revisione dell'Irpef nella manovra di bilancio", Flash n. 5, 20 dicembre.

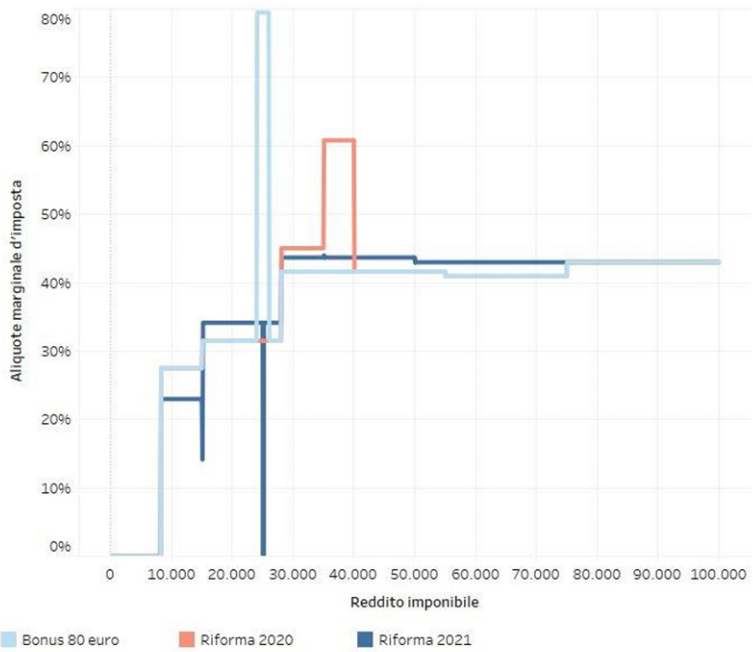
[254] Per un'analisi sintetica dei contenuti della legge delega si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Memoria della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL C. 1038 e sull'abbinata proposta di legge C. 75 Marattin recanti 'Delega al Governo per la riforma fiscale'", 25 maggio.

[255] Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge recante 'Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026'", 14 novembre

reddito determina un incremento dell'indice di progressività (indice di *Kakwani*) dovuto al fatto che la diminuzione del prelievo per le classi di reddito più elevato è in cifra fissa (e quindi la sua incidenza sul reddito è minore di quella dell'imposta attualmente pagata). La sostanziale invarianza della redistribuzione è causata dalla riduzione dell'indice di pressione (-0,69 punti), per effetto dalla minore aliquota media di prelievo, che compensa la maggiore progressività misurata dall'incremento dell'indice di *Kakwani*.

Fig. 4.8 – Impatto sul reddito disponibile in termini assoluti e di aliquota media e marginale delle tre recenti revisioni del prelievo a carico del lavoro dipendente





La prospettiva dell'aliquota unica prevista dalla delega non definisce univocamente l'andamento dell'aliquota marginale effettiva in presenza di detrazioni (o deduzioni) variabili in funzione del reddito[256] e dunque all'obiettivo della legge delega (l'aliquota unica) non corrisponde un chiaro assetto della progressività.

In ogni caso la realizzazione di un sistema Irpef meno progressivo (o proporzionale) impone una scelta tra opzioni ben definite: ridurre il prelievo sui redditi medio-alti a prezzo di una rilevante perdita di gettito oppure riequilibrarlo attraverso una diminuzione di quello sui redditi medio-alti e un incremento di quello sui redditi medio-bassi. In entrambi i casi vi sarebbe un'inversione delle recenti tendenze che hanno riguardato l'Irpef. **Nel caso si scegliesse la prima opzione, il ricorso all'indebitamento netto sarebbe precluso dall'attuale stato dei conti pubblici e dal ripristino delle regole di bilancio europee nella versione recentemente modificata.** La perdita di gettito andrebbe compensata con una riduzione delle spese o attraverso maggiori introiti da altre imposte, ridimensionando il peso dell'Irpef nel sistema tributario. **La scelta della seconda opzione, ossia ridurre la progressività a parità di gettito penalizzando i redditi bassi sarebbe, peraltro, in controtendenza con il percorso di graduale estensione del minimo esente e del *bonus* e anche con i provvedimenti formalmente temporanei di sgravio contributivo per i lavoratori dipendenti a basso e medio reddito disposti durante la crisi inflazionistica e successivamente prorogati e potenziati**.

In particolare, la legge di bilancio per il 2022, al fine di proteggere i lavoratori con salari medio-bassi dal repentino aumento dell'inflazione[257], ha disposto la riduzione di 0,8 punti percentuali dei contributi previdenziali e assistenziali a carico dei lavoratori con una retribuzione fino a 35.000 euro annui, senza effetti sull'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche. Il DL 115/2022 ha aumentato per il secondo semestre 2022 la percentuale di decontribuzione al 2 per cento e innalzato al 3 per cento lo sgravio per i lavoratori con retribuzione fino a 25.000 euro. Infine, la legge di bilancio per il 2023 e il DL 48/2023 hanno esteso la misura al 2023 e portato a 7 e a 6 punti percentuali lo sgravio per i lavoratori con una retribuzione lorda annualizzata, rispettivamente, inferiore a

[256] In teoria una opportuna rimodulazione delle detrazioni potrebbe consentire di mantenere l'attuale profilo delle aliquote medie e marginali anche in presenza di un'aliquota legale unica per la gran parte della platea dei contribuenti (con l'esclusione dei titolari di redditi superiori a una data soglia). Si può dimostrare che l'andamento di queste nuove detrazioni è calcolabile sommando quelle attuali alla differenza tra l'imposta lorda corrispondente all'aliquota unica e quella lorda vigente. Si può ottenere l'invarianza dell'imposta netta per redditi inferiori a quelli per cui il risultato della formula assume valori negativi. Nel regime Irpef vigente nel 2024, considerando un'aliquota unica del 30 per cento, questo avverrebbe in corrispondenza di un reddito imponibile di circa 57.000 euro. Per redditi superiori l'aliquota unica garantirebbe in ogni caso un risparmio di imposta.

[257] Per un'analisi sugli effetti dell'incremento dei prezzi dei prodotti energetici negli anni 2021-23 e delle misure di sostegno si vedano: Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame del DDL C. 3614, di conversione in legge del DL n. 50 del 2022, recante misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina", 30 maggio; Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Gli effetti distributivi dell'aumento dei prezzi e delle misure di sostegno in favore delle famiglie", Flash n. 2, 18 ottobre; Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Rapporto sulla politica di bilancio", giugno, cap. 5.

25.000 euro e compresa tra 25.000 e 35.000 euro. Con la legge di bilancio per il 2024 la riduzione dei contributi è stata ulteriormente confermata.

L'impatto sulla progressività del cuneo fiscale complessivo della decontribuzione è ovviamente positivo, come rilevabile dall'incremento dell'indice di redistribuzione (*Reynold-Smolensky*) del prelievo fiscale e contributivo stimato con il modello di microsimulazione UPB, che passa da 4,28 a 4,49 punti[258]. **L'adozione dello sconto contributivo per fasce di reddito anziché a scaglioni altera nuovamente il profilo delle aliquote marginali effettive sul reddito da lavoro dipendente**, su cui ricordiamo si era intervenuti con le riforme Irpef del 2020 e del 2021 per correggere le distorsioni derivanti del *bonus* Irpef. **La distorsione è tale da generare una trappola della povertà vicino alle due soglie di reddito oltre le quali si abbassa o viene meno lo sgravio contributivo (25.000 e 35.000 euro), con aliquote marginali superiori al 100 per cento**. L'aumento di un solo euro del reddito determina una diminuzione dello sconto, e quindi del reddito disponibile, di circa 150 euro quando si superano i 25.000 euro lordi e di circa 1.100 euro superati i 35.000 euro lordi. **Questo fenomeno diventerebbe estremamente rilevante se la decontribuzione dovesse diventare permanente. Da un lato, indurrebbe un forte disincentivo al lavoro, e dall'altro, renderebbe più difficile raggiungere nuovi accordi contrattuali, questione che assume particolare importanza dopo la perdita di potere d'acquisto causata dall'inflazione.** In quest'ultimo caso, per non determinare riduzioni del reddito disponibile, l'aumento del salario dovrebbe essere tale da compensare la perdita del beneficio contributivo. Con il sistema attuale, considerando dunque anche le alte aliquote fiscali, sarebbe necessario un aumento di salario di circa 2.000 euro per neutralizzare gli effetti del superamento della seconda soglia.

4.2.2 Gli effetti distributivi

Al fine di valutare l'effetto del complesso degli interventi disposti negli ultimi dieci anni sulla progressività dell'Irpef, con il modello di microsimulazione UPB sono state confrontate la struttura del prelievo applicata nel 2024 e quella vigente nel 2014.

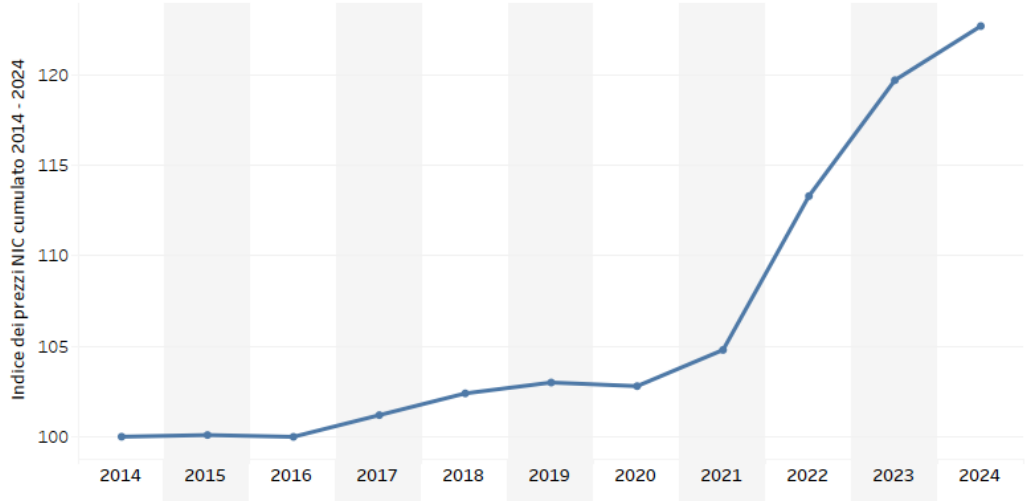
Per confrontare regimi fiscali applicati in anni differenti è necessario tuttavia considerare, oltre alla modifica della normativa, anche l'effetto sul prelievo della variazione dei prezzi. Si tratta del cosiddetto drenaggio fiscale (*fiscal drag*), che rappresenta l'incremento del debito d'imposta proprio dei sistemi progressivi dovuto all'imperfetta indicizzazione ai prezzi dei parametri che la definiscono. In questi sistemi, un incremento del reddito pari all'inflazione, che quindi non dà luogo a un effettivo aumento della capacità contributiva, si traduce in un'aliquota media di imposizione più elevata. Il tema del drenaggio fiscale,

[258] Per un'analisi dettagliata degli effetti distributivi della decontribuzione per il 2024 si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge recante 'Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026'", 14 novembre.

rimasto al margine del dibattito per il lungo periodo in cui la dinamica dei prezzi si è attestata su livelli molto modesti, ha assunto nuovamente rilevanza alla luce della crisi inflazionistica iniziata nel 2021 e protrattasi fino al 2023 (fig. 4.9).

Una prima valutazione può essere tratta dal raffronto tra le aliquote medie effettive gravanti sui lavoratori dipendenti senza carichi familiari (rapporto tra l'imposta lorda decurtata delle detrazioni da lavoro e del *bonus* Irpef e il reddito imponibile) applicate nei due anni considerati. La figura 4.10 confronta, per ogni livello di reddito imponibile, le aliquote medie effettive dell'Irpef corrispondenti al regime 2024 (linea rossa) con quelle derivanti dall'applicazione del regime 2014 (linea celeste) e del regime 2014 a parità di potere di acquisto (linea blu)[259]. La differenza tra la linea rossa e quella celeste fornisce l'effetto delle riforme implementate nel decennio, mentre quella tra la linea celeste e quella blu rappresenta l'effetto del drenaggio fiscale. Infine, la distanza tra la linea rossa e quella blu riassume la differenza tra l'aliquota applicata oggi e quella applicata nel 2014 a parità di potere di acquisto (e quindi a parità di capacità contributiva), ossia l'effetto combinato delle riforme realizzate nel decennio e del drenaggio fiscale. Quest'ultima differenza (linea grigia riportata sulla scala destra) sintetizza l'effettiva differenza del carico fiscale sui contribuenti nell'arco temporale considerato.

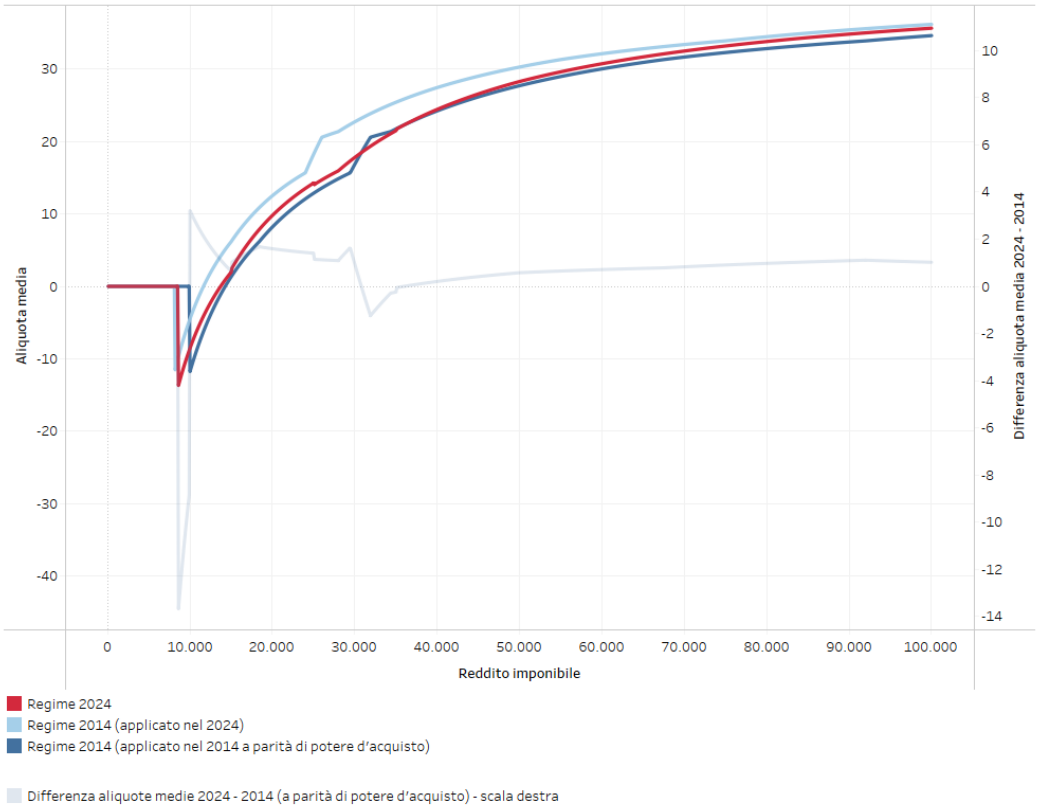
Fig. 4.9 – Indice dei prezzi al consumo (NIC)



Fonte: dati Istat e previsione UPB per il 2024.

[259] Si tratta delle aliquote applicate nel 2014 a un reddito equivalente a quello 2024 in termini di potere di acquisto, ovvero l'aliquota media effettiva 2014 calcolata a parità di capacità contributiva. Indicando con $t_a(r)$ l'aliquota media del regime *a* in corrispondenza di un reddito *r*, la curva rossa è rappresentabile con i punti $(r, t_{2024}(r))$, la curva celeste come $(r\,, t_{2014}(r))$ e la curva blu come $\left(r\,, t_{2014}\left(\frac{r}{1+Inflazione\ 2014-2024}\right)\right)$. Quest'ultima è di fatto la curva celeste traslata verso destra in funzione del coefficiente di rivalutazione monetaria.

Fig. 4.10 – Confronto tra aliquote medie effettive: 2024, 2014 e 2014 a parità di potere di acquisto
(lavoratore dipendente senza carichi familiari)

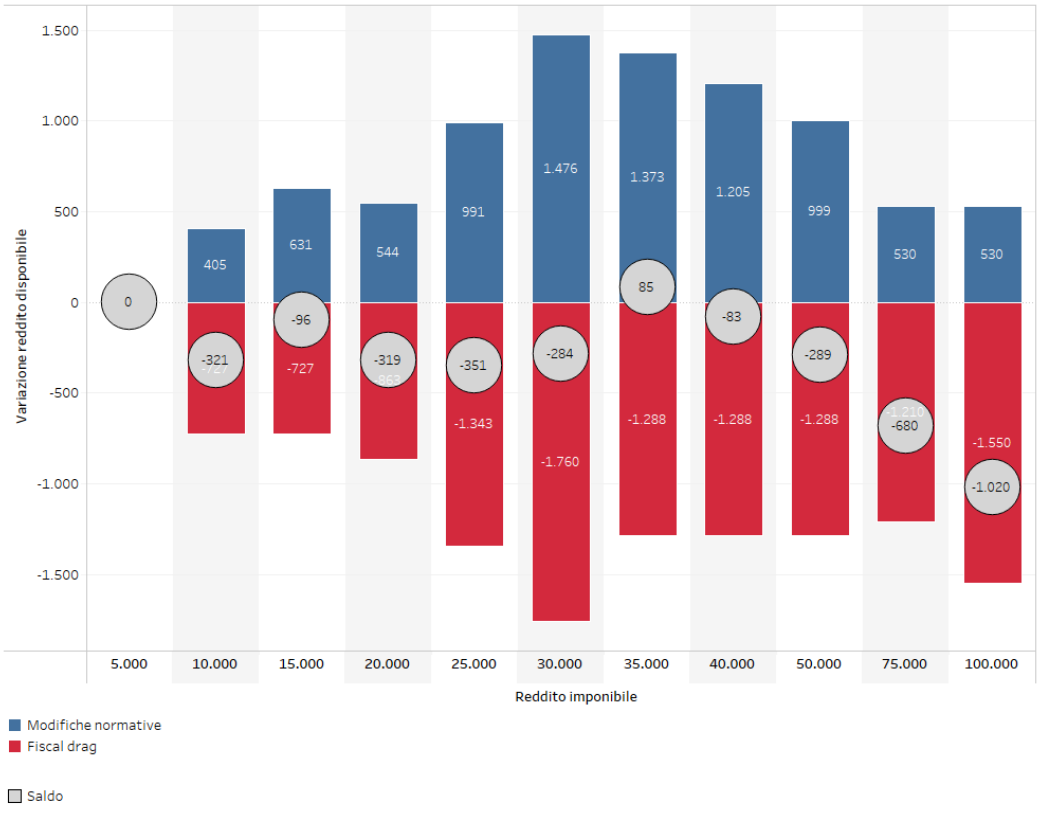


Le riforme hanno determinato una riduzione dell'aliquota media effettiva lungo tutta la distribuzione del reddito rispetto alla normativa 2014 (confronto tra linea rossa e linea celeste). La riduzione di aliquota è pari a circa mezzo punto percentuale per i redditi bassi, mentre risulta più marcata per i redditi superiori a 24.000 euro e si riduce a pochi centesimi di punto per i redditi elevati. Tuttavia, se si tiene conto della perdita di potere di acquisto per effetto dell'inflazione, e quindi si raffrontano le aliquote 2024 (linea rossa) con quelle che si sarebbero pagate nel 2014 a parità di capacità contributiva (linea blu), il quadro cambia in modo sostanziale. **A parità di potere di acquisto, nel 2024 i lavoratori dipendenti (senza carichi familiari) pagano aliquote medie generalmente superiori a quelle che si pagavano nel 2014** (la linea grigia è quasi ovunque positiva). Per redditi inferiori a 30.000 euro (equivalenti a circa 24.500 euro del 2014) l'aliquota è più elevata mediamente di circa 1,5 punti (con un picco di oltre 3 punti in corrispondenza di 10.000 euro). **Per un breve intervallo di redditi immediatamente superiori a 30.000 euro si registra invece una riduzione che raggiunge il punto di aliquota (si tratta dell'intervallo di redditi che, a valori 2014, non beneficiavano del *bonus* Irpef e che sono stati favoriti dalle riforme del 2020 e del 2022)**. Per i redditi più elevati la differenza di aliquota torna a salire, raggiungendo circa un punto percentuale in corrispondenza di 90.000 euro. Per questi redditi al minore vantaggio apportato dalle modifiche normative si contrappone un

minore effetto dovuto al drenaggio fiscale, a causa di una minore pendenza della curva delle aliquote medie (minore progressività locale).

La figura 4.11 traduce gli effetti sulle aliquote medie in termini di variazione del reddito disponibile (valori 2024) per valori puntuali di reddito. I cerchi bianchi rappresentano la differenza tra l'imposta pagata nel 2024 e di quella dovuta nel 2014 a parità di capacità contributiva riportata al livello dei prezzi attuale. Questi valori si ottengono come saldo tra l'effetto delle modifiche normative (barre blu – differenza tra l'imposta dovuta applicando i regimi 2024 e 2014) e quello del drenaggio fiscale (barre rosse – differenza tra l'imposta derivante dal regime 2014 e quella dovuta nel 2014 a parità di capacità contributiva riportata al livello dei prezzi 2024[260]).

Fig. 4.11 – Variazione del reddito disponibile per effetto delle modifiche normative e del *fiscal drag* tra il 2014 e il 2024
(lavoratore dipendente senza carichi familiari)



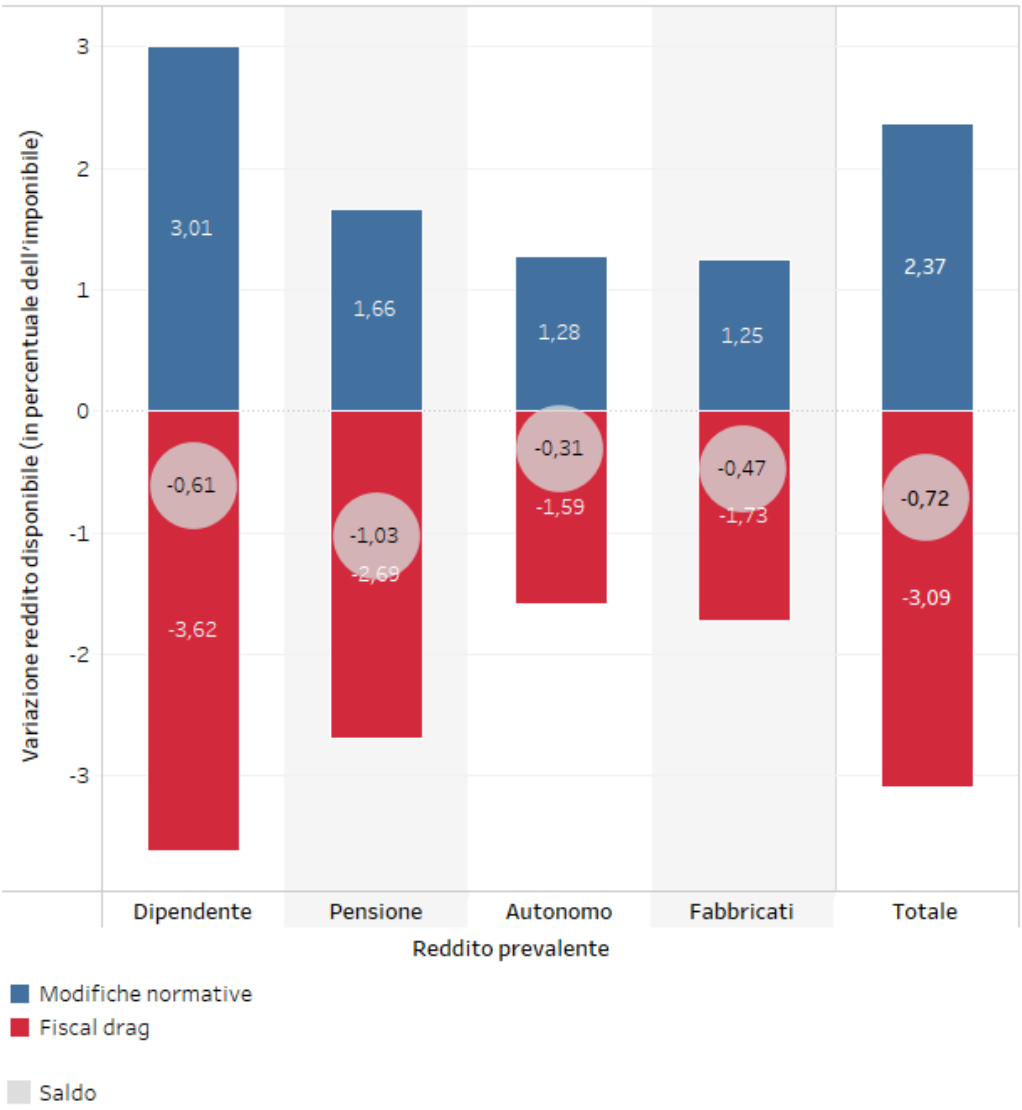
[260] L'imposta derivante dal regime 2014 è pari a $t_{2014}(r) \times r$. L'imposta dovuta nel 2014 a parità di capacità contributiva riportata al livello dei prezzi 2024 è pari a $(1 + Inflazione\ 2014 - 2024) \times t_{2014}\left(\frac{r}{1+Inflazione\ 2014-2024}\right) \times \frac{r}{1+Inflazione\ 2014-2024}$.

Per redditi 2024 tra 10.000 e 30.000 euro la riduzione del reddito disponibile rispetto al 2014 oscilla tra 96 euro a 15.000 euro di reddito e 351 euro in corrispondenza di 25.000 euro. Un contribuente che oggi percepisce 35.000 euro di imponibile vede invece incrementare il reddito disponibile rispetto al 2014 di 85 euro per effetto della minore aliquota media, come mostrato in precedenza. Per redditi superiori l'effetto del drenaggio fiscale nei dieci anni considerati rimane pressoché costante, mentre il contributo delle riforme si riduce, riportando l'effetto netto in territorio negativo. A 100.000 euro di reddito l'aggravio di imposta rispetto al valore a prezzi attuali dell'imposta pagata nel 2014 a parità di capacità contributiva supera di poco 1.000 euro.

L'analisi qui presentata si concentra sulla struttura dell'imposta e non prende in considerazione il già citato provvedimento di decontribuzione vigente nel 2024 che, per i redditi inferiori a 35.000 euro, più che compensa l'incremento di imposta reale sopra evidenziato.

Per illustrare la distribuzione degli effetti sopra descritti sulla popolazione dei contribuenti, vengono presentati i risultati di un esercizio di microsimulazione realizzato con il modello dell'UPB. Come evidenziato dalla figura 4.12, che illustra gli effetti per i contribuenti distinti in base al reddito prevalente, **i soggetti che hanno beneficiato maggiormente degli interventi normativi di riduzione dell'imposta nei dieci anni considerati sono i lavoratori dipendenti, che hanno ottenuto un vantaggio pari a circa il 3 per cento del reddito imponibile. Questo beneficio viene tuttavia più che compensato se si tiene conto dell'effetto del drenaggio fiscale, pari a circa 3,6 punti percentuali**. Se si confronta dunque l'imposta pagata oggi con quanto si sarebbe pagato dieci anni fa a parità di capacità contributiva, **il saldo sul reddito disponibile è negativo per circa 0,6 punti percentuali. Per i pensionati entrambi gli effetti, della normativa e del drenaggio fiscale, sono di entità minore**. Da un lato, come mostrato sopra, parte degli interventi di sgravio fiscale realizzati nel decennio hanno riguardato specificamente le detrazioni da lavoro dipendente; dall'altro, per i redditi da pensione si registra una progressività più contenuta (da cui dipende la minore entità dell'effetto drenaggio fiscale), dovuta al minore apporto alle aliquote marginali effettive delle detrazioni da pensione rispetto a quelle da lavoro dipendente. **Il saldo, tuttavia, è più penalizzante per i pensionati, che nel decennio vedono incrementare il carico fiscale a parità di capacità contributiva di circa un punto percentuale.** Per gli altri contribuenti (autonomi non sottoposti al regime dei minimi e percettori di reddito da fabbricati) l'impatto positivo delle modifiche normative è ancora minore, ma il più contenuto apporto del drenaggio fiscale (dovuto al ridotto o assente apporto alle aliquote marginali di detrazioni decrescenti specifiche) comporta ancora un effetto complessivo negativo ma di entità inferiore rispetto a quello relativo alle categorie di dipendenti e pensionati.

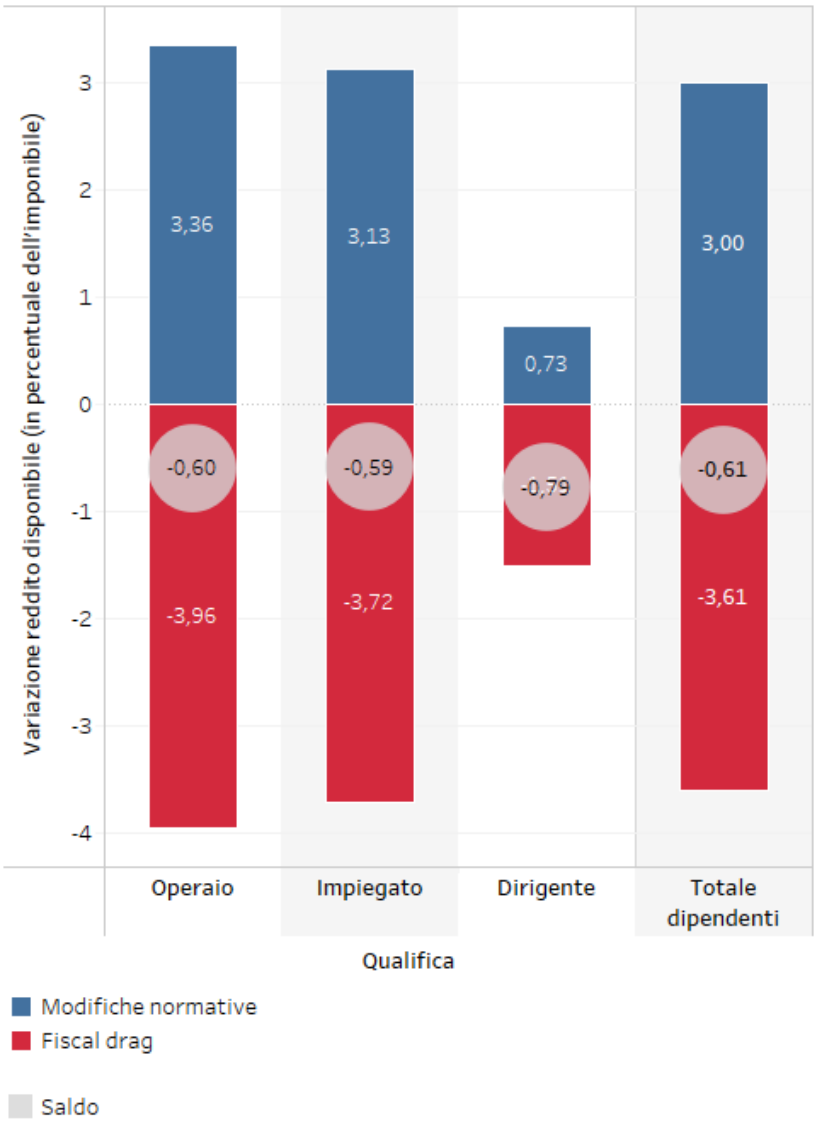
Fig. 4.12 – Variazione del reddito disponibile per effetto delle modifiche normative e del *fiscal drag* tra il 2014 e il 2024 per tipologia di reddito prevalente



Fonte: simulazioni su modello di microsimulazione UPB.

Tra i dipendenti, le posizioni di operaio e impiegato si equivalgono, con un effetto netto complessivo di incremento dell'Irpef nel decennio pari a circa 0,6 punti percentuali, con i primi che hanno maggiormente beneficiato delle modifiche normative (3,4 punti percentuali contro 3,1), ma hanno subito un maggiore onere per effetto del drenaggio fiscale (4 punti contro 3,7) (fig. 4.13). **Le modifiche normative hanno riguardato solo marginalmente i dirigenti e, sebbene anche il drenaggio fiscale sia sensibilmente minore rispetto a quello degli altri lavoratori dipendenti (nella parte alta della distribuzione del reddito l'aliquota di imposta cresce più lentamente che nel resto), l'incremento del prelievo reale nel decennio è il più elevato del comparto**.

Fig. 4.13 – Variazione del reddito disponibile per effetto delle modifiche normative e del *fiscal drag* tra il 2014 e il 2024 per tipologia di lavoratore dipendente

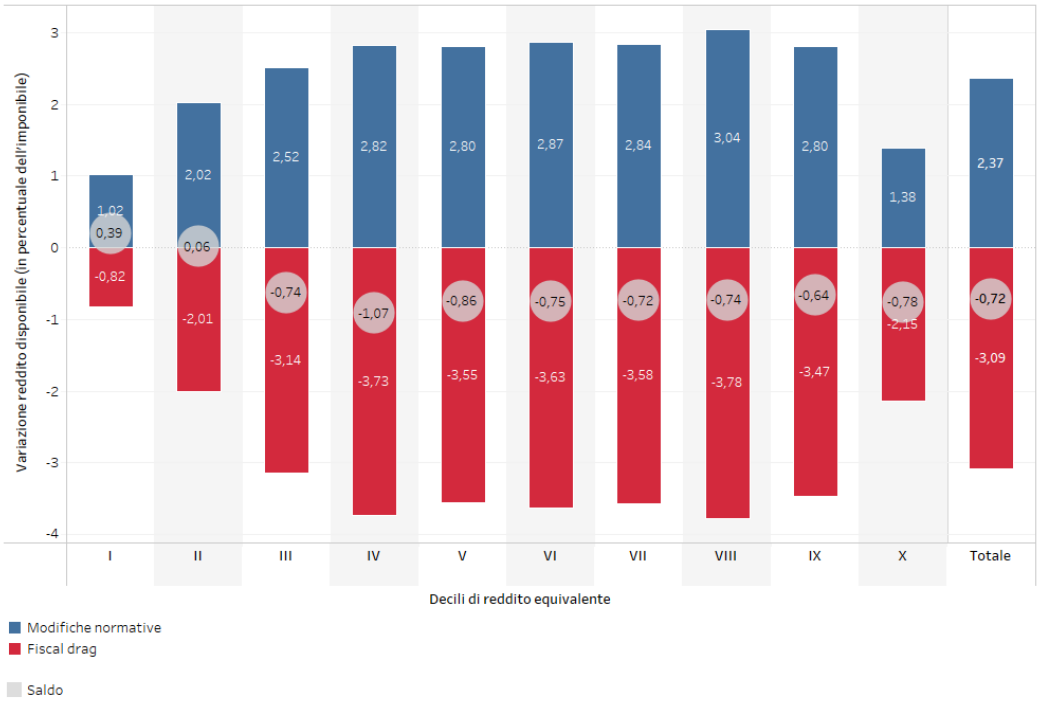


Fonte: simulazioni su modello di microsimulazione UPB.

Per una valutazione complessiva dell'impatto distributivo dell'insieme degli interventi disposti nell'ultimo decennio sulla progressività dell'Irpef può essere interessante stimarne gli effetti assumendo come oggetto di analisi i singoli contribuenti non in isolamento, come fatto finora, ma inseriti nel loro nucleo familiare. In particolare, si quantifica la risultante variazione del reddito disponibile e si distingue quanta parte di essa sia dovuta alle modifiche normative e quanta all'operare del drenaggio fiscale. La figura 4.14 mostra i risultati dell'analisi per decili di reddito disponibile.

I benefici derivanti dalle modifiche normative risultano positivi per tutti i decili di reddito e sono sensibilmente crescenti dal primo (+1,02 per cento) al quarto decile (+2,82 per

Fig. 4.14 – Variazione del reddito disponibile per effetto delle modifiche normative e del *fiscal drag* tra il 2014 e il 2024 per decili di reddito equivalente



Fonte: simulazioni su modello di microsimulazione UPB.

cento) per poi sostanzialmente stabilizzarsi fino al nono. Il valore leggermente più elevato che si riscontra nell'ottavo decile (3,04 per cento) è connesso con le riforme concentrate sui redditi medio-alti del 2020 e 2021. Nell'ultimo decile i benefici si riducono sensibilmente fino all'1,38 per cento.

Tuttavia, considerando anche l'effetto derivante dal drenaggio fiscale, l'impatto complessivo sul reddito disponibile rimane positivo solo per i primi due decili, in cui essendo meno presenti i nuclei con redditi da lavoro, l'operare di questo fattore risulta limitato. Nella restante parte della distribuzione l'effetto negativo del drenaggio fiscale prevale sui benefici derivanti dalle variazioni della normativa, determinando una maggiore penalizzazione per il quarto e il quinto decile (rispettivamente, -1,07 e -0,86 per cento). Nell'ultimo decile, benché gli effetti del drenaggio fiscale risultino più bassi grazie alla minore progressività locale, i minori benefici derivanti dalle variazioni normative comportano un saldo negativo più elevato di quello medio (rispettivamente, -0,78 contro -0,72).

4.2.3 Le misure di sostegno alle famiglie

Nell'ultimo decennio vi è stata anche una significativa razionalizzazione e ristrutturazione delle misure di sostegno alle famiglie con figli: la misura relativamente

più importante è stata l'introduzione dell'Assegno unico (AU), che ha sostituito i due principali istituti preesistenti, le detrazioni Irpef per figli a carico e gli assegni al nucleo familiare, e diverse misure minori.

Presenti sin dall'introduzione dell'Irpef, le detrazioni per figli a carico rispondevano all'esigenza di garantire il principio di equità orizzontale del prelievo. Riconoscendo al sostegno dei figli carattere di spesa meritoria e assumendo dunque che, a parità di reddito, i soggetti con figli a carico abbiano una capacità contributiva inferiore rispetto a chi non ne ha, le detrazioni servivano a diminuirne il carico fiscale. All'origine esse consistevano in una riduzione d'imposta in somma fissa per ciascun figlio a carico, indipendentemente dal livello di reddito. Questo sistema è rimasto in vigore fino al 2001, anno in cui, per la prima volta, sono state previste maggiorazioni selettive per le detrazioni per figli a carico dipendenti dal reddito del genitore contribuente. Nel tempo, anche per la necessità di aumentare il gettito, è stata resa sempre più marcata la dipendenza delle detrazioni dal reddito e dal 2005 sono state previste soglie oltre le quali il beneficio fiscale si azzera, riviste e ampliate con la legge finanziaria per il 2007[261].

Gli assegni al nucleo familiare perseguivano principalmente l'obiettivo di equità verticale, ossia che famiglie con lo stesso numero di figli ma con reddito diverso fossero tassate in maniera differente. Lo strumento vigente nel 2014 rappresentava l'evoluzione dell'istituto introdotto nel 1988, che unificava e razionalizzava i trattamenti fino ad allora esistenti per il sostegno delle famiglie di lavoratori dipendenti con figli. Si tratta di un sostegno, che sin dalla sua introduzione, ha avuto carattere categoriale essendo riservato alle famiglie il cui reddito complessivo era costituito almeno per il 70 per cento da redditi da lavoro dipendente e assimilato, finanziato da uno specifico contributo prelevato sui redditi di specie. Il beneficio economico era differenziato in base alla tipologia e al numero di soggetti che componevano il nucleo familiare ed era decrescente rispetto al reddito familiare secondo quanto definito nella legge istitutiva. L'importo del beneficio rimaneva stabile nel tempo mentre le soglie di reddito venivano rivalutate annualmente, con apposito provvedimento, sulla base della variazione percentuale dell'indice dei prezzi al consumo.

Nel decennio in esame sono stati introdotti e modificati altri strumenti, quantitativamente meno rilevanti, volti a sostenere le famiglie con figli e la natalità. In particolare, in un quadro normativo che sin dal 1999 prevedeva un maggiore sostegno alle famiglie numerose a basso reddito attraverso l'erogazione dell'assegno al terzo figlio, nel 2005 viene introdotto a partire dall'anno successivo il cosiddetto assegno alla natalità, un contributo riconosciuto dallo Stato alle famiglie meno abbienti alla nascita di un figlio. Inizialmente conosciuto come *bonus* bebè, l'assegno di natalità ha subito diverse modifiche strutturali nel corso degli anni che ne hanno determinato l'eliminazione e la reintroduzione sotto altre forme come, ad esempio, il prestito agevolato per le famiglie con figli. Con la legge di stabilità per il 2015 la misura è stata ripristinata sotto forma di *bonus*, il cui importo è definito in base alla condizione economica delle famiglie così come misurata dall'ISEE. La misura è stata confermata anche negli anni successivi da provvedimenti che, tuttavia,

[261] La legge finanziaria per il 2005 (L. 311/2004) ha trasformato le detrazioni d'imposta in deduzioni dall'imponibile rendendo il sostegno ai figli variabile in base all'aliquota marginale del contribuente. Dal 2007 si ritorna allo strumento della detrazione.

ne hanno modificato le principali caratteristiche: importi, durata e requisiti necessari. Sempre sullo stesso versante, con la legge di bilancio per il 2017 è stato introdotto anche il cosiddetto premio alla nascita, ossia un contributo dello Stato alla genitorialità. Questo si configurava come un sussidio in misura fissa corrisposto senza tenere conto del reddito o dell'ISEE dei beneficiari o della condizione lavorativa.

Questo assetto, dato principalmente dall'insieme delle detrazioni d'imposta e degli assegni familiari, presentava criticità che sono state oggetto per diverso tempo di un ampio dibattito. Esso **risultava inefficace nel contrastare la povertà minorile sempre più diffusa nei nuclei familiari con figli e nel garantire il rispetto dei principi di equità orizzontale e verticale dell'imposta.** In particolare, le detrazioni fiscali per figli a carico non raggiungevano le famiglie in maggiore condizione di bisogno, ossia i nuclei con redditi inferiori alla soglia di esenzione dall'imposta o incapienti. Gli assegni al nucleo familiare superavano quest'ultima criticità dato che essendo trasferimenti monetari venivano corrisposti a prescindere dal livello dell'imposta personale, garantendo un beneficio elevato per i nuclei a basso reddito, ma la loro categorialità ne limitava l'efficacia. I principali beneficiari degli assegni al nucleo familiare sono infatti soprattutto le famiglie a basso reddito proveniente prevalentemente da lavoro dipendente o assimilato. Rimanevano dunque esclusi dal beneficio, anche in questo caso, i nuclei meno tutelati dal punto di vista lavorativo e dunque maggiormente a rischio di esclusione sociale.

Nel 2016 e nel 2019 sono stati realizzati due distinti tentativi, mai portati a termine, di superamento dei limiti degli strumenti esistenti per il sostegno alle famiglie con figli[262]. In entrambi i casi veniva attribuita al Governo una delega per l'istituzione di un nuovo strumento destinato a riordinare e potenziare le esistenti misure di sostegno dei figli a carico garantendo così una maggiore efficacia in termini di riduzione della povertà minorile. **Il vero punto di svolta si verifica con l'Assegno unico (AU),** lo strumento introdotto con il D.Lgs. 230/2021, in attuazione della L. 46/2021[263], che delegava il Governo a introdurre misure volte al riordino e alla semplificazione delle previgenti misure di sostegno economico per i figli a carico.

L'introduzione dell'AU è stata preceduta da una misura temporanea rappresentata dall'assegno ponte in vigore da luglio a dicembre 2021[264]. Questo si configurava come un'anticipazione dell'AU riconoscendo un sostegno alle famiglie con figli di età inferiore ai 18 anni fino ad allora escluse dagli assegni al nucleo familiare (lavoratori autonomi,

[262] Con i disegni di legge 1473/2016 e 687/2019. Per maggiori dettagli si vedano: Ufficio parlamentare di bilancio (2016), "Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 1473 (Delega al Governo per riordinare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico)", 12 ottobre; Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame della proposta di legge recante 'Delega al Governo per riordinare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e la dote unica per i servizi'", 16 ottobre; Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "Risposta del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio Giuseppe Pisauro alla richiesta di approfondimenti", ottobre.

[263] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame del DDL C. 2561 recante 'Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia'", 25 marzo.

[264] DL 79/2021.

disoccupati ed incapienti), il cui importo era commisurato al numero dei figli e alla condizione economica definita dall'ISEE. Inoltre, per i nuclei già percettori di assegni al nucleo familiare si prevedeva una maggiorazione. Si trattava di una misura transitoria di avvicinamento all'AU, che tuttavia non prevedeva la sostituzione di quelle già esistenti (le detrazioni fiscali per figli a carico, gli assegni al nucleo familiare e le altre misure minori) come invece poi avvenuto con l'applicazione dell'AU da marzo 2022.

Con l'AU viene introdotto, in sostituzione delle detrazioni per figli a carico, degli assegni al nucleo familiare e delle altre misure minori, un unico trasferimento monetario in grado di raggiungere anche i nuclei che non beneficiavano di alcun sostegno. Il nuovo strumento con carattere universale, infatti, consiste in un assegno monetario riconosciuto indipendentemente dalla condizione occupazionale dei genitori e commisurato al numero di figli fiscalmente a carico (ma riconosciuto in misura ridotta per i figli maggiorenni e senza limiti di età per i figli disabili) e alla condizione economica dei nuclei familiari di appartenenza. A differenza di quanto previsto per le detrazioni per i figli a carico e per gli assegni al nucleo familiare, la condizione economica delle famiglie non è definita in base al reddito individuale o familiare, ma all'ISEE, facendo acquisire al patrimonio un ruolo importante nella determinazione del beneficio spettante.

L'importo dell'assegno è dato dalla somma di una componente base e di alcune maggiorazioni che dipendono dalla dimensione e da altre caratteristiche del nucleo familiare come, ad esempio, la presenza di figli disabili. Inoltre, per i percettori di Reddito di cittadinanza (RdC), l'importo teorico dell'AU è decurtato della quota di RdC spettante per i figli fino a concorrenza dell'AU stesso. **Contrariamente a quanto previsto per i precedenti assegni al nucleo familiare, nel caso dell'AU sia le soglie che gli importi dell'assegno sono rivalutati ogni anno in base alle variazioni dell'indice del costo della vita**.

Dalla sua prima applicazione a oggi le modalità di calcolo dell'importo dell'AU hanno subito due importanti modifiche. La prima, inizialmente introdotta limitatamente al 2022 ma poi resa strutturale dalla legge di bilancio per il 2023, ha riguardato gli importi spettanti ai figli disabili maggiorenni, al fine di assicurare un adeguato sostegno ai nuclei familiari con figli con disabilità a prescindere dall'età. La seconda prevede una maggiore tutela per le famiglie con figli di età inferiore a un anno e per quelle numerose limitata ai figli di età inferiore a tre anni. La tabella 4.1 riporta gli importi base e le maggiorazioni dell'AU così come previsti dalla normativa vigente nel 2024.

Tab. 4.1 – Importi e maggiorazioni dell'Assegno unico secondo la legislazione vigente nel 2024
(importi annuali in euro non indicizzati)

	Livello di ISEE		
	0 - 15.000	15.001 - 40.000	Oltre 40.000 (o senza ISEE)
		Assegno unico base	
Per figlio minorenne	2.100	Decresce fino a 600 euro	600
Per figlio maggiorenne (18 ≤ età < 21)			
- Non disabile	1.020	Decresce fino a 300 euro	300
- Disabile"	2.100	Decresce fino a 600 euro	600
Per figlio con età ≥ 21 disabile	2.100	Decresce fino a 600 euro	600
		Maggiorazioni	
Per ciascun figlio di età inferiore a un anno	1.050	Decresce fino a 300 euro	300
Per ciascun figlio successivo al secondo	1.020	Decresce fino a 180 euro	180
Per ciascun figlio successivo al secondo di età inferiore a tre anni	1.050	Decresce fino a 300 euro	0
Nuclei con 4 o più figli	1.200		
Per disabilità	Non autosufficienza: 1.260 euro		
	Disabilità grave: 1.140 euro		
	Disabilità media: 1.020 euro		
Per le madri di età < 21 anni (per ciascun figlio)	240		
Entrambi i genitori titolari di reddito da lavoro (per ogni figlio minorenne)	360	Decresce fino ad annullarsi	0

4.2.3.1 L'evoluzione dei beneficiari e della spesa dell'AU

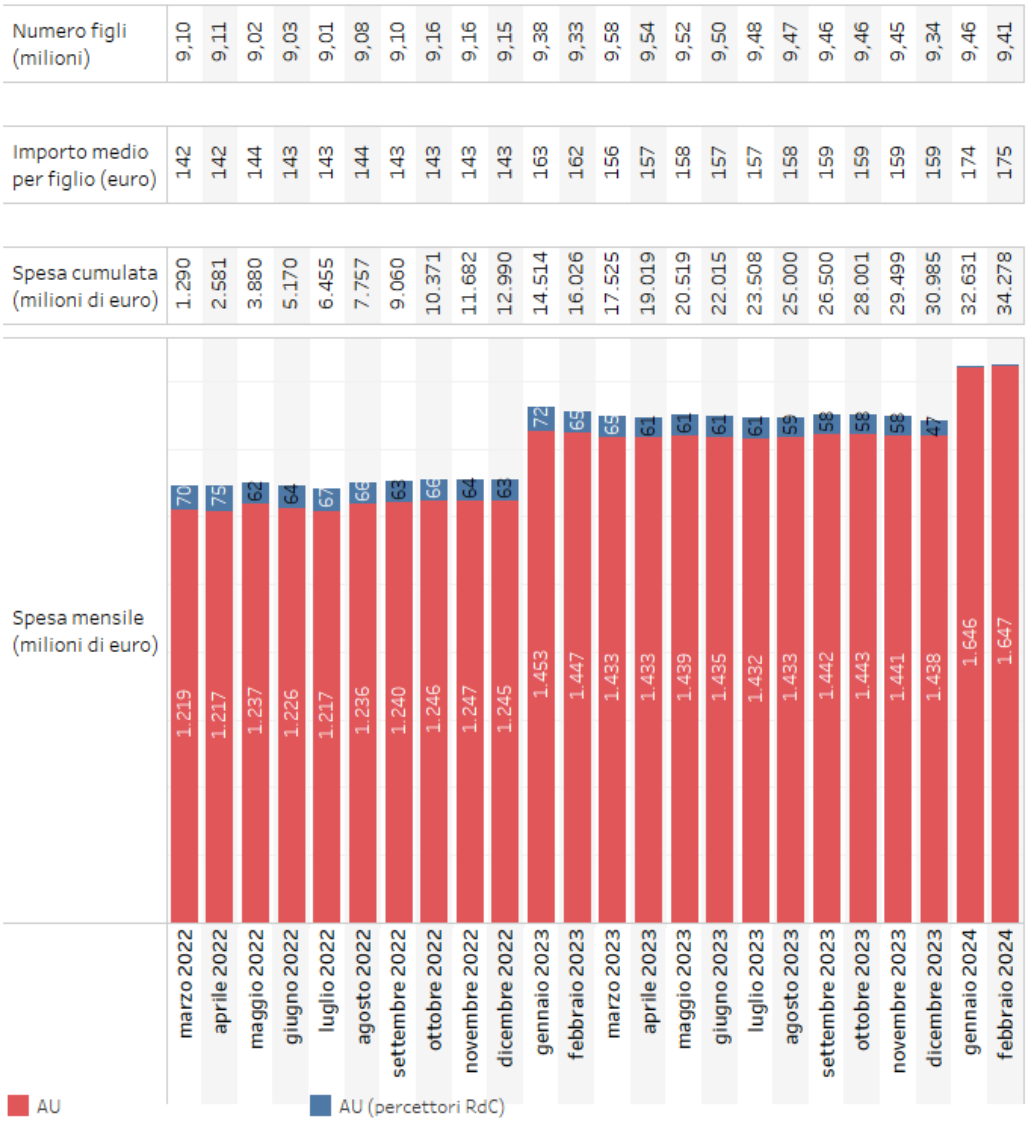
L'onere del nuovo strumento di sostegno alle famiglie con figli, nella sua formulazione iniziale, è stato valutato in sede di relazione tecnica in circa 18,2 miliardi a regime. Tale onere è compensato per 11,5 miliardi (circa il 63 per cento della spesa complessiva) dalle risorse derivanti dall'abrogazione delle misure esistenti di sostegno alle famiglie con figli a carico (detrazioni fiscali, assegni al nucleo familiare, assegno al terzo figlio, *bonus* bebè e premio alla nascita). I restanti 6,8 miliardi (il 37 per cento della spesa), necessari per l'estensione del sostegno anche a famiglie precedentemente escluse, costituivano risorse aggiuntive già accantonate nel cosiddetto fondo assegno universale e servizi alla famiglia[265]. Dal punto di vista dei nuclei potenzialmente interessati dalla riforma, se ne individuano circa 7,3 milioni con circa 11,1 milioni di figli, di cui circa il 77 cento beneficia

[265] L. 160/2019, art. 1, c. 399. Si vedano Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio ai fini dell'esame del disegno di legge di bilancio per il 2021 e della Relazione al Parlamento presentata dal Governo ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012", 24 novembre e Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "Audizione informale nell'ambito dell'esame dello Schema di decreto legislativo recante istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico (Atto del Governo n. 333)", 15 dicembre.

di un incremento dei trasferimenti rispetto alla legislazione previgente pari in media a circa 672 euro.

Dai dati effettivi dell'Osservatorio statistico sull'Assegno unico universale dell'INPS emerge che, nei suoi primi due anni di applicazione, il numero di figli effettivamente coinvolti e la spesa sostenuta sono stati inferiori alle iniziali stime ufficiali. La figura 4.15 riporta i dati a oggi disponibili sull'evoluzione nel tempo dei beneficiari dell'AU e della relativa spesa. Dall'introduzione dell'AU a febbraio 2024 (ultimo dato disponibile) i figli coinvolti sono aumentati da 9,1 a 9,4 milioni (circa il 3 per cento in più). Tale incremento è stato determinato soprattutto dalle tendenze osservate nei mesi di gennaio e marzo

Fig. 4.15 – Spesa, beneficiari e importo medio dell'Assegno unico



Fonte: elaborazione su dati INPS (2024), Osservatorio statistico sull'Assegno unico universale.

2023 e di gennaio 2024, durante i quali si sono registrati aumenti rispetto al periodo inziale, rispettivamente, del 3, del 5 e del 4 per cento.

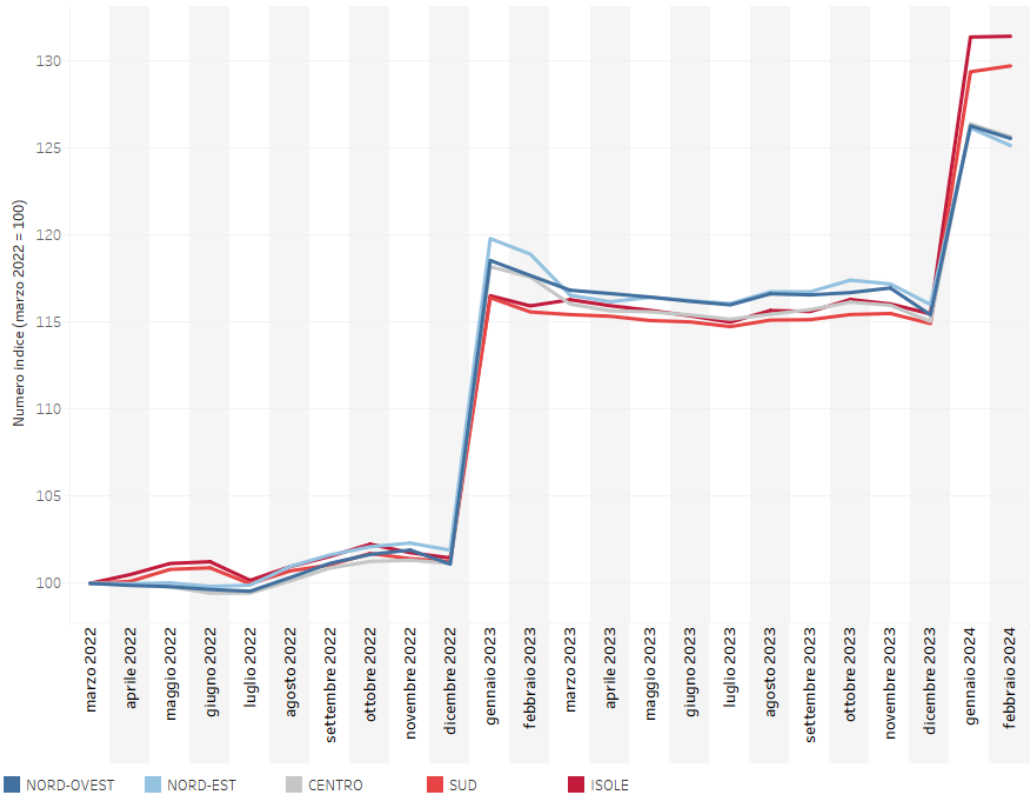
In termini di risorse, l'ammontare complessivamente assorbito fino a febbraio 2024 è pari a 34 miliardi, di cui 13 miliardi nei primi dieci mesi di applicazione nel 2022, 18 nel 2023 e 3 nei primi due mesi del 2024. Analizzando l'andamento della spesa nei singoli mesi di erogazione della misura, emergono due variazioni significative nei primi mesi degli anni successivi all'introduzione della misura. In particolare, a gennaio 2023 la spesa totale aumenta di circa il 16 per cento rispetto al mese precedente (il 18 se confrontata con il mese di marzo dell'anno precedente). Tale incremento può essere ricondotto, oltre che al menzionato ampliamento del numero dei beneficiari, all'aumento dell'importo medio per figlio, imputabile anche all'applicazione delle nuove maggiorazioni introdotte nel 2023 e alla rivalutazione degli importi, che per lo scorso anno è stata pari all'8,11 per cento.

Un ulteriore incremento dell'onere complessivo è osservabile a gennaio 2024 (di circa l'11 per cento rispetto al mese precedente e del 28 rispetto a marzo 2022). In questo caso, oltre alla rivalutazione degli importi del 5,4 per cento, l'aumento della spesa è connesso con l'eliminazione del RdC e la sua sostituzione con l'Assegno di inclusione (AdI). Per i percettori di quest'ultimo l'importo dell'AU coincide con il suo importo teorico, non essendo più necessario decurtarlo della quota relativa ai figli a carico compresa nell'abolito RdC. Di conseguenza, la porzione di spesa per i figli a carico precedentemente attribuita al RdC confluisce in quella sostenuta per l'AU.

Dal punto di vista territoriale, l'andamento della spesa mensile è risultato approssimativamente costante seppure con delle piccole differenze tra aree geografiche (fig. 4.16). In particolare, l'incremento registrato all'inizio del 2023 ha avuto una maggiore intensità nelle regioni del Nord e del Centro rispetto a quelle del Sud e alle Isole. Questa disparità riflette un diverso andamento del numero dei beneficiari della nuova misura tra aree geografiche: nel gennaio 2023 nelle regioni settentrionali si è registrato un maggiore incremento del numero di figli interessati rispetto al Sud e alle Isole. Contrariamente, la variazione positiva dell'anno successivo risulta essere guidata soprattutto da ciò che accade nel Sud e nelle Isole. Il maggiore incremento della spesa complessiva nelle regioni meridionali rispetto a quelle del Nord e del Centro, pari a circa 3 punti, trova spiegazione nella diversa diffusione territoriale del disagio economico e, quindi, del ricorso alle misure di sostegno al reddito come il RdC. Con l'abolizione di quest'ultimo, la maggiore spesa per l'erogazione dell'importo non più decurtato dell'AU deve necessariamente essere più elevata nelle aree in cui il ricorso al RdC era più forte, ossia nel Sud e nelle Isole[266].

[266] Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Rapporto sulla politica di bilancio", giugno, cap. 4.

Fig. 4.16 – Spesa per l'Assegno unico per area geografica



Fonte: elaborazione su dati INPS (2024), Osservatorio statistico sull'Assegno unico universale.

Le risorse destinate all'AU sono concentrate soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, così come si rileva dalla figura 4.17 che riporta la spesa *pro capite* regionale dell'AU e le sue determinanti espresse in termini di indice di costo unitario (il rapporto tra la spesa media per figlio regionale e il dato nazionale), di indice di incidenza (il rapporto tra il numero di beneficiari teorici e quello dei beneficiari effettivi in relazione al dato nazionale – *take up*) e di un indice demografico (il rapporto tra la quota di figli sulla popolazione in relazione al dato nazionale). In particolare, osservando la spesa *pro capite* relativa all'ultimo dato disponibile (febbraio 2024), si riscontrano valori superiori alla media nazionale (pari a circa 28 euro) per Campania (35 euro), Sicilia (34 euro), Calabria (34 euro), Puglia (31 euro) e Basilicata (29 euro). Per queste regioni si registrano elevati indici di costo unitario (riflettendo la relazione tra importo dell'AU e ISEE), un elevato *take up* e una demografia favorevole. Il Trentino-Alto Adige è l'unica regione settentrionale con una spesa *pro capite* superiore alla media nazionale (29 euro), a causa della maggiore incidenza dei giovani sulla popolazione. Valori di costo unitario superiori alla media nazionale si registrano anche per altre regioni (Basilicata, Abruzzo, Sardegna e Molise), per le quali, tuttavia, la concentrazione delle risorse è inferiore rispetto alla media nazionale per effetto della bassa incidenza dei giovani sulla popolazione totale.

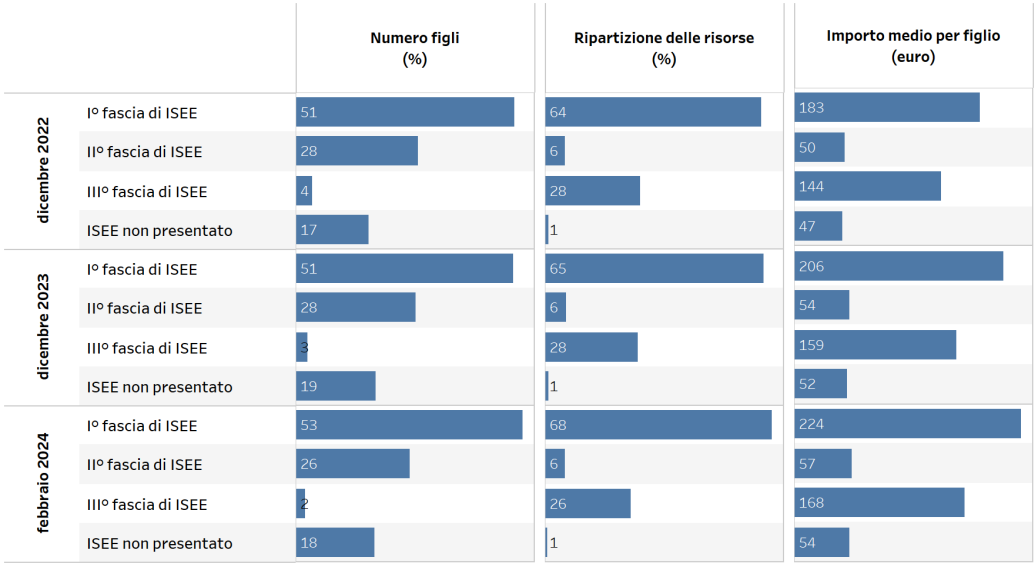
Fig. 4.17 – Spesa *pro capite* per l'Assegno unico e sue determinanti

	Spesa pro-capite (euro)	Indice distribuzione	Indice costo unitario	Indice incidenza	Indice demografico
CAMPANIA	34,7	1,24	1,07	1,04	1,12
SICILIA	34,4	1,23	1,10	1,05	1,07
CALABRIA	34,4	1,23	1,13	1,06	1,03
PUGLIA	31,2	1,12	1,06	1,06	1,00
TRENTINO ALTO ADIGE	29,1	1,04	0,94	0,97	1,13
BASILICATA	28,6	1,02	1,05	1,06	0,93
ABRUZZO	27,6	0,99	1,01	1,03	0,95
UMBRIA	26,6	0,95	1,00	1,01	0,94
LAZIO	26,5	0,95	0,97	0,98	1,00
MARCHE	26,4	0,95	0,98	1,02	0,95
SARDEGNA	26,2	0,94	1,07	1,03	0,84
MOLISE	26,0	0,93	1,01	1,04	0,88
LOMBARDIA	26,0	0,93	0,94	0,97	1,02
VENETO	25,8	0,93	0,95	0,98	0,99
EMILIA ROMAGNA	25,8	0,92	0,95	0,99	0,98
FRIULI VENEZIA GIULIA	24,7	0,89	0,98	0,98	0,92
VALLE D'AOSTA	24,3	0,87	0,91	0,97	0,98
PIEMONTE	24,3	0,87	0,95	0,98	0,94
TOSCANA	23,7	0,85	0,94	0,96	0,94
LIGURIA	21,6	0,77	0,94	0,95	0,87

Fonte: elaborazione su dati INPS (2024), Osservatorio statistico sull'Assegno unico universale.

La figura 4.18 riporta la distribuzione dei beneficiari e della spesa dell'AU nei mesi di dicembre 2022, dicembre 2023 e febbraio 2024 per quattro fasce di ISEE. Le quattro fasce di ISEE considerate corrispondono ai punti di discontinuità che caratterizzano il profilo dell'AU, tenendo conto delle variazioni nel tempo dovute alla rivalutazione per il tasso di inflazione. Nello specifico, la prima fascia comprende i nuclei con livelli di ISEE che garantiscono il diritto al pieno importo dell'AU e si estende fino a 15.000 euro nel 2022, 16.215 nel 2023 e 17.090 a febbraio 2024. La seconda fascia invece corrisponde ai livelli di ISEE nel tratto in cui l'importo dell'AU decresce (dal limite della prima fascia fino a rispettivamente 40.000 euro nel 2022, 43.240 nel 2023 e 45.573 nel 2024). La terza fa riferimento ai livelli di ISEE oltre i quali l'importo dell'AU diventa minimo. Infine, l'ultimo gruppo include i nuclei che ricevono l'importo minimo perché non hanno presentato dichiarazione ISEE. **Al termine dei primi dieci mesi di erogazione della misura (pannello in alto) si osserva che il 64 per cento delle risorse è appannaggio dei nuclei in condizioni**

Fig. 4.18 – Distribuzione dei beneficiari dell'Assegno unico e della relativa spesa per fasce di ISEE



Fonte: elaborazione su dati INPS (2024), Osservatorio sull'Assegno unico universale.

economiche più svantaggiate, appartenenti alla prima fascia di ISEE, in cui si riscontra più del 50 per cento dei figli coinvolti a cui è riconosciuto un importo medio dell'AU pari a 183 euro, superiore alla media nazionale (143 euro). Gli importi medi si riducono nelle altre classi di reddito date le migliori condizioni economiche: in particolare, per la seconda classe, che include il 28 per cento dei figli beneficiari a cui è destinato il 28 per cento delle risorse disponibili, emerge un importo medio in linea con la media nazionale e di circa il 33 per cento superiore rispetto a quello dell'ultima classe. Infine, va rilevato che il 17 per cento dei figli coinvolti fa parte di nuclei che non presentano dichiarazione ISEE. **La distribuzione descritta per il mese di dicembre 2022 rimane approssimativamente costante per l'anno successivo, nonostante l'adeguamento delle soglie delle fasce di ISEE all'inflazione. Infine, a febbraio 2023 si evidenzia un aumento della quota della spesa di quattro punti rispetto al primo anno destinata alla prima fascia di ISEE imputabile al passaggio dal RdC all'AdI.**

4.2.3.2 Gli effetti distributivi dei benefici alle famiglie con figli

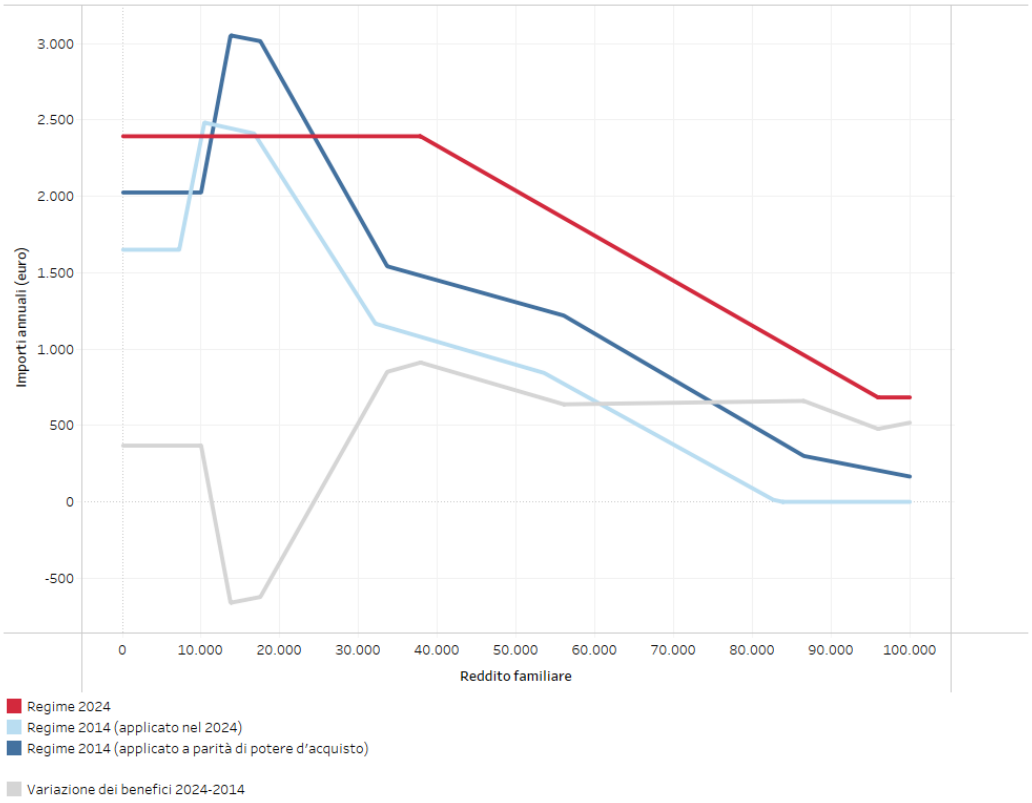
Coerentemente con quanto fatto per la struttura dell'Irpef (par. 4.1.2)**, il modello di microsimulazione dell'UPB è stato utilizzato per valutare gli effetti delle modifiche apportate nell'ultimo decennio al regime di aiuti alla famiglia tenendo conto delle modifiche normative intervenute e della variazione del potere d'acquisto.**

Per chiarire i termini del confronto si riportano nella figura 4.19 le misure di sostegno alle famiglie con figli in tre diversi scenari per una famiglia monoreddito con capofamiglia lavoratore dipendente e un figlio a carico di età compresa tra 3 e 17 anni in funzione del

reddito familiare[267]. La linea rossa rappresenta il beneficio derivante dall'applicazione della normativa vigente nel 2024, ossia dell'AU. La linea celeste riassume invece i benefici ottenibili applicando oggi la normativa 2014, considerando la rivalutazione prevista dalla legge degli scaglioni di reddito per il calcolo degli assegni al nucleo familiare. Infine, la linea blu rappresenta il valore, riportato al livello dei prezzi attuale, dei trasferimenti ricevuti nel 2014 dalla stessa famiglia tipo a parità di potere d'acquisto[268].

Come per l'analisi dell'Irpef, la differenza tra la linea rossa e la linea blu (linea grigia) definisce l'impatto complessivo sui benefici erogati alle famiglie con figli. Questo è scomponibile in due componenti: la prima è l'effetto delle modifiche della normativa disposte nell'ultimo decennio (transizione all'AU da una pluralità di misure), calcolato come differenza tra la linea rossa e quella celeste; la seconda invece è l'effetto

Fig. 4.19 – Assegno unico e istituti vigenti nel 2014 a parità di potere d'acquisto
(famiglia monoreddito con capofamiglia lavoratore dipendente e un figlio a carico di età compresa tra i 3 e i 17 anni)



[267] Ai fini dell'ISEE, si considera una famiglia tipo priva di patrimonio mobiliare e un'abitazione principale con valore Imu inferiore alla franchigia.
[268] Gli importi sono definiti considerando il valore reale nel 2014 del reddito 2024. Applicando il tasso di inflazione NIC del decennio, per una famiglia con reddito 2024 di 15.000 euro le detrazioni per figli a carico e gli assegni al nucleo familiare sono calcolati su un reddito pari a 12.521 euro (15.000/(1+0,227)).

determinato dalla "svalutazione" degli importi percepiti secondo la normativa previgente ed è calcolato come differenza tra la linea blu e linea celeste.

Nel decennio considerato si osserva un generalizzato calo del potere d'acquisto dei benefici ricevibili per il sostegno dei figli (differenza tra la linea celeste e quella blu). L'assenza di un meccanismo di indicizzazione per gli importi dei due principali strumenti di sostegno alle famiglie con figli – gli assegni al nucleo familiare e le detrazioni fiscali – unitamente alla mancata revisione dei parametri che definiscono il profilo delle detrazioni di imposta in funzione del reddito[269] ha determinato un marcato effetto di erosione del potere d'acquisto di tali misure (la linea celeste è uno slittamento verso il basso e verso sinistra della curva blu).

Al contrario, l'introduzione dell'AU determina una variazione del beneficio erogato differente a seconda del livello di reddito familiare (differenza tra la linea rossa e quella celeste). La variazione del beneficio in corrispondenza di redditi bassi (fino a 10.000) è cospicua poiché si garantisce un sostegno anche ai nuclei che in passato erano esclusi dalle detrazioni familiari per effetto dell'incapienza. Al contrario, un vantaggio più contenuto si realizza per i redditi tra 10.000 e 25.000 euro: si tratta della fascia di reddito in corrispondenza della quale si raggiungeva l'importo massimo delle misure previgenti e per la quale non si esclude che l'AU possa essere inferiore rispetto ai benefici precedenti. Infine, per i redditi oltre 25.000 euro il vantaggio in termini di beneficio medio per figlio torna a essere rilevante per effetto del profilo distributivo più "piatto" rispetto a quello risultante dalla somma degli istituti precedenti. Ciò accade soprattutto per i livelli di reddito in corrispondenza dei quali l'importo delle misure previgenti decresce rispetto al reddito mentre l'importo dell'AU risulta fisso, indipendentemente dalla condizione economica familiare.

In generale, quindi, l'impatto complessivo sui benefici per le famiglie con figli nell'ultimo decennio risulta positivo dal livello di reddito in corrispondenza del quale l'effetto positivo derivante dalle modifiche normative è in grado di più che compensare quello negativo determinato dalla "svalutazione" dei benefici erogati secondo la normativa precedente.

La figura 4.20 mostra la combinazione di questi effetti sempre sulla stessa famiglia tipo (beneficiaria sia di detrazioni per figli a carico sia di assegno al nucleo familiare) per alcuni livelli di reddito familiare. In particolare, i cerchi bianchi indicano l'effetto complessivo, mentre le barre rosse e quelle blu rappresentano, rispettivamente, l'effetto della perdita di potere d'acquisto e quello dell'introduzione dell'AU in sostituzione delle precedenti misure. Per i redditi pari a 10.000 euro l'estensione dei benefici dell'AU ai soggetti fiscalmente incapienti garantisce una variazione positiva dei benefici per effetto della nuova normativa (pari a 741 euro) che più che compensa la variazione negativa causata della perdita di potere d'acquisto degli importi degli assegni al nucleo familiare (pari a -375 euro). Al contrario per le famiglie con reddito pari a 15.000 euro l'effetto complessivo

[269] Nel caso degli assegni al nucleo familiare i parametri che ne descrivono la decrescenza in base al reddito familiare erano indicizzati annualmente.

sui benefici ricevuti risulta negativo e pari a 648 euro a causa dell'erosione del valore reale dei benefici percepiti e dello scarso vantaggio ottenuto dalla transizione all'AU. Una riduzione del beneficio medio per figlio (pari a 395 euro) si osserva anche per le famiglie con 20.000 euro di reddito, nonostante l'effetto positivo di 246 euro determinato dal passaggio all'AU. Al contrario, per livelli di reddito superiori, l'attenuarsi dell'impatto negativo che scaturisce dalla perdita di potere d'acquisto insieme al maggiore beneficio imputabile alla transizione all'AU garantiscono un beneficio attuale maggiore di quello che si sarebbe ottenuto con la normativa previgente a parità di potere d'acquisto.

Per valutare gli effetti distributivi per il complesso della popolazione sono state condotte analisi con l'ausilio del modello di microsimulazione dell'UPB. La figura 4.21 riporta la variazione dei benefici corrisposti alle famiglie con figli distinta in base al numero

Fig. 4.20 – Variazioni dei benefici per il sostegno dei figli
(famiglia monoreddito con capofamiglia lavoratore dipendente e un figlio a carico di età compresa tra i 3 e i 17 anni)

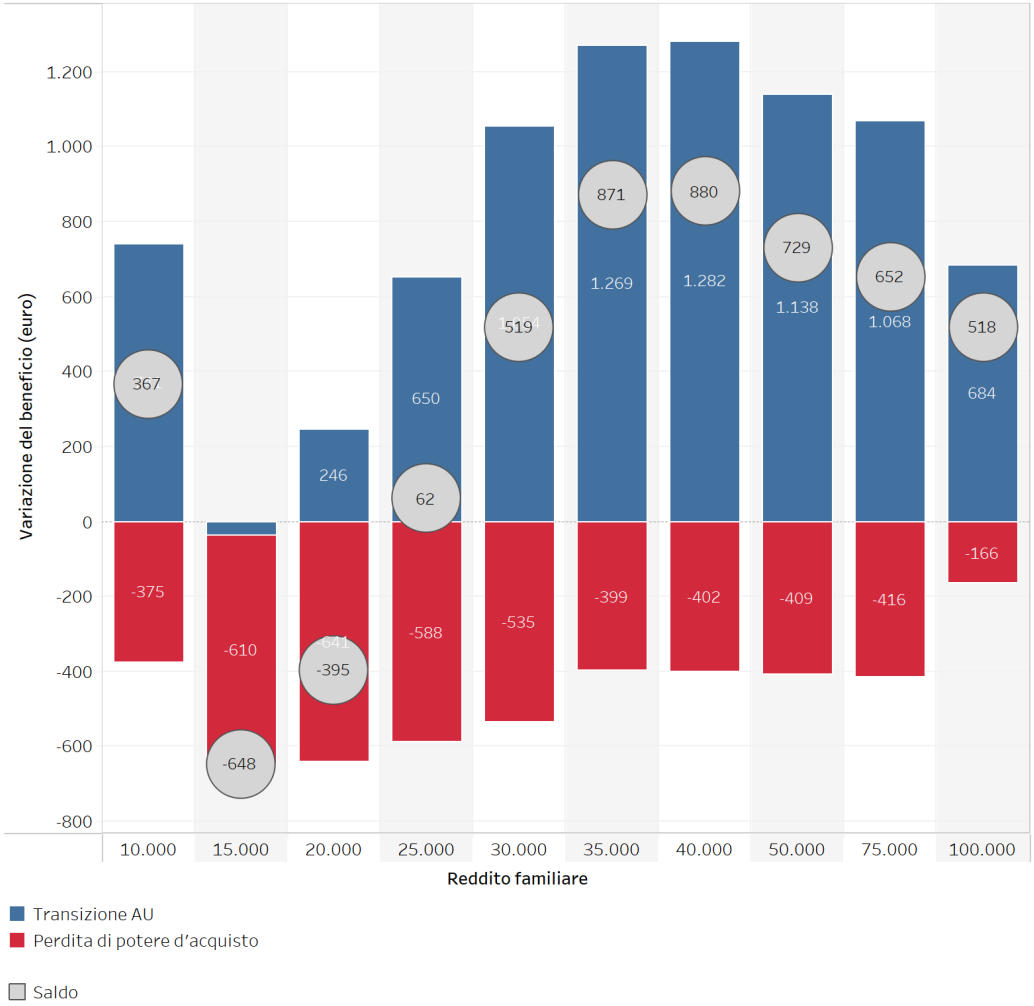
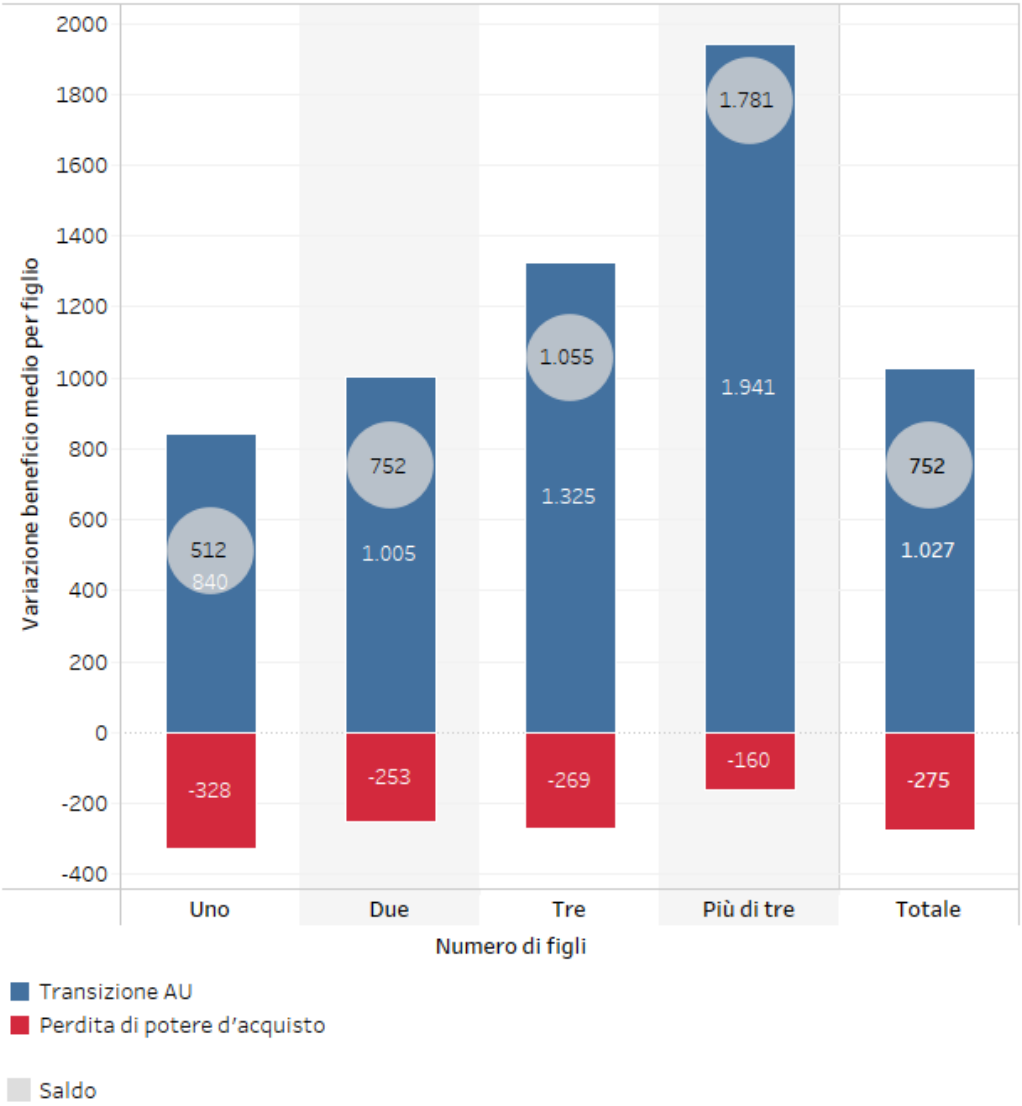


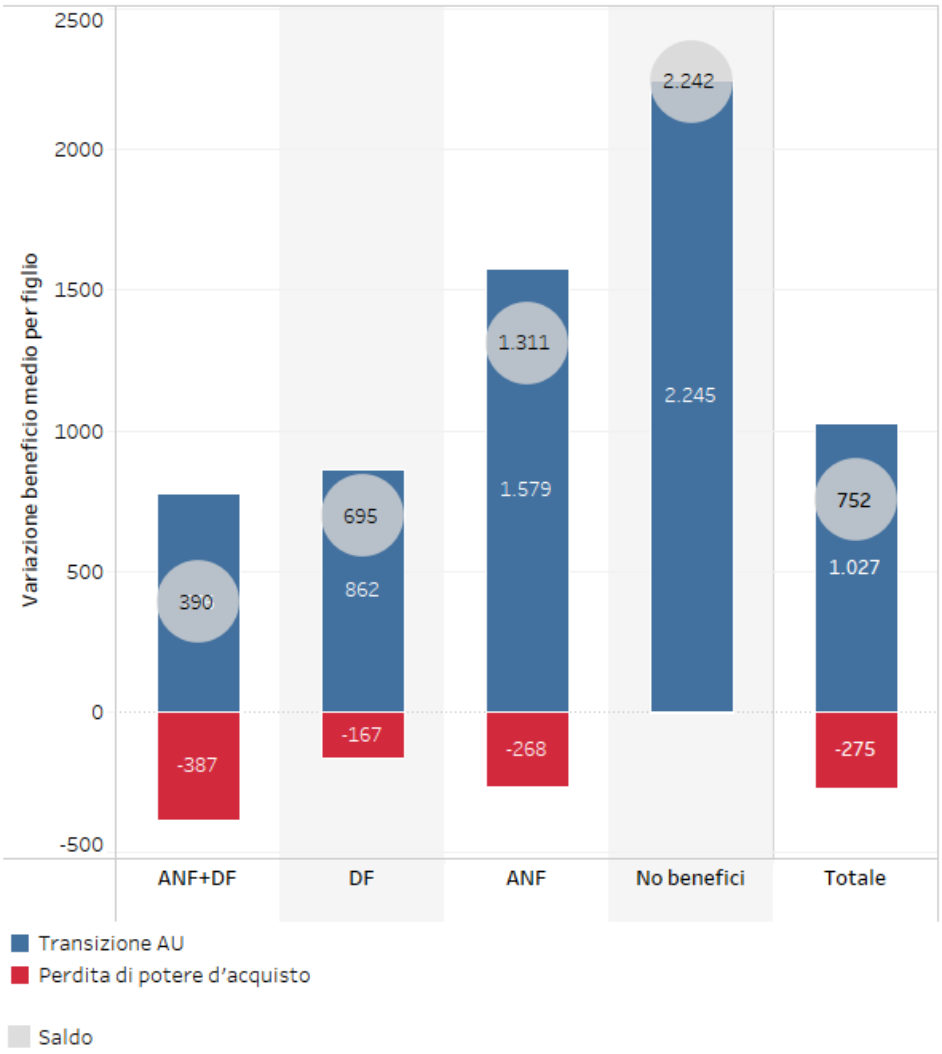
Fig. 4.21 – Variazione del beneficio medio per figlio – Analisi per numero di figli



di figli. **La modifica normativa rappresentata dall'introduzione dell'AU ha premiato soprattutto le famiglie più numerose dato che la variazione del beneficio medio per figlio è crescente con la dimensione familiare**. Questa, infatti, è massima per le famiglie con più di tre figli ed è pari a 1.941 euro, circa due volte quella stimata per le famiglie con un solo figlio (840 euro). **Tuttavia, l'effetto netto complessivo sui benefici nel decennio risulta inferiore indipendentemente dalla composizione familiare:** l'impatto positivo imputabile al cambio di normativa è mitigato dalla perdita di potere d'acquisto dei benefici nel periodo considerato che, sebbene abbia colpito tutte le famiglie, è stata di minore intensità per le famiglie più numerose. Si tratta di famiglie con un'elevata quota di soggetti fiscalmente incapienti, ossia di nuclei per i quali la minore perdita di potere d'acquisto è da imputare ai minori benefici goduti secondo la legislazione precedente.

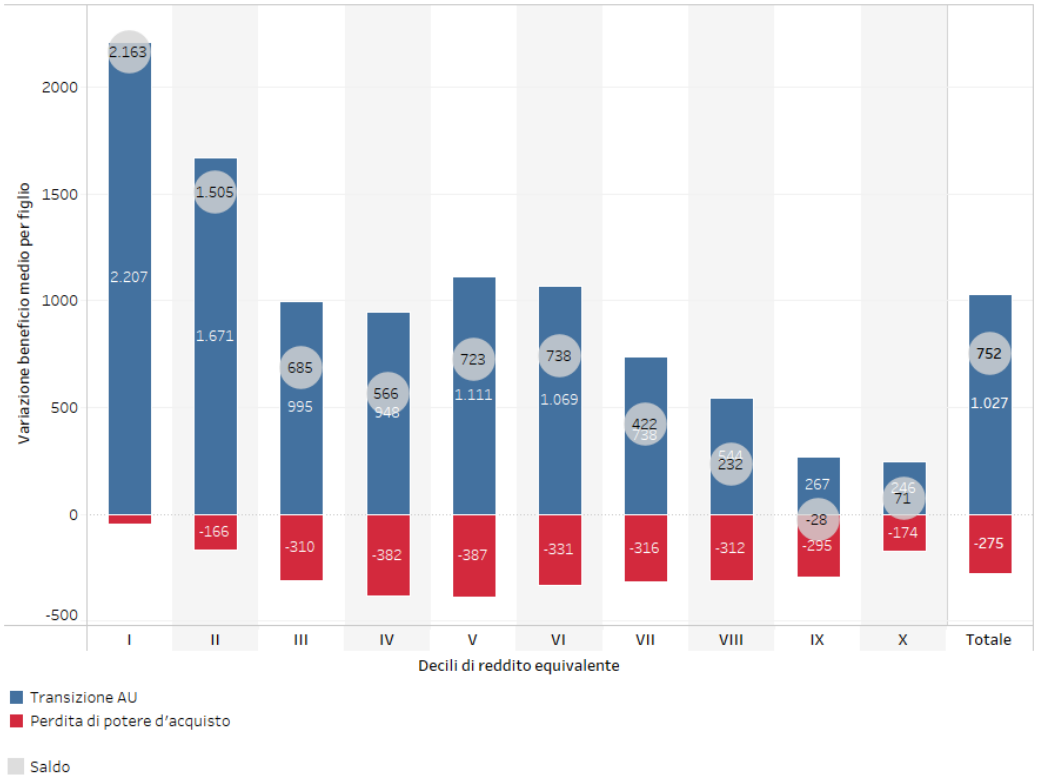
L'analisi distributiva evidenzia che nell'ultimo decennio, dato il carattere universale dell'AU, è aumentata la platea di nuclei interessati dalle misure di sostegno alle responsabilità familiari (fig. 4.22). **I nuclei che in base alla normativa 2014 non beneficiavano né di assegni al nucleo familiare** (perché il reddito familiare non era costituito per almeno il 70 per cento da reddito da lavoro dipendente), **né di detrazioni fiscali** (perché incapienti) **ricevono nel 2024 un beneficio medio per figlio pari a 2.242 euro determinato, per definizione, dalla sola modifica normativa.** Al contrario, **per i nuclei che beneficiavano di entrambi gli istituti previgenti,** dal confronto tra l'importo dell'AU e il valore riportato al livello dei prezzi attuale dei benefici corrisposti in base alla normativa 2014 a parità di potere d'acquisto, **emerge un minore beneficio pari a 390 euro**. Si tratta di nuclei che, in quanto percettori di benefici nel 2014, sono meno premiati dal passaggio all'AU (vantaggio medio per figlio di circa 776 euro) e per i quali la perdita di potere d'acquisto dei benefici precedenti è rilevante e pari a 387 euro.

Fig. 4.22 – Variazione del beneficio medio per figlio – Analisi per beneficiari e non dei trattamenti previgenti



Per una valutazione complessiva si analizzano gli effetti distributivi sull'insieme dei nuclei con figli distinti per decili di reddito familiare equivalente, tenendo conto di tutte le risorse economiche a disposizione della famiglia, imponibili ed esenti e delle economie di scala connesse all'ampiezza familiare (fig. 4.23). **Il vantaggio medio per figlio complessivo è più elevato per il 20 per cento più povero delle famiglie. Si tratta di un effetto dovuto principalmente all'estensione dei trattamenti per il sostegno dei figli ai nuclei che in precedenza non ne beneficiavano, che, quindi, trova poca compensazione nella perdita di potere d'acquisto. L'effetto negativo derivante dalla "svalutazione" dei benefici precedenti inizia a essere significativo dal terzo decile facendo diminuire il vantaggio medio unitario dell'introduzione dell'AU (pari a 995 euro) fino a 685 euro.** Per i decili di reddito intermedi l'effetto complessivo è approssimativamente costante con qualche differenza nell'intensità dei singoli effetti. Infine, **per il 20 per cento più ricco delle famiglie il confronto tra il beneficio dell'AU e il valore riportato al livello dei prezzi attuale di quello che si sarebbe ottenuto applicando la normativa 2014 risulta negativo o minimo** e oscilla tra -28 e 71 euro: per queste famiglie **l'effetto positivo delle modifiche normative non è tale da compensare quello negativo della perdita di potere d'acquisto.**

Fig. 4.23 – Variazione del beneficio medio per figlio – Analisi per decili di reddito equivalente

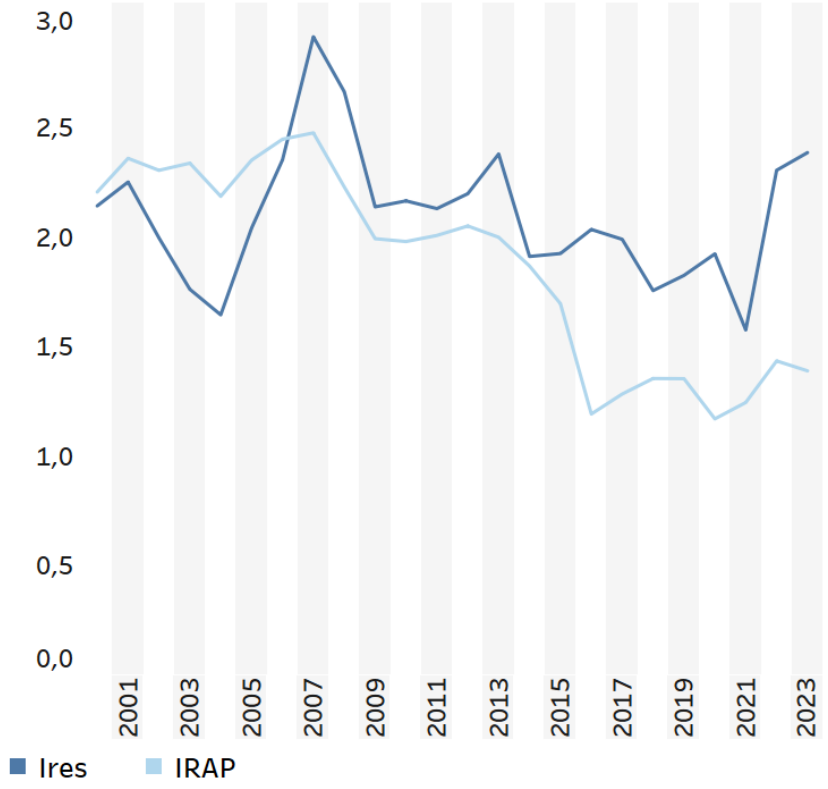


4.3 *La tassazione sulle imprese*

Dal 2007 è stata registrata, in termini tendenziali, una progressiva riduzione del gettito dell'Ires e dell'IRAP in rapporto sia al totale delle imposte dirette sia al PIL che si è interrotta solo negli ultimi anni (fig. 4.24).

Nel periodo considerato il sistema produttivo ha subito diverse fasi. La crisi finanziaria del 2008 ha avuto ripercussioni importanti sulle imprese soprattutto nel periodo tra il 2011 e il 2014. Segnali di ripresa si sono cominciati a registrare dal 2015. Tuttavia, nonostante la ripresa del ciclo economico, la dimensione del gettito è rimasta condizionata dal riporto delle perdite cumulate negli anni precedenti oltre che dalle modifiche alla struttura del prelievo. Per quanto riguarda l'Ires, tra gli interventi di maggiore rilievo si annoverano l'introduzione nel 2011 dell'*Allowance for corporate equity* o Aiuto alla crescita economica (ACE)[270] (abolita dal 2024) – un nuovo meccanismo di riequilibrio nella tassazione delle fonti di finanziamento per favorire la capitalizzazione delle imprese – e la

Fig. 4.24 – Incidenza del gettito dell'Ires e dell'IRAP sul PIL
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

[270] DL 201/2011, art. 1.

riduzione dell'aliquota legale[271] nel 2017. Questi due interventi si possono ancora collocare nella tendenza manifestatasi a livello internazionale – a partire dagli anni Novanta a seguito della liberalizzazione del mercato dei capitali e della concorrenza fiscale – di introdurre provvedimenti finalizzati alla riduzione delle aliquote e a una maggiore neutralità del prelievo. Per quanto riguarda l'IRAP, la base imponibile è stata progressivamente privata della componente del costo del lavoro fino a rimanere sostanzialmente un'imposta sui profitti e sugli interessi. Inoltre, è stato praticamente esentato da questa imposta il settore dell'agricoltura.

Dal 2016 si registra un ritorno agli strumenti di politica tributaria volti a indirizzare le scelte delle imprese con l'introduzione di importanti incentivi agli investimenti di natura sia settoriale sia territoriale. Rientrano nell'ambito dei primi, sia la maggiorazione degli ammortamenti per i beni strumentali materiali – in particolare quelli del tipo Industria 4.0 – che aveva l'obiettivo di sostenere il rinnovamento delle imprese nella fase di ripresa dopo la crisi[272,] sia il *patent box* e il credito di imposta per la ricerca e sviluppo, che miravano a politiche analoghe attuate negli altri paesi europei[273]. Per cercare di mitigare il divario territoriale nel sistema produttivo, agli incentivi per i beni strumentali si è aggiunto un credito di imposta per gli investimenti effettuati nel Mezzogiorno[274].

---

[271] L. 208/2015 (legge di stabilità per il 2016), art. 1, cc. 61-62.

[272] Le agevolazioni consistevano nella possibilità di applicare una maggiorazione al costo di acquisto di un bene strumentale, imputando pertanto quote di ammortamento più elevate nella determinazione dell'imponibile. In particolare, il super ammortamento (introdotto dalla legge di bilancio per il 2016) prevedeva inizialmente la maggiorazione del 40 per cento del costo di acquisto dei nuovi beni materiali strumentali, poi ridotta nel 2018 al 30 per cento. La misura non era stata rinnovata con la legge di bilancio per il 2019 ma è stata reintrodotta per il periodo dal 1° aprile al 31 dicembre 2019 dal DL 34/2019. L'iper ammortamento per gli investimenti del tipo Industria 4.0 è stato introdotto con la legge di bilancio per il 2017 con l'obiettivo di stimolare processi di trasformazione tecnologica e digitale. Erano previste due forme di incentivo: una maggiorazione del 150 per cento degli investimenti in beni materiali nuovi, dispositivi e tecnologie abilitanti la trasformazione in chiave Industria 4.0; una maggiorazione del 40 per cento del costo di acquisizione nel caso di investimenti in beni immateriali (*software*), funzionali alla trasformazione tecnologica in chiave Industria 4.0. Anche questa misura è stata rinnovata e modificata nel tempo. In particolare, nel 2019 sono state introdotte maggiorazioni differenziate che variavano dal 50 al 170 per cento per classe di investimento ed è stato previsto un tetto massimo di spesa pari a 20 milioni.

[273] La normativa dei crediti di imposta per la ricerca e sviluppo ha subito diverse modifiche. L'agevolazione è stata introdotta nel 2015 (legge di stabilità per il 2015) e fino al 2019 seguiva il criterio della spesa incrementale, ovvero l'aliquota del credito era applicata ogni anno alla differenza positiva fra l'ammontare delle spese per investimenti sostenute nel periodo di imposta di fruizione dell'agevolazione e la media delle medesime spese realizzate nel triennio 2012-14. Dal 2020 (legge di bilancio per il 2020) il credito di imposta è calcolato sul totale della spesa sostenuta (entro un certo massimale) con aliquote differenziate per investimenti in R&S, transizione ecologica e innovazione tecnologica 4.0. Dal 2015 al 2020 il credito di imposta è stato affiancato dal cosiddetto *patent box* (legge di stabilità per il 2015) che prevedeva la deducibilità del 50 per cento dei redditi derivanti dall'utilizzazione di alcune tipologie di beni immateriali giuridicamente tutelabili. Infine dal 2021 il nuovo *patent box* prevede una maggiorazione pari al 110 per cento della deducibilità, ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP, dei costi di R&S sostenuti in relazione ai beni immateriali giuridicamente tutelabili (*software* protetti da *copyright*, brevetti industriali e disegni e modelli giuridicamente tutelati).

[274] Il credito di imposta per il Mezzogiorno è stato introdotto con la legge di stabilità per il 2016 e consisteva originariamente in un credito per gli investimenti effettuati fra il 2016 e il 2019 pari a una percentuale dell'investimento netto differenziata a seconda della dimensione di impresa: 20 per cento della spesa sostenuta per le micro e piccole imprese; 15 per cento per le medie imprese; 10 per cento per le grandi imprese. Era inoltre previsto un tetto massimo al costo complessivo dei beni agevolabili pari a 1,5 milioni per

Negli anni più recenti, l'emergenza sanitaria e la crisi inflazionistica hanno prodotto un nuovo *shock* sul sistema produttivo. Durante la prima non tutti i settori hanno sofferto allo stesso modo e, in generale, la profittabilità delle imprese (soprattutto in alcuni settori) ha continuato a garantire nel biennio 2020-21, in termini di competenza, i livelli di gettito pre-crisi: il calo del gettito del 2020 è stato più che compensato dall'incremento di quello relativo al 2021. In generale, gli effetti negativi sono stati temporanei e asimmetrici, ma anche quelli positivi legati alla forte ripresa, sebbene diffusi su tutto il tessuto produttivo, sono risultati più elevati in alcuni settori, in particolare, quelli della Produzione di energia, delle Costruzioni e dei Servizi finanziari, che hanno fatto registrare una redditività significativamente più elevata anche a seguito della fiammata inflazionistica innescata dall'aumento dei prezzi dell'energia e dalle misure di incentivo al settore dell'Edilizia. In questo periodo sono stati introdotti importanti interventi di sostegno – dapprima più generalizzati e poi via via più selettivi – che hanno determinato un trasferimento di risorse pubbliche di un certo rilievo verso le imprese in sofferenza. Durante l'emergenza sanitaria è stato necessario sia fronteggiare le perdite di fatturato delle imprese più colpite – attraverso i contributi a fondo perduto – sia sostenere le imprese dal lato dei costi, ad esempio, attraverso l'ampliamento e il rafforzamento della Cassa integrazione guadagni durante i periodi di inattività e i crediti d'imposta. Lo strumento del credito è stato nuovamente utilizzato durante la crisi inflazionistica per contenere l'aumento dei costi delle imprese a più elevata intensità energetica. Va osservato che i crediti d'imposta si caratterizzano per una fruibilità più immediata e certa in quanto non condizionata dalla capienza fiscale delle imprese. Nello stesso periodo, sono state significativamente estese le garanzie sui finanziamenti alle imprese (sia attraverso il Fondo per le PMI di Mediocredito Centrale sia attraverso la SACE per le imprese più grandi). Non hanno invece avuto successo i tentativi di far contribuire al costo dei sostegni le imprese che proprio per effetto delle crisi hanno potuto aumentare la loro profittabilità. Le misure straordinarie – il contributo straordinario delle imprese del settore dell'energia per il caro bollette (DL 21/2022) e l'imposta straordinaria per le banche sull'incremento dei margini di interesse (DL 104/2023) – non hanno prodotto gli effetti di gettito attesi[275].

Per quanto riguarda le politiche di incentivo, le maggiorazioni degli ammortamenti – che dovevano terminare nel 2019 – dal 2020 sono state prorogate e trasformate in crediti d'imposta e per il biennio 2024-25 è stato previsto un credito specifico per investimenti che determinano nel processo produttivo e/o nel prodotto un certo livello di efficientamento energetico. Anche gli altri crediti sono stati confermati – sebbene con

le micro e le piccole imprese, 5 per le medie e 15 per le grandi. Il DL 243/2016 è successivamente intervenuto sulla disciplina istitutiva innalzando sia le percentuali del credito – 45 per cento per micro e piccole imprese, 35 per le medie e 25 per le grandi in Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia; 30 per cento per micro e piccole imprese, 20 per le medie e 10 per le grandi in Abruzzo e Molise (in Molise per i beni acquisiti per tutto il 2022 e fino al 31 dicembre 2023 le percentuali erano pari a quelle spettanti alle regioni del primo gruppo) – sia i tetti di spesa ammissibili per ciascuna classe dimensionale (rispettivamente 3, 10 e 15 milioni) per gli investimenti effettuati da marzo 2017. Dal 2017 la percentuale era inoltre applicata direttamente al costo dell'investimento. La misura è stata progressivamente prorogata negli anni fino alla fine del 2023. Per una definizione di micro, piccola, media e grande impresa si veda la nota 277.

[275] Per le banche è stata prevista in alternativa al prelievo la possibilità di destinare un importo, non inferiore a due volte e mezzo l'imposta, a una riserva non distribuibile.

effetti complessivi di depotenziamento delle aliquote implicite – definendo un quadro di incentivi fortemente orientato ai crediti d'imposta.

Negli ultimi due anni, il gettito dell'Ires è sensibilmente cresciuto soprattutto per l'andamento particolarmente favorevole dei profitti delle imprese, specialmente di quelle nei settori dell'Energia, delle Costruzioni e Finanziario (fig. 4.24), influenzati anche dalla fiammata inflazionistica. In particolare, il contributo alla crescita del gettito complessivo (in termini di competenza) del settore delle Costruzioni è stato del 2,6 e 1,3 per cento, rispettivamente, nel 2022 e nel 2023. Il contributo dei Servizi finanziari, che era stato dell'1,6 per cento nel 2023, è atteso crescere nel 2024 per l'andamento ancora sostenuto dei margini di profitto del settore. Un ulteriore elemento di crescita del gettito si può individuare nell'ampliamento della base imponibile dovuto allo spostamento delle misure di incentivo dalle deduzioni ai crediti d'imposta. Questi ultimi non incidono sul gettito complessivo dell'Ires perché contabilmente non vengono registrati in diminuzione delle entrate ma piuttosto tra le spese come contributi alla produzione o contributi agli investimenti a seconda della loro natura e del grado di esigibilità.

Nel paragrafo si evidenziano i principali fattori di natura economica e tributaria che fra il 2011 e il 2021 hanno definito il contributo al gettito delle società di capitali con riferimento all'Ires. Innanzitutto, si delinea un quadro generale delle società di capitali: nel paragrafo 4.3.1 si riporta l'evoluzione nel decennio della platea dei contribuenti Ires considerando la loro numerosità e distribuzione settoriale, dimensionale e territoriale a partire dalle informazioni di natura amministrativa contenute nelle dichiarazioni dei redditi; nel paragrafo 4.3.2 l'attenzione è posta su alcune variabili fondamentali per valutare i progressi nella situazione economica delle società. In secondo luogo, per il periodo 2015-2021, nel paragrafo 4.3.3 si analizzano le principali componenti che determinano la base imponibile dell'Ires a partire dal risultato di bilancio. In particolare, si esamina come gli aggiustamenti di natura tributaria – attraverso passaggi successivi – modifichino il risultato di bilancio fino alla definizione della base imponibile. In terzo luogo, vengono studiate più in dettaglio due modifiche strutturali realizzate nel periodo: da una parte, quelle al trattamento tributario delle fonti di finanziamento e, dall'altra, gli interventi di incentivo fiscale. In particolare, nel paragrafo 4.3.4 si esamina la politica finanziaria delle società e la remunerazione delle fonti di finanziamento, considerando sia il regime della deducibilità degli interessi passivi sia il trattamento fiscale della remunerazione del capitale proprio determinato dall'introduzione dell'ACE, che è rimasta in vigore fino al 2023. Infine, nel paragrafo 4.3.5 si presenta un quadro dell'utilizzo da parte delle società delle principali misure di incentivo agli investimenti introdotte nell'ultimo decennio. Gli effetti di queste misure e delle politiche relative alle fonti di finanziamento sono quantificati in termini di andamento dell'aliquota marginale effettiva.

4.3.1 La platea dei contribuenti Ires[276]

Nel periodo 2011-2021 è diminuito il numero delle imprese ed è cambiata la composizione per forma giuridica. Il numero complessivo delle imprese è diminuito da 3,8 a 3,1 milioni; la quota di società di capitali sul totale è aumentata dal 28,8 al 42,9 per cento (da 1,1 a 1,3 milioni) (tab. 4.2).

Negli ultimi due decenni sono stati numerosi gli incentivi per le imprese a costituirsi come società di capitali. Oltre alla semplificazione della normativa per la loro costituzione (da ultimo la possibilità di costituirsi come società a responsabilità limitata semplificate con un capitale sociale minimo molto basso), è stata ridotta l'aliquota di imposta legale sui profitti societari (la somma delle aliquote Ires e IRAP è passata dal 41,3 per cento della fine degli anni Novanta al 27,8 del 2017 e degli anni successivi) e sono state introdotte misure che hanno ampliato la gamma dei regimi di imposizione all'interno di questa forma giuridica. In particolare, con riferimento a quest'ultimo aspetto, sono state previste

Tab. 4.2 – La numerosità delle imprese

	Totale società	Società di persone e persone fisiche	Società di capitali	Società di capitali in percentuale del totale
2011	3.811.168	2.714.016	1.097.152	28,8
2012	4.032.780	2.935.367	1.097.413	27,2
2013	3.959.039	2.854.164	1.104.875	27,9
2014	3.894.285	2.772.070	1.122.215	28,8
2015	3.705.489	2.552.297	1.153.192	31,1
2016	3.567.256	2.400.156	1.167.100	32,7
2017	3.493.524	2.296.945	1.196.579	34,3
2018	3.393.269	2.167.667	1.225.602	36,1
2019	3.130.048	1.869.045	1.261.003	40,3
2020	3.057.169	1.782.302	1.274.867	41,7
2021	3.050.902	1.741.825	1.309.077	42,9

Fonte: elaborazioni su dati dell'Anagrafe tributaria.

[276] L'analisi relativa alle società di capitali si avvale della banca dati amministrativa delle dichiarazioni dei redditi e dei dati di bilancio di fonte Bureau van Dijk condensate nel modello di microsimulazione Medita dell'UPB. Il quadro generale relativo ai contribuenti e all'imposta si riferisce all'universo fiscale. Per le variabili economiche si fa invece riferimento alle sole imprese che risultano compresenti nelle due banche dati. Le analisi disaggregate basate sui dati di dichiarazione sono disponibili dal 2015 (si considerano le sole società attive escludendo quelle appartenenti al settore della Pubblica Amministrazione). Il periodo di analisi per le variabili economico-finanziarie si estende invece dal 2011 al 2021, ultimo anno per il quale sono disponibili i dati disaggregati. Con il modello - si rappresenta in media circa l'80 per cento del complesso delle società che presentano dichiarazione e l'85 per cento delle società attive. Considerando solo queste ultime, la rappresentatività è, in tutti gli anni, particolarmente elevata (prossima al 90 per cento) nei settori della Manifattura e delle *Utilities*. Dal punto di vista territoriale, la copertura è migliore per le regioni del Centro-Nord rispetto a quelle del Sud. Relativamente all'imposta, la rappresentatività è pari al 90 per cento circa del gettito delle società singole e all'80 per cento del gettito dei gruppi fiscali. Le percentuali di copertura aumentano se si escludono le società finanziarie. La copertura è del tutto analoga se invece dell'imposta si considera il risultato dopo le variazioni. Si noti che, quando non ci si riferisce specificamente alle società appartenenti a gruppi fiscali, il gruppo è considerato come un'unità impositiva costituita da tutte le imprese appartenenti.

l'opzione per la tassazione sul risultato consolidato dei gruppi e quella per il regime di trasparenza fiscale, che permette alle società di capitali di imputare i propri redditi ai soci. Circa il 2 per cento delle società ha optato per il regime del consolidato fiscale – il numero dei gruppi fiscali è aumentato da 5.250 del 2011, a 5.898 nel 2015 e a 6.545 nel 2021 – e un ulteriore 2 per cento ha scelto il regime della trasparenza fiscale.

In generale, nell'ultimo decennio si consolidano alcune tendenze di più lungo periodo.

La forma giuridica prevalente è la società a responsabilità limitata, seguita dalla società cooperativa e dalla società per azioni. Fra il 2011 e il 2021 si osserva un incremento del numero delle prime, che passano dall'86 a oltre il 91 per cento del totale delle imprese, e una riduzione delle altre due tipologie, in particolare delle cooperative.

La diffusione delle società di capitali ha riguardato soprattutto il terziario (tab. 4.3). Fra il 2011 e il 2021 l'Industria è passata da circa il 33 al 28,6 per cento del complesso delle società, mentre i Servizi sono aumentati dal 65 al 69,3 per cento. Negli ultimi anni la Manifattura ha rappresentato circa il 44 per cento delle società, ma nel 2021 la sua quota si è ridotta al 42,5 per cento a favore del settore delle Costruzioni (passato dal 49,6 al 51,24 per cento). Nei servizi, le società dei settori Immobiliari, professionali e noleggi rappresentano la quota maggiore (circa il 36 per cento); il Commercio e i Servizi rappresentano un ulteriore 51 per cento delle società (rispettivamente il 28,1 e il 22,8 per cento nel 2021).

La forma giuridica e la distribuzione settoriale hanno avuto riflessi importanti sulla dimensione delle società di capitali in Italia. Le società presentano una distribuzione dimensionale, in termini di ricavi, estremamente stabile nel tempo, con oltre l'80 per

Tab. 4.3 – Composizione settoriale delle società di capitali
(percentuali)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Agricoltura	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1	2,1	2,0	2,0	2,0
Industria, di cui:	33,1	32,6	32,1	31,4	30,8	30,4	29,7	29,2	28,8	28,6	28,7
Estrazione	*0,7*	*0,7*	*0,7*	*0,7*	*0,6*	*0,6*	*0,6*	*0,6*	*0,6*	*0,6*	*0,5*
Manifattura	*40,4*	*40,5*	*41,0*	*41,4*	*41,9*	*42,4*	*42,7*	*43,0*	*42,8*	*42,6*	*41,6*
Utilities	*5,7*	*5,9*	*6,0*	*6,0*	*5,9*	*5,8*	*5,8*	*5,7*	*5,7*	*5,7*	*5,8*
Costruzioni	*53,2*	*52,8*	*52,4*	*51,9*	*51,5*	*51,2*	*50,9*	*50,7*	*50,9*	*51,1*	*52,2*
Servizi, di cui:	62,6	63,1	63,7	64,4	65,0	65,4	66,0	66,5	66,8	66,9	66,8
Commercio	*30,2*	*30,2*	*30,2*	*30,2*	*30,1*	*30,0*	*29,9*	*29,7*	*29,5*	*29,4*	*29,0*
Immobiliari professionali e noleggi	*39,7*	*39,5*	*39,0*	*38,5*	*37,9*	*37,3*	*37,0*	*36,7*	*36,5*	*36,6*	*36,8*
Servizi alla persona	*9,7*	*9,8*	*9,9*	*10,0*	*10,1*	*10,2*	*10,3*	*10,3*	*10,4*	*10,4*	*10,4*
Altri servizi	*20,4*	*20,6*	*20,9*	*21,4*	*21,9*	*22,5*	*22,9*	*23,2*	*23,6*	*23,7*	*23,7*
Servizi finanziari	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,3	2,3	2,4	2,5

Fonte: elaborazioni su dati dell'Anagrafe tributaria.

cento delle società che rientrano fra le microimprese[277]. Nel complesso, micro e piccole imprese superano il 96 per cento del totale delle società. (tab. 4.4).

Tra il 2011 e il 2021 la distribuzione territoriale evidenzia un aumento di 2,2 punti percentuali della quota di società registrate nel Sud (dal 26,8 al 29 per cento). Corrispondentemente si è ridotta in modo omogeneo la quota delle altre aree (tab. 4.5).

Tab. 4.4 – Composizione dimensionale delle società di capitali *(percentuali)*

Dimensione	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Micro	81,5	82,0	81,2	80,5	82,0	81,8	81,5	81,6	81,5	83,3	81,9
Piccole	15,1	14,8	15,4	15,9	14,7	14,9	15,1	15,1	15,1	13,4	14,5
Medie	2,7	2,6	2,7	2,9	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,9
Grandi	0,6	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7

Fonte: elaborazioni su dati dell'Anagrafe tributaria.

Tab. 4.5 – Composizione territoriale delle società di capitali *(percentuali)*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nord-Ovest	28,2	28,0	28,2	28,5	28,0	27,8	27,5	27,5	27,4	27,6	27,5
Nord-Est	19,7	19,6	19,9	20,3	19,8	19,6	19,5	19,5	19,4	19,5	19,3
Centro	25,3	25,3	25,1	24,7	25,0	25,0	24,8	24,7	24,5	24,3	24,3
Sud	26,8	27,1	26,8	26,5	27,1	27,6	28,1	28,3	28,6	28,5	29,0
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni su dati dell'Anagrafe tributaria.

4.3.2 La condizione economica delle società

Il contributo al gettito delle società di capitali dipende dall'andamento della loro redditività. Nel periodo 2011-2021 le imprese, nonostante le crisi degli ultimi anni, hanno mostrato un andamento complessivamente positivo di alcune variabili economiche rilevanti per valutarne lo stato di salute. L'analisi è condotta utilizzando il modello Medita dell'UPB che consente di integrare le informazioni di natura fiscale con quelle di natura economico-finanziaria.

[277] La classificazione dimensionale è quella prevista dalla Raccomandazione della Commissione europea 2003/361/CE. Micro impresa: società con un numero di dipendenti inferiore a 10 e con un fatturato o un attivo patrimoniale minore di 2 milioni di euro; piccola impresa: società con un numero di dipendenti inferiore a 50 e con un fatturato o un attivo patrimoniale minore di 10 milioni di euro; media impresa: società con un numero di dipendenti inferiore a 250 e con un fatturato inferiore a 50 milioni di euro o un attivo patrimoniale minore di 43 milioni di euro; grande impresa: società con un numero di dipendenti superiore a 250 o con un fatturato superiore a 50 milioni di euro o un attivo patrimoniale superiore a 43 milioni di euro.

È cresciuta la quota di società con dipendenti e il numero medio di occupati. Il numero di lavoratori dipendenti è passato da 8,5 milioni del 2011 a 9 nel 2015 e ha raggiunto un picco di 9,9 milioni nel 2021. Il numero medio di dipendenti è rimasto abbastanza stabile (passando da 9,3 a 9,9 fra il 2011 e il 2021) con una variabilità elevata tra i diversi settori. Le società con dipendenti sono aumentate passando dal 52 per cento del 2011 a circa il 61 nel 2021 (tab. 4.6). L'incremento si osserva in tutti i settori, ma è particolarmente accentuato nei servizi. La percentuale di imprese con dipendenti è superiore alla media (62,5 per cento) nella Manifattura (87 per cento, con un numero medio di 23 dipendenti) e inferiore nel Commercio (27,3 per cento), nei Servizi (35,9 per cento) e nelle *Utilities* (40,4 per cento). Quest'ultimo settore, tuttavia, è quello che dopo la Manifattura impiega in media il maggior numero di dipendenti. La crescita delle imprese con dipendenti e quella del numero medio degli occupati sono particolarmente elevate nel settore delle costruzioni.

Nell'ultimo decennio è aumentato il numero delle società attive. Considerando separatamente le società singole dalle società appartenenti a gruppi fiscali, circa il 90 per cento delle prime è attivo, ovvero esercita effettivamente l'attività. Tale percentuale è aumentata leggermente nell'arco di tempo considerato fino a superare il 93 per cento nel 2021. Leggermente più alta è la percentuale delle società attive appartenenti a gruppi fiscali che sono invece rimaste stabili al 95 per cento in tutto il periodo considerato.

Di tutte le società che presentano dichiarazione, circa 760.000 sono presenti nell'intero periodo considerato. Si tratta di un insieme di imprese che, pur non superando il 66 per cento della popolazione di ciascun anno, rappresenta sempre circa il 90 per cento del gettito Ires versato. All'interno di questo gruppo, i settori dell'Industria – in particolare la Manifattura – sono più rappresentati rispetto alla popolazione generale e versano poco

Tab. 4.6 – I dipendenti nelle società di capitali

	Distribuzione dei dipendenti			N. medio dipendenti			Società con dipendenti (percentuali del totale)			Valore medio salari e stipendi (valori 2011)		
	2011	2015	2021	2011	2015	2021	2011	2015	2021	2011	2015	2021
Agricoltura	1,4	1,5	1,9	6,9	7,8	9,5	49,7	61,0	57,6	17.063	15.965	13.176
Estrazione	0,2	0,2	0,1	8,4	9,1	9,0	62,5	70,6	69,3	29.224	31.871	33.708
Manifattura	32,6	30,2	29,3	21,8	22,9	22,8	79,3	88,2	86,3	30.374	30.699	31.463
Utilities	2,9	2,8	2,8	13,9	15,2	15,7	32,0	42,8	39,4	34.522	36.047	34.781
Costruzioni	7,8	6,8	7,8	4,2	4,7	5,5	43,2	55,6	59,6	25.277	22.496	23.605
Commercio	16,4	15,9	16,3	8,0	8,4	8,3	65,2	76,0	71,6	25.124	24.114	24.048
Altri servzi	17,6	18,0	19,1	13,1	13,4	12,2	67,0	78,4	74,6	26.884	25.076	24.004
Servizi alla persona	7,0	7,7	8,2	11,6	12,5	12,1	61,7	73,8	69,5	20.100	18.739	18.075
Servizi finanziari	2,1	4,4	1,5	9,5	20,4	6,1	27,2	36,6	26,7	29.124	13.429	32.903
Professionali, immobiliari e noleggi	11,9	12,6	13,0	4,3	5,1	5,1	28,4	38,3	34,6	24.425	23.001	26.310
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**9,3**	**9,3**	**9,9**	**52,2**	**57,0**	**60,8**	**26.977**	**25.368**	**26.235**

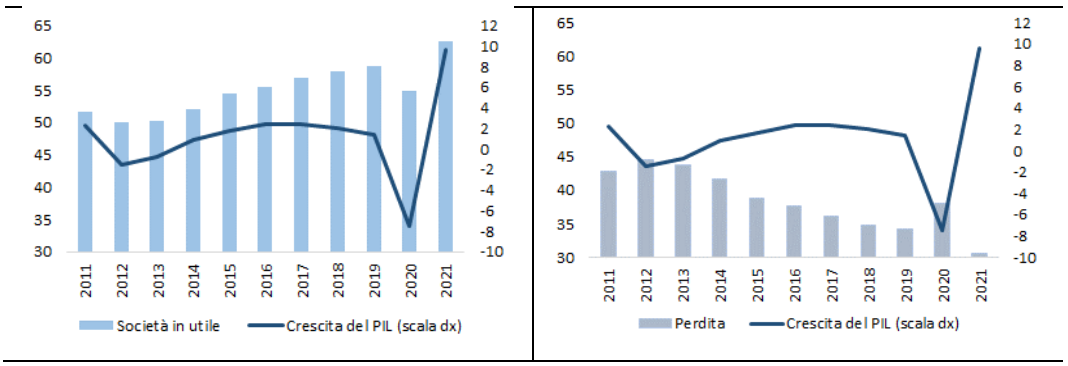
Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.

meno del 50 per cento dell'Ires delle società singole; viceversa, i Servizi lo sono meno. In ciascun anno del periodo osservato sono nate circa 100.000 nuove imprese[278], di cui la metà nei settori del Commercio, dei Servizi e dei Servizi alla persona; nel 2021 è stato rilevante il numero delle nuove nate nel settore delle Costruzioni, probabilmente sospinte dagli incentivi che hanno riguardato il settore e che ne hanno aumentato l'attività. Delle imprese in attività dal 2016, due terzi sono presenti anche negli anni successivi fino al 2021, mentre l'8 per cento circa sopravvive solo un anno. È il settore dei Servizi quello in cui si osserva la percentuale più elevata, circa il 55 per cento, di imprese che non sopravvivono oltre il primo o secondo anno di attività.

È aumentata la quota di imprese in utile. Tale quota è cresciuta dal 48,6 per cento del 2011 al 62,6 nel 2021. Corrispondentemente, la quota in perdita è passata dal 42,8 al 30,6 per cento. È aumentata dal 5,5 al 6,8 per cento la quota di imprese con utile nullo (fig. 4.25).

L'arco di tempo considerato può essere suddiviso in tre sottoperiodi (tab. 4.7) (2011-14, 2015-18 e 2019-2022). In media, nel primo periodo, il complesso dei settori industriali e i Servizi hanno una quota simile di imprese in utile. Dal 2015, tuttavia, l'Industria mostra una dinamica migliore rispetto ai Servizi. Maggiori disomogeneità si osservano nei singoli settori. La quota di società in utile nella Manifattura è sempre maggiore rispetto alla media complessiva, specialmente nel secondo sottoperiodo (2015-18), caratterizzato dalla ripresa economica. La quota si è poi stabilizzata nei tre anni successivi nonostante l'emergenza sanitaria: le società in utile nel 2021 hanno superato il 71 per cento dopo essere scese dal 68,4 al 62,4 tra il 2019 e il 2020. Il settore delle Costruzioni registrava nel sottoperiodo 2011-14 una quota di imprese in utile ben al di sotto della media (44,3 per cento), ma negli anni successivi ha recuperato progressivamente, con una quota superiore al 57 per cento in media nel triennio 2019-2021 anche grazie all'impulso degli incentivi alle ristrutturazioni edilizie. Tra i Servizi non finanziari, il contributo maggiore è fornito dal

Fig. 4.25 – Le società di capitali in utile e in perdita
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.

[278] Nell'analisi è considerata nuova nata nell'anno l'impresa che presenta dichiarazione in quell'anno e nei successivi e per la quale sono assenti dichiarazioni negli anni precedenti.

Tab. 4.7 – Le società di capitali in utile e in perdita per settori
(in percentuale del totale)

	In utile			In perdita		
	2011-2014	2015-2018	2019-2021	2011-2014	2015-2018	2019-2021
Agricoltura	41,4	43,9	46,7	47,7	43,7	40,7
Industria, di cui:	50,4	57,5	61,9	43,3	35,3	31,1
Estrazione	*44,9*	*48,9*	*52,7*	*49,5*	*43,8*	*39,8*
Manifattura	*58,9*	*67,0*	*67,5*	*37,0*	*28,2*	*27,7*
Utilities	*47,0*	*53,8*	*58,4*	*47,8*	*39,8*	*35,4*
Costruzioni	*44,3*	*50,2*	*57,8*	*47,6*	*40,6*	*33,4*
Servizi, di cui:	51,8	56,3	58,0	43,0	37,1	35,2
Commercio	*56,0*	*61,9*	*64,3*	*39,3*	*32,1*	*29,6*
Immobiliari, professionali e noleggi	*51,1*	*54,8*	*58,2*	*44,8*	*40,0*	*36,4*
Servizi alla persona	*45,8*	*49,7*	*50,2*	*44,5*	*38,0*	*36,6*
Altri servizi	*49,7*	*54,4*	*53,4*	*44,4*	*38,5*	*39,6*
Servizi finanziari	49,1	51,0	52,7	46,0	42,4	40,3
Totale	**49,1**	**51,0**	**52,7**	**46,0**	**42,4**	**40,3**

Fonte: elaborazioni su modello MEDITA dell'UPB.

Commercio: negli anni 2011-14 questo settore registrava una quota simile a quella della Manifattura (56 per cento) e dal 2015 ha sempre superato il 60 per cento. Il settore finanziario, invece, ha mantenuto per lo più costante la sua quota di società in utile passando dal 49,1 al 52,7 per cento. Va infine osservato che anche i settori che nel 2020 hanno sofferto di più per effetto della emergenza sanitaria (le Attività dei servizi di alloggio e ristorazione e le Attività ricreative), nel 2021 hanno più che recuperato la loro quota di imprese in utile.

La tabella 4.8 mostra invece la composizione delle società in utile e in perdita in percentuale del totale. Il settore dell'Industria, che rappresenta quasi il 40 per cento delle imprese in utile fino al 2014, vede ridursi questa quota fino al 35 per cento nell'ultimo sottoperiodo. Corrispondentemente è aumentata la quota dei Servizi non finanziari. Le società in perdita sono più concentrate nei Servizi non finanziari (passando dal 35 al 51,1 per cento fra i primi due e l'ultimo sottoperiodo). D'altra parte, le società finanziarie rappresentano una quota progressivamente sempre minore delle società in perdita; nel 2019-2021 sono solo il 15 per cento del totale delle società con perdite. Sotto il profilo dimensionale, le società di maggiore dimensione rappresentano stabilmente nel tempo poco più del 50 per cento delle società in utile. Dal 2011 al 2021 sono invece una quota progressivamente inferiore delle imprese in perdita. Relativamente alla distribuzione territoriale, le imprese del Nord rappresentano stabilmente circa i due terzi delle società in utile; si osserva che nell'ultimo sottoperiodo, rispetto al primo, le imprese del Mezzogiorno sono una quota leggermente più alta delle imprese in utile e più bassa delle imprese in perdita.

È aumentata la redditività delle imprese, soprattutto di quelle piccole e di quelle operanti nella Manifattura e nelle Costruzioni. La redditività media, misurata con l'indice

Tab. 4.8 – Composizione delle società di capitali in utile e in perdita per macrosettori, dimensione e area geografica
(valori percentuali)

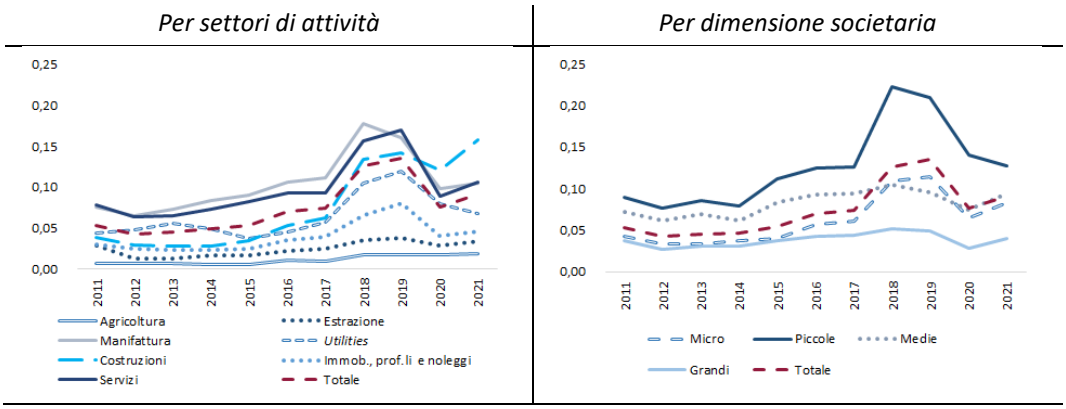
	2011-2014			2015-2018			2019-2021		
	N. società	Utile di bilancio	Perdita di bilancio	N. società	Utile di bilancio	Perdita di bilancio	N. società	Utile di bilancio	Perdita di bilancio
Macrosettore									
Agricoltura	2,0	0,4	0,6	2,0	0,5	0,9	2,0	0,4	0,8
Industria	32,3	39,5	32,4	30,0	35,8	32,5	28,7	34,9	32,9
Servizi (escl. finanziarie)	63,5	34,5	37,4	65,8	35,0	42,3	66,9	37,2	51,1
Finanziarie	2,2	25,6	29,6	2,2	28,8	24,4	2,4	27,4	15,2
Dimensione									
Micro	81,3	17,9	27,8	81,7	18,6	34,4	82,2	18,8	31,1
Piccole	15,3	13,4	16,4	15,0	14,6	15,9	14,3	13,6	14,8
Medie	2,8	15,5	14,2	2,7	15,5	13,8	2,8	15,5	15,6
Grandi	0,6	53,2	41,6	0,6	51,4	36,0	0,7	52,1	38,6
Area									
Nord-Est	19,6	20,1	17,8	19,1	21,7	19,8	18,8	22,0	17,0
Nord-Ovest	27,9	43,1	44,8	27,0	46,0	44,7	26,8	44,6	52,7
Centro	25,3	30,1	27,5	25,1	25,8	24,8	24,7	26,1	20,5
Sud	27,3	6,7	10,0	28,9	6,6	10,8	29,8	7,4	9,8

Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.

ROI (ossia il rapporto tra margine operativo lordo e capitale investito), è molto bassa, in media pari al 3 per cento, nel quinquennio 2011-15 per poi aumentare in modo significativo fino a raggiungere il 12 per cento nel 2018 e il 30 nel 2021. Anche in questo caso si osservano differenze settoriali rilevanti: alcuni settori (Agricoltura e Immobiliare, professionale e noleggi ed Estrazione) presentano valori sotto la media (con il settore dell'Estrazione che registra la crescita più bassa) mentre altri, come la Manifattura e, soprattutto dal 2015, le Costruzioni, presentano valori ampiamente superiori. Aumenta inoltre nel tempo, dal 40 a oltre il 50 per cento, la quota di imprese con un valore del ROI superiore all'8 per cento. Tale quota è crescente per tutti i settori ma risulta particolarmente elevata per la Manifattura e le Costruzioni. La redditività risulta più marcata per le società piccole, che hanno mostrato anche una maggiore reattività al ciclo economico, con aumento del ROI più elevato di quello registrato per le grandi imprese nel periodo della ripresa economica (2015-19) e una diminuzione più ampia durante la crisi pandemica (2020-21) (fig. 4.26).

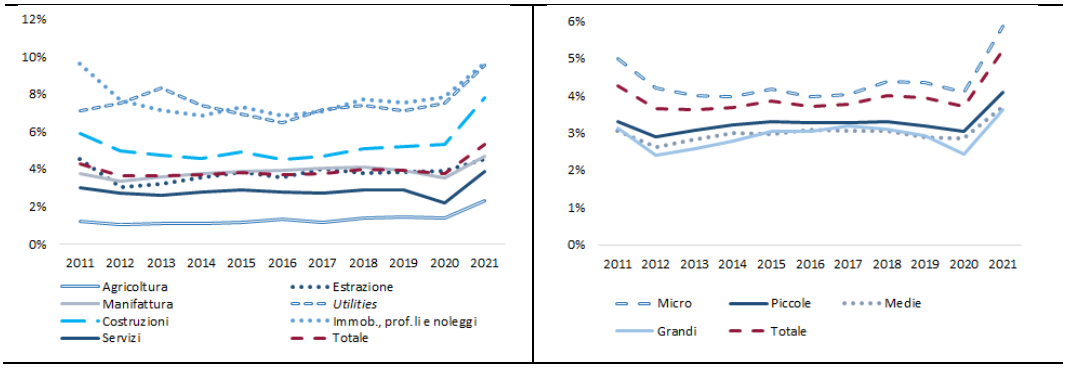
Il margine di profitto ha ripreso a crescere negli ultimi anni dopo una fase di relativa stabilità. Tra il 2011 e il 2019, il margine di profitto, misurato con il ROS (ossia il rapporto tra margine operativo lordo e ricavi), è rimasto sostanzialmente stabile passando da un minimo del 3,6 per cento del 2013 a un massimo del 4 nel 2018. Nel periodo successivo è invece cresciuto in maniera leggermente più marcata, raggiugendo il 5,3 per cento nel 2021. Emergono tuttavia differenze settoriali (fig. 4.27). Aumenti maggiori si osservano

Fig. 4.26 – La redditività delle imprese misurata con il ROI per settore di attività e per dimensione
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.

Fig. 4.27 – Il margine di profitto delle imprese misurato con il ROS



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.

nei settori delle Costruzioni (dal 5,2 al 7,8 per cento) e in quelli delle *Utilities* e Immobiliare, professionale e noleggio (rispettivamente, dal 7,1 al 9,5 e dal 7,5 al 9,7), dopo che negli anni precedenti avevano registrato riduzioni anche maggiori.

Sono progressivamente migliorate le caratteristiche di rischiosità delle imprese. La quota di società appartenenti alle prime due classi di rischio[279], ovvero quelle meno rischiose, è aumentata progressivamente, passando da circa un quarto all'inizio del periodo al 40 per cento nel 2021. Parallelamente sono diminuite le società nella classe di rischio maggiore (dal 5 all'1,4 per cento). Inoltre, fra il 2013 e il 2015, mentre il 51 per cento delle imprese rimane nella stessa classe, circa il 12 per cento migliora la propria situazione, passando dall'ultima o dalla penultima classe di rischio a una precedente.

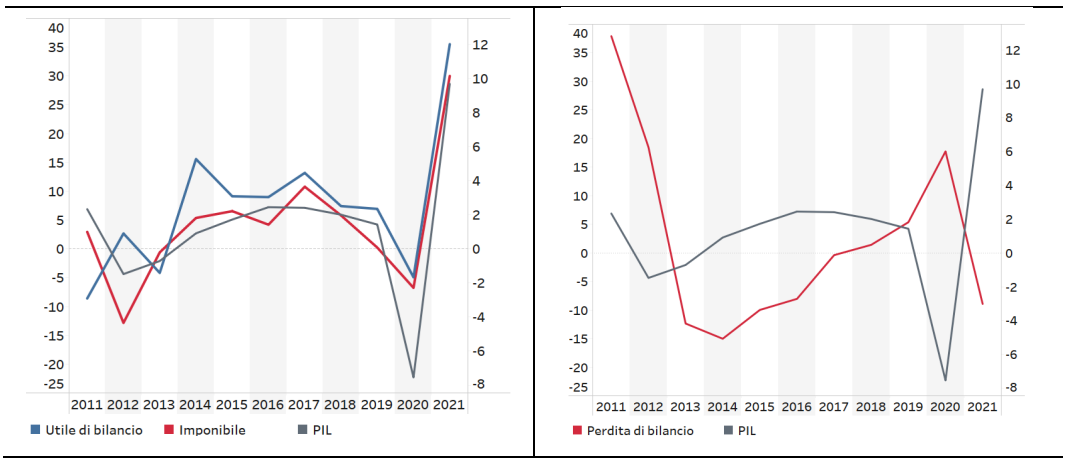
[279] Il rischio è misurato sulla base di un indice composito costruito a partire dai dati di bilancio delle imprese e include diversi indicatori relativi allo stato economico-finanziario di ciascuna impresa. Per ulteriori dettagli si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL AC 2461 di conversione del DL 8 aprile 2020, n. 23 recante misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali", 30 aprile.

Transizioni analoghe si osservano anche fra il 2015 e il 2018 mentre sono meno marcate quelle tra il 2018 e il 2021: le imprese che migliorano la propria posizione sono circa il 6 per cento. Si osservano, infine, alcune differenze di rischiosità fra le imprese singole e quelle in gruppo. In particolare, le società in gruppo presentano per tutto il periodo una percentuale di imprese maggiore nelle due classi meno rischiose, soprattutto nella prima, che dal 2013 al 2021 passa dall'11 per cento a oltre il 19 (contro percentuali del 7,3 e del 13 per cento per le singole).

In tutto il periodo si registra una forte concentrazione dell'utile di bilancio: circa il 75 per cento del suo ammontare è generato approssimativamente dall'1 per cento delle società.

Come per gli utili e le perdite, anche l'evoluzione della base imponibile risulta correlata con l'andamento del PIL, sebbene in maniera meno accentuata (fig. 4.28). Infatti, come si vedrà nel paragrafo seguente, negli anni di maggiore redditività, dalle basi imponibili è possibile scontare le perdite degli anni precedenti che non hanno ancora trovato capienza; inoltre, la normativa tributaria prevede un trattamento differenziato da quello civilistico per alcune voci di bilancio e misure di agevolazione fiscale che influiscono sulla determinazione della base imponibile.

Fig. 4.28 – Tasso di crescita del PIL, dell'utile o perdita di bilancio e della base imponibile



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.

4.3.3 Dall'utile all'imposta: un passaggio complesso

Come sottolineato nel precedente paragrafo, nel sistema tributario italiano – come d'altronde anche in quelli di altri paesi – la determinazione della base imponibile dell'imposta sulle società richiede alcuni passaggi. Questi, nell'analisi che segue, sono stati scomposti per tenere conto della loro diversa natura. Innanzitutto, si passa dal risultato netto (utile o perdita) di bilancio a quello che verrà definito "risultato lordo" attraverso alcuni aggiustamenti volti a tenere conto delle imposte indeducibili e ad evitare che si

generino doppie imposizioni dovute ai rapporti finanziari tra le società (par. 4.3.3.1)[280]; dal risultato lordo si passa poi al reddito fiscale con correzioni per tenere conto sia dei disallineamenti tra criteri civilisti e fiscali nel valutare alcune variabili di ricavo e di costo dell'attività di impresa (il cosiddetto doppio binario), sia delle agevolazioni fiscali che prevedono riduzioni del reddito da includere nella base imponibile; infine dal reddito fiscale si giunge alla base imponibile deducendo, nei limiti consentiti dalle norme, le perdite pregresse e la remunerazione figurativa del capitale proprio (ACE) (par. 4.3.3.2).

4.3.3.1 Dal risultato netto di bilancio al risultato lordo

Il risultato netto di bilancio – utile o perdita – deve essere, innanzitutto, corretto per tenere conto sia delle imposte indeducibili – che devono essere risommate per il calcolo della base imponibile – sia delle voci di bilancio, in aumento e in diminuzione, riconducibili alla distribuzione di utili e perdite tra imprese. Queste ultime variazioni sono finalizzate a evitare doppie imposizioni (è il caso, ad esempio, della detassazione dei dividendi e delle plusvalenze esenti derivanti dalla vendita delle partecipazioni in regime di *participation exemption,* PEX, e della simmetrica indeducibilità delle minusvalenze nello stesso regime). Questo primo aggiustamento definisce un risultato lordo (positivo o negativo) prima delle variazioni di natura tributaria in senso stretto.

Complessivamente, le variazioni nette necessarie a evitare la doppia imposizione tendono a ridurre il risultato di riferimento (con le variazioni in diminuzione superiori a quelle in aumento) e si concentrano nelle società che si avvalgono della tassazione di gruppo. La tabella 4.9 riassume gli effetti di questo aggiustamento negli anni 2015, 2018 e 2021. Nella prima colonna è riportato il risultato netto, positivo o negativo, di bilancio e nella quarta il risultato lordo. Nonostante l'aumento determinato dalle imposte indeducibili, le variazioni nette comportano, per il complesso delle società, una riduzione del risultato netto pari a circa il 9 per cento nel 2015 e nel 2018 e del 2 per cento nel 2021 (il rapporto tra il risultato lordo e quello netto, riportato nella quinta colonna, è circa il 91 per cento nel 2015 e nel 2018 e sale al 98 nel 2021). Per le società singole la componente in aumento supera ampiamente quella in diminuzione (nel 2015 il risultato lordo è pari al 156,4 per cento di quello netto e nel 2021 supera il 117 per cento). Per l'insieme delle società in consolidato si evidenzia il processo contrario (nel 2015 e nel 2021 il risultato lordo è pari, rispettivamente, al 46,5 e al 78,1 per cento di quello netto).

[280] In questo caso il risultato lordo non coincide con quello di bilancio, ma deriva dalla modifica del risultato netto di bilancio sulla base delle variazioni in aumento e in diminuzione specificate nella dichiarazione dei redditi ai fini dell'imposta sulle società.

Tab. 4.9 – Determinazione del risultato lordo
(milioni di euro e valori percentuali)

	Risultato netto (a)	Risultato netto - positivi	Società con risultato netto positivo	Risultato lordo (b)	(b)/(a)	Risultato lordo - positivi	Società con risultato lordo positivo
	1	2	3	4	5	6	7
				2015			
Società singole	30.602	70.772	58,1	47.853	156,4	86.621	62,7
Società in consolidato	44.818	77.046	60,9	20.841	46,5	65.597	61,8
Totale	**75.420**	**147.818**	**58,2**	**68.694**	**91,1**	**152.218**	**62,7**
				2018			
Società singole	54.530	91.364	61,2	68.965	126,5	104.678	64,8
Società in consolidato	71.529	96.340	64,0	45.433	63,5	74.641	63,0
Totale	**126.059**	**187.704**	**61,3**	**114.398**	**90,7**	**179.319**	**64,7**
				2021			
Società singole	98.369	131.944	65,2	115.787	117,7	146.007	67,6
Società in consolidato	97.068	132.328	65,8	75.840	78,1	113.278	65,3
Totale	**195.437**	**264.271**	**65,2**	**191.627**	**98,1**	**259.285**	**67,5**

Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.

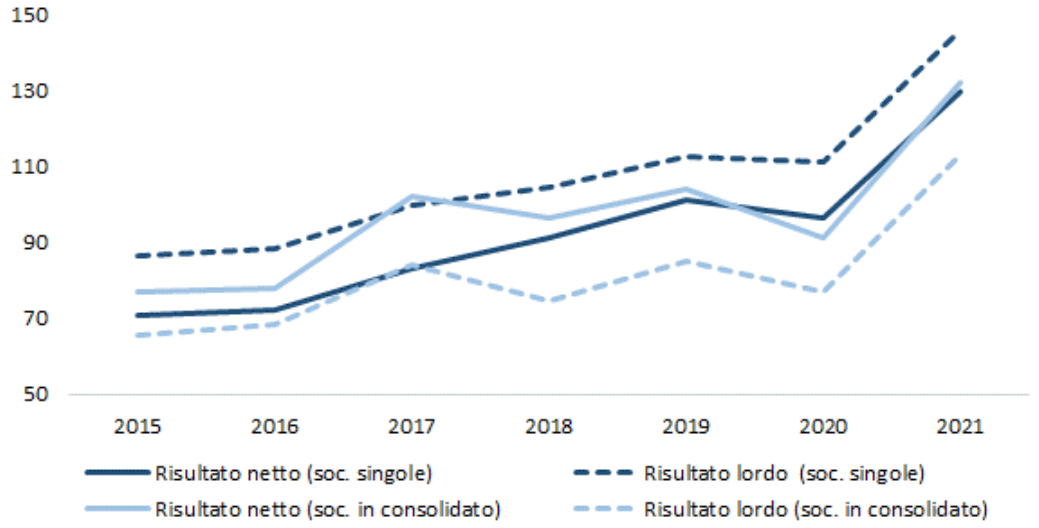
In generale, le variazioni in aumento e in diminuzione possono incidere profondamente sul risultato netto, portando così imprese con una perdita di bilancio ad avere un risultato lordo positivo e viceversa. La tabella 4.9 riporta anche l'ammontare del risultato netto e lordo considerando i soli valori positivi (rispettivamente seconda e sesta colonna) e la corrispondente quota di società in utile rispetto al totale (terza e settima colonna). La quota di società con risultato positivo aumenta nel 2015 (dal 58,1 al 62,7 per cento). Lo stesso avviene in tutti gli anni considerati per le società singole, mentre nel 2018 e nel 2021 la quota diminuisce per le società in consolidato. Gli importi positivi della sesta colonna (così come quelli della seconda), costituirebbero, in assenza di aggiustamenti, la base imponibile "potenziale" su cui applicare l'aliquota d'imposta. La figura 4.29 consente di confrontare per tutti gli anni l'andamento degli importi positivi del risultato netto e di quello lordo per le società singole e per quelle che optano per il regime consolidato. Per le prime, la sommatoria dei risultati lordi positivi è superiore a quella degli utili di bilancio, mentre per quelle in consolidato, con operazioni infragruppo relativamente più elevate, si osserva una sensibile riduzione.

Con riferimento alle società singole, questo effetto non è settorialmente omogeneo. La figura 4.30 mostra, da un lato, l'Industria – comprensiva di Estrazione, Manifattura e *Utilities* – e il settore delle Costruzioni e, dall'altro lato, i Servizi – Commercio, Servizi alla persona e altri servizi – e il settore Finanziario.

L'incremento del risultato lordo (positivo) rispetto al risultato netto è più accentuato per tutti i settori del primo gruppo (pannello in alto) rispetto ai Servizi (pannello in basso). Nel 2015 raggiunge il 147 per cento circa per Industria e Costruzioni contro il 136 per i Servizi. L'effetto è invece di riduzione per il settore Finanziario, che nel primo anno considerato

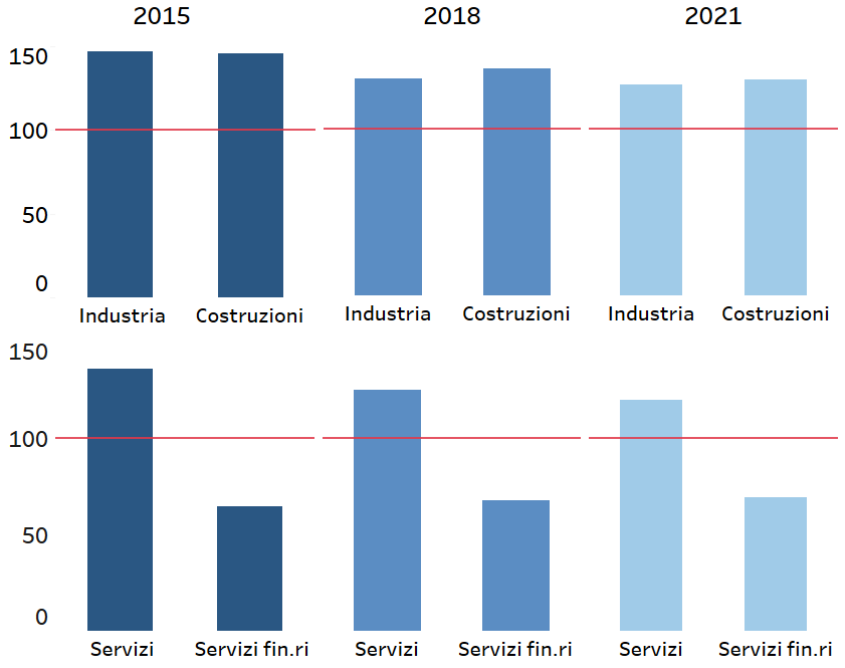
presenta un risultato lordo pari al 65 per cento di quello netto. Questi effetti, sia in aumento sia in diminuzione, tendono ad attenuarsi per tutti i settori nel 2018 e soprattutto nel 2021.

Fig. 4.29 – Valori positivi del risultato netto di bilancio e del risultato lordo
(miliardi di euro)



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.

Fig. 4.30 – Effetto del passaggio dal risultato netto al risultato lordo positivo per alcuni settori (1)
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.
(1) La linea a 100 rappresenta il risultato netto di bilancio positivo.

4.3.3.2 Gli aggiustamenti di natura tributaria per giungere alla base imponibile

Un secondo gruppo di aggiustamenti – variazioni di natura tributaria in senso stretto – **è finalizzato sostanzialmente a tenere conto delle differenze tra regole tributarie e civilistiche con riferimento ad alcune voci di bilancio (cosiddette variazioni per doppio binario).** Queste variazioni sono collegate anche alle politiche di agevolazione fiscale che agiscono attraverso le deduzioni. **Il risultato di questa operazione definisce il reddito o la perdita a fini fiscali. Per definire la base imponibile, dal reddito ai fini fiscali possono essere sottratte, fino a capienza, innanzitutto le perdite pregresse e poi l'ACE. Per le società in consolidato è previsto un passaggio ulteriore.** La deducibilità delle perdite pregresse permette di tenere conto del trattamento asimmetrico dei profitti (tassati) e delle perdite (che richiederebbero una tassazione negativa) su base annua rispetto alla natura pluriennale del bilancio delle imprese, che compensa fasi positive e fasi negative. Si ottiene pertanto un effetto di *smoothing* delle basi imponibili nelle fasi positive del ciclo. L'ACE, che si configura come un incentivo alla capitalizzazione delle imprese, consente la deduzione della remunerazione figurativa degli incrementi di capitale proprio per simmetria con la deducibilità degli interessi passivi[281]. Si noti che la possibilità di compensare le perdite e di utilizzare l'ACE rimane incerta nel breve periodo, in quanto dipende dalla redditività futura dell'impresa e dalla capienza fiscale. L'incidenza di questi due passaggi in termini di riduzione della base imponibile è pertanto maggiore nelle fasi migliori del ciclo.

Dal risultato lordo al reddito fiscale. – La tabella 4.10, analogamente a quanto fatto in precedenza, presenta in dettaglio gli effetti di queste diverse fasi di aggiustamento previste dal sistema tributario (reddito o perdita a fini fiscali, base imponibile dopo lo scomputo delle perdite, base imponibile dopo l'ACE e base imponibile per i gruppi fiscali).

Come già anticipato, il risultato lordo, come determinato dopo il primo gruppo di aggiustamenti (quarta colonna nella tabella 4.9, ripetuto nella prima colonna della tabella 4.10) – che per la singola impresa può essere ancora positivo o negativo – costituisce la base di riferimento per il passaggio al reddito o perdita fiscale (seconda colonna della tabella 4.10). Il risultato finale di questo passaggio dipende sia dal peso del doppio binario sia dalle modifiche normative discrezionali nei diversi anni. Nel 2015, le variazioni in aumento risultano complessivamente maggiori di quelle in diminuzione incrementando il risultato lordo (tab. 4.10, seconda colonna). Questo aggiustamento continua a essere positivo nel 2018, ma la variazione è molto più contenuta. Nel 2021, invece, le variazioni in diminuzione sono maggiori di quelle in aumento e il risultato lordo dopo le variazioni risulta pari all'80,5 per cento di quello iniziale (91,8 per cento per le singole e 63,3 per le società in consolidato). Questo risultato è generato da una riduzione delle variazioni in

[281] Per un approfondimento si vedano il paragrafo 4.3.4 e Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge recante 'Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026'", 14 novembre.

Tab. 4.10 – Determinazione della base imponibile
(milioni di euro e valori percentuali)

	Risultato lordo [1] (b)	Reddito o perdita fiscale (c)	(c)/(b)	Reddito fiscale (d)	Società con base imponib.	Reddito fiscale al netto delle perdite (e)	(e)/(d)	Società con base imponib.	Base imponibile (f)	(f)/(e)	Società con base imponib.	Base imponibile del consolidato (g)	(g)/(f)	Consolidato con base imponib.
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
								2015						
Società singole	47.853	66.270	138,5	89.491	66,8	84.349	94,3	65,6	79.016	93,7	63,9	-	-	-
Società in consolidato	20.841	47.894	229,8	68.352	64,4	67.487	98,7	63,6	62.422	92,5	59,7	47.168	75,6	71,93
Totale	**68.694**	**114.164**	**166,2**	**157.842**	**66,7**	**151.836**	96,2	**65,6**	**141.438**	**93,2**	**63,8**	**-**	**-**	**-**
								2018						
Società singole	68.965	76.217	110,5	97.938	67,8	91.278	93,2	66,4	88.432	96,9	65,0	-	-	-
Società in consolidato	45.433	44.760	98,5	68.022	63,6	66.354	97,5	62,8	64.075	96,6	59,6	46.966	73,3	69,49
Totale	**114.398**	**120.977**	**105,8**	**165.960**	**67,7**	**157.632**	95,0	**66,3**	**152.507**	**96,7**	**64,9**	**-**	**-**	**-**
								2021						
Società singole	115.787	106.314	91,8	126.215	62,5	117.978	93,5	60,1	111.302	94,3	59,1	-	-	-
Società in consolidato	75.840	47.973	63,3	79.492	60,8	77.504	97,5	60,1	73.103	94,3	55,2	52.095	71,3	62,90
Totale	**191.627**	**154.287**	**80,5**	**205.708**	**62,4**	**195.482**	**95,0**	**60,1**	**184.405**	**94,3**	**59,0**	**-**	**-**	**-**

Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.
(1) Stessa grandezza riportata nella quarta colonna della tabella 4.9.

aumento e da un incremento di quelle in diminuzione rispetto agli anni precedenti: le prime passano da 198 a 160 miliardi tra il 2015 e il 2018 e a 180 nel 2021; le seconde da 31 a 44 miliardi tra il 2015 e il 2018 e a 50 nel 2021.

Va osservato che le variazioni in aumento e in diminuzione sono numerose (oltre 70 diverse tipologie in ciascuno dei due aggregati) e il loro ammontare nei diversi anni dipende anche dalle modifiche della normativa tributaria. Nelle variazioni in aumento, le svalutazioni e gli accantonamenti non deducibili e le svalutazioni e minusvalenze patrimoniali rappresentano da sole, nel 2021, più del 40 per cento del totale e si sono ridotte del 29 per cento dal 2015 al 2021 (da 103,6 a 73,8 miliardi)[282]. In tutto l'arco temporale considerato, nonostante una generale omogeneità fra settori, le due voci principali incidono in modo particolare sulle imprese finanziarie (circa il 50 per cento). Nelle variazioni in diminuzione si osserva una maggiore frammentazione dell'ammontare complessivo fra le diverse voci. Con riferimento alle agevolazioni fiscali si può osservare che nel 2016 è stata introdotta la maggiorazione degli ammortamenti per incentivare gli investimenti materiali e in particolare quelli finalizzati a Industria 4.0 (super e iper ammortamento). Il peso di questa agevolazione è aumentato progressivamente nell'ambito delle variazioni in diminuzione, passando da una media del 4,2 per cento rilevata per il 2019 al 5,8 per cento nel 2021; tali percentuali raggiungono, rispettivamente, il 16 e il 14 per cento per la Manifattura.

Al termine di questo passaggio, le società con un risultato negativo dopo le variazioni sono considerate in perdita (perdita fiscale) e hanno un imponibile pari a zero mentre

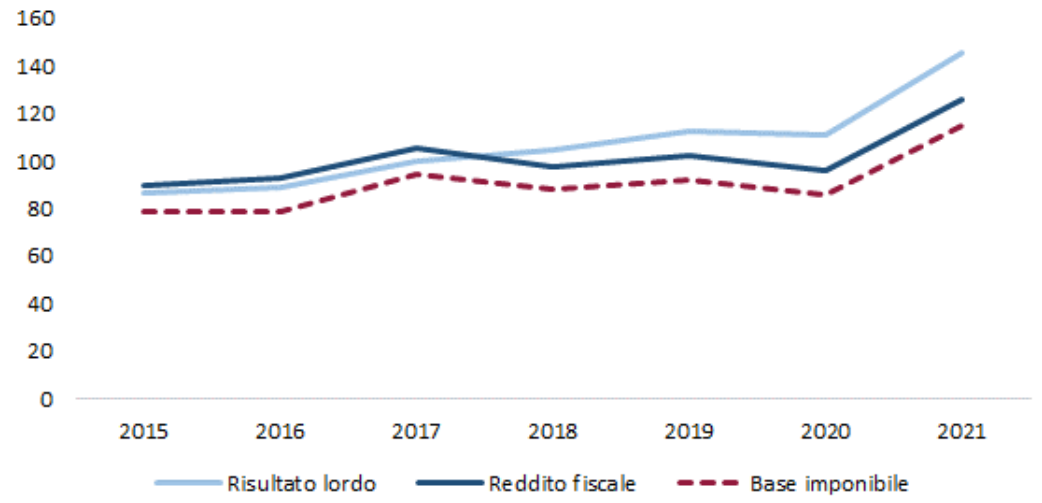
[282] Il calo più marcato si è avuto nel 2018 con 70,6 miliardi nella fase di maggiore ripresa del ciclo economico.

quelle con un risultato positivo (reddito fiscale nella colonna 4 della tabella 4.10) passano attraverso le fasi successive, che a questo punto possono solo determinare eventuali riduzioni della base imponibile fino ad azzerarla.

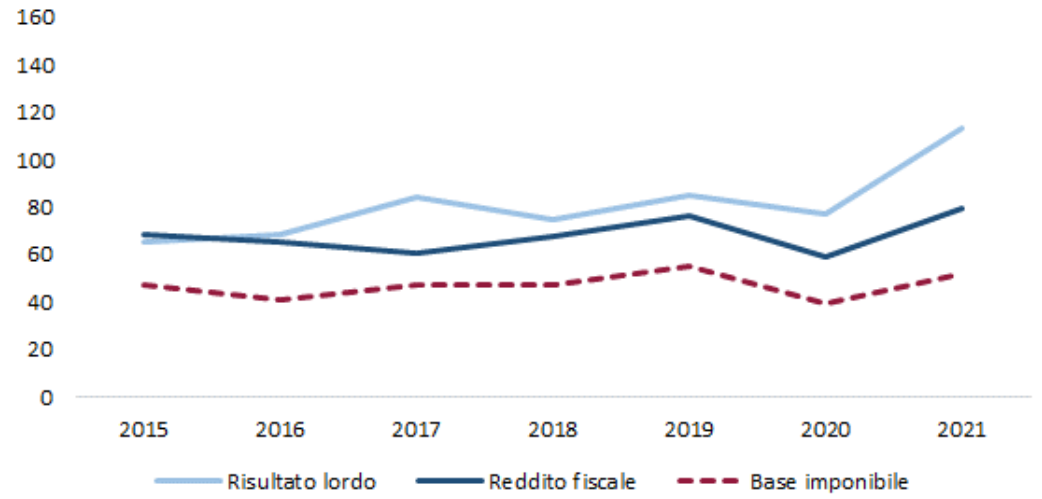
La figura 4.31, analogamente alla figura 4.29, evidenzia l'evoluzione dell'effetto della sola normativa tributaria nel passaggio dalle basi imponibili "potenziali" (a partire da un risultato lordo positivo) a quelle effettive. Anche in questo caso gli ammontari positivi di ciascuna fase rappresentano la base imponibile che si sarebbe avuta in assenza di ulteriori variazioni.

Fig. 4.31 – Valori positivi del risultato lordo, reddito fiscale e base imponibile *(miliardi di euro)*

Società singole



Società in consolidato

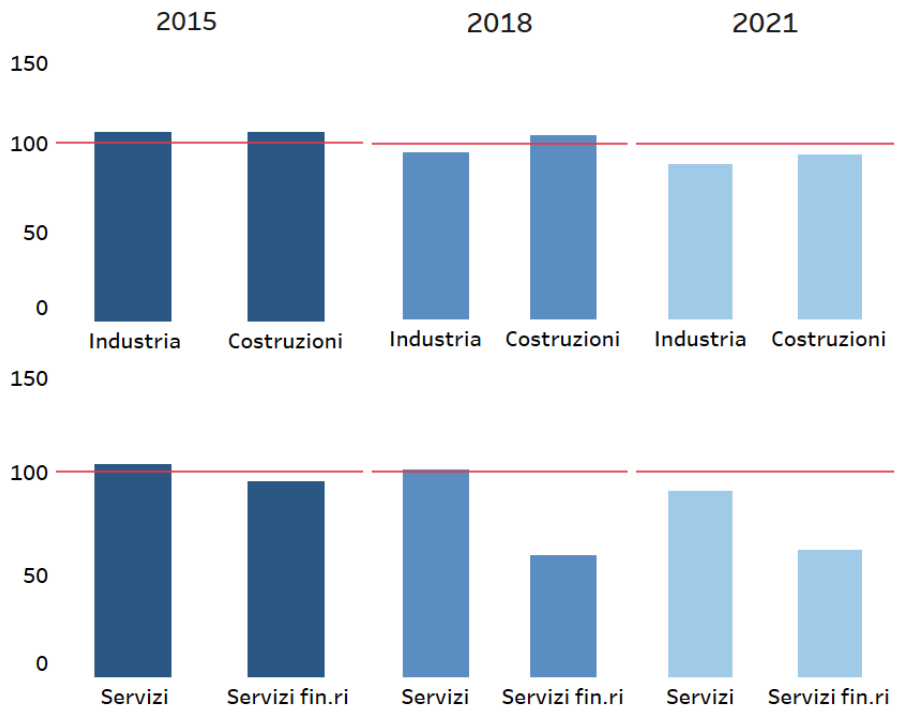


Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.

Complessivamente, dal 2017 l'effetto di riduzione delle basi derivante dalla normativa tributaria sembra ampliarsi e nel 2021 il risultato lordo dopo le variazioni si riduce per tutti settori. In particolare, si può osservare che solo nei primi anni il reddito fiscale è di poco superiore al risultato lordo positivo. Da un punto di vista settoriale (fig. 4.32), nel 2015, emerge un ulteriore incremento del reddito per Industria, Costruzioni e Servizi (le variazioni determinano un aumento del 5 per cento circa del risultato lordo) e un'ulteriore riduzione per il settore Finanziario. Nel 2018 l'effetto di incremento inizia ad attenuarsi fortemente per Costruzioni e Servizi, l'Industria inizia a beneficiare di una riduzione della base (che rappresenta il 95 per cento del risultato prima delle variazioni) e i Servizi finanziari vedono aumentare il beneficio rispetto all'anno precedente. Nel 2021 il risultato lordo dopo le variazioni si riduce per tutti i settori e in misura più accentuata per Industria e Costruzioni rispetto ai Servizi (escluso il settore Finanziario).

Dal reddito fiscale alla base imponibile. – **È aumentata nel tempo la capacità delle imprese di compensare le perdite pregresse, mentre non emerge una tendenza altrettanto netta per la correzione relativa all'ACE, anche per effetto della diversa capacità di sfruttare l'agevolazione da parte dei diversi settori.**

Fig. 4.32 – Effetto del passaggio dal risultato lordo positivo al reddito fiscale per alcuni settori (1) (2)
(valori percentuali)

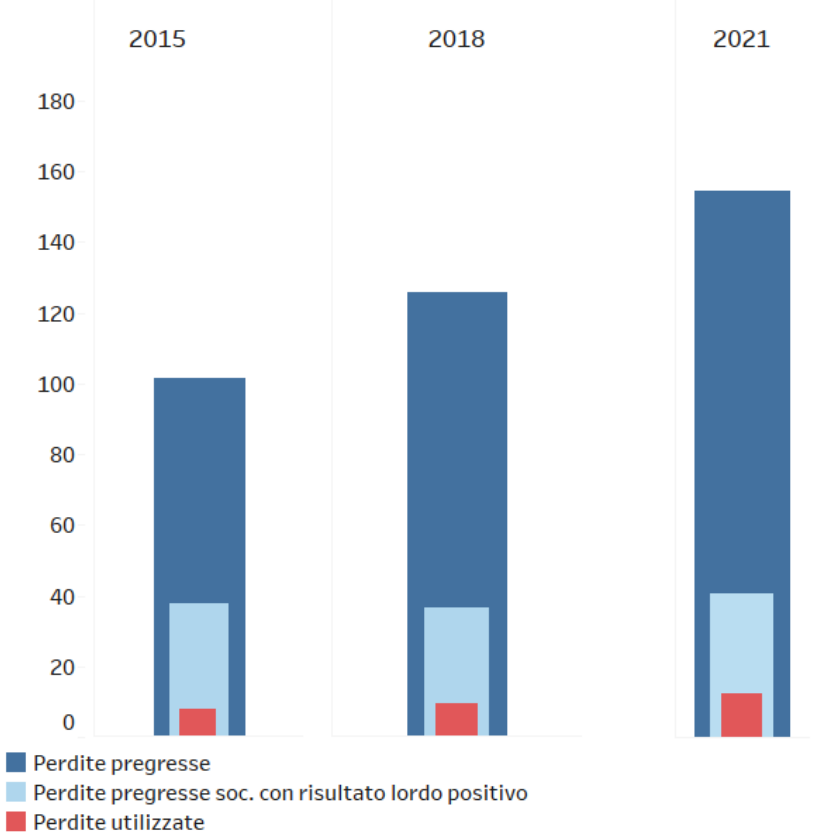


Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.
(1) La linea a 100 rappresenta il risultato lordo positivo. – (2) Per le società del settore Finanziario la riduzione della base imponibile è anche influenzata dalla diversa disciplina della deducibilità degli interessi passivi che non sono sottoposti al vincolo del ROL e possono essere dedotti fino al 96 per cento.

Il passaggio che consiste nel tenere conto delle perdite pregresse porta, nel 2015, a una base imponibile di 84,3 miliardi per le imprese singole e di 67,5 per quelle in consolidato (tab. 4.10, sesta colonna). Questo significa che, nell'anno, le imprese in utile singole e quelle in consolidato riescono a utilizzare, rispettivamente, 5,2 e 0,9 miliardi di perdite pregresse. Nel 2018 l'uso delle perdite porta a una base imponibile pari, rispettivamente, a 91,3 e 66,4 miliardi (le imprese riescono a utilizzare, rispettivamente, circa 6,6 e 1,7 miliardi di perdite pregresse). Nel 2021 l'uso delle perdite pregresse porta l'utile a 118 e 77,5 miliardi (le imprese riescono a utilizzare 8,2 e 2 miliardi di perdite pregresse).

Complessivamente, le perdite pregresse del 2015 ammontano a circa 100 miliardi (fig. 4.33)[283]. Delle imprese con risultato lordo dopo le variazioni positivo, il 16 per cento delle singole e il 7 per cento di quelle in consolidato ha perdite pregresse per un totale di circa 38 miliardi. Le perdite del 2018 ammontano a 126 miliardi. Come nel 2015, circa il 15 per cento delle imprese singole con risultato positivo e il 7 per cento di quelle in consolidato hanno perdite pregresse per un totale di 36,5 miliardi. Si riduce quindi rispetto all'anno

Fig. 4.33 – Ammontare e utilizzo delle perdite
(miliardi di euro)



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.

[283] Sono incluse sia le perdite scomputabili in misura limitata sia quelle scomputabili in misura piena.

precedente la quota di perdite pregresse delle imprese con risultato positivo rispetto al totale delle perdite. Tuttavia, queste società riescono a utilizzare una quota maggiore delle proprie perdite pregresse, pari al 22 per cento. Nel 2021 le perdite complessive sono superiori a 154 miliardi. Continua il processo che porta, da un lato, alla riduzione della quota di perdite pregresse delle società con risultato lordo positivo rispetto al totale delle perdite e, dall'altro, all'incremento dell'utilizzo di tali perdite, che trovano capienza per circa il 25 per cento[284].

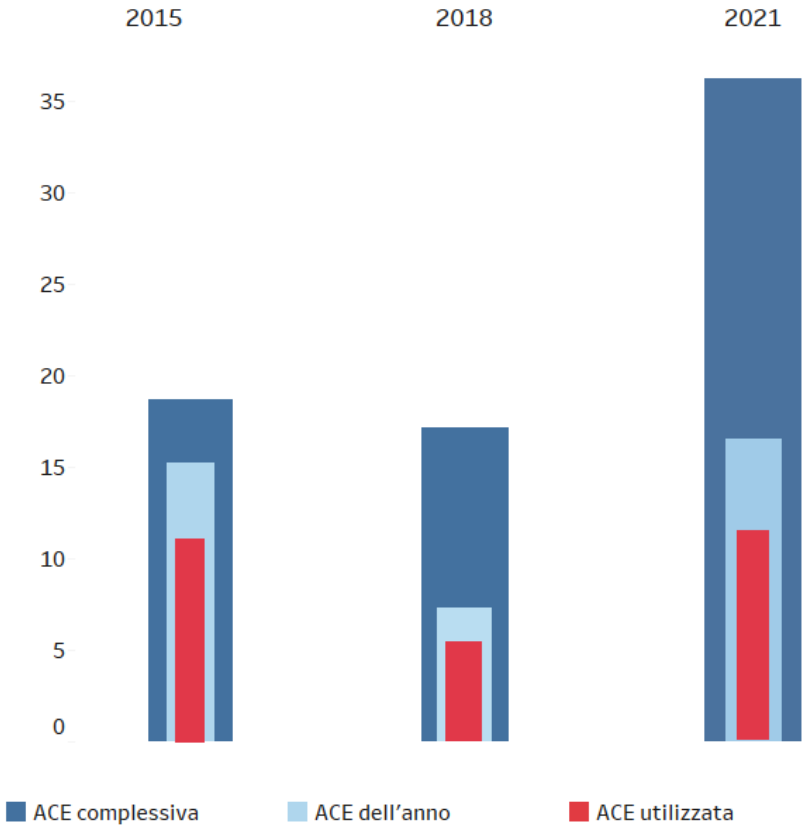
L'uso dell'ACE (abolita dal 2024) riduce ulteriormente la base imponibile nei diversi anni. Questa scende da 84,3 miliardi dopo lo scomputo delle perdite a 79 miliardi per le imprese singole e da 67,5 a 62,4 per quelle in consolidato nel 2015 (tab. 4.10, nona colonna), da 91,3 a 88,4 miliardi per le imprese singole e da 66,4 a 64,1 per quelle in consolidato nel 2018 e da 118 a 111,3 miliardi per le imprese singole e da 77,5 a 73,1 per quelle in consolidato nel 2021. L'ammontare complessivo dell'ACE disponibile nel 2015 è pari a 18,6 miliardi, di cui 15,2 sono di competenza dell'anno (fig. 4.34). Dell'ammontare complessivo, incluso il pregresso, trovano capienza 10,4 miliardi, pari al 56 per cento. Nel 2018 l'ACE complessiva è pari a 17,2 miliardi, quella dell'anno a 7,2. Rispetto al 2015, l'ACE dell'anno è una quota inferiore dell'ACE complessiva, anche in conseguenza della riduzione dell'aliquota di agevolazione. Dell'ammontare complessivo trovano capienza 5,1 miliardi, circa il 31 per cento del totale. Nel 2021, l'ACE ordinaria è pari a 28,7 miliardi, di cui 16,5 dell'anno. A questi si aggiungono 7,5 miliardi di ACE innovativa[285]. Complessivamente le imprese utilizzano circa 11 miliardi, il 30 per cento dell'agevolazione disponibile.

Va osservato che l'utilizzo delle perdite e – in misura ancora più accentuata – dell'ACE presentano delle differenze settoriali. Ad esempio, nel periodo considerato, la riduzione del risultato lordo dopo le variazioni dovuta alle perdite si concentra – in misura maggiore rispetto all'imposta – nei settori dei Servizi, Finanziario e Professionali, immobiliari e dei

[284] Si ricorda che le perdite possono essere portate in diminuzione del reddito degli anni successivi, senza vincoli temporali, ma nel limite dell'80 per cento del risultato lordo (positivo) dopo le variazioni di ciascun anno. Questo significa che le imprese sono in realtà soggette a un vincolo ulteriore rispetto a quello della capienza. Le imprese vincolate da questo meccanismo rappresentano, nel 2015, il 10 per cento delle singole e il 3 per cento di quelle in consolidato con risultato positivo. Complessivamente le perdite scomputate nel 2015 sono pari al 5,8 per cento dell'ammontare complessivo di perdite pregresse delle imprese singole e all'8,7 di quelle in consolidato. In assenza del vincolo dell'80 per cento, la percentuale di perdite scomputate sul totale delle pregresse aumenterebbe di un punto percentuale sia per le singole sia per quelle in consolidato. Il vincolo pesa progressivamente sempre meno nel tempo, sia in termini di imprese vincolate sia in termini di ammontare di perdite che non possono essere scomputate. Nel 2021, in assenza del vincolo, la quota di perdite utilizzate sul totale aumenterebbe solo di mezzo punto percentuale.

[285] L'ACE innovativa – un significativo ma temporaneo potenziamento dell'ACE – è stata introdotta con il DL 73/2021 (art. 19, cc. 2-7) per incentivare il riequilibrio della struttura finanziaria delle imprese, dopo che queste avevano fatto ampio ricorso alle misure volte a sostenere la liquidità disposte durante la crisi pandemica. Il meccanismo, con validità annuale, si sommava all'agevolazione ordinaria. Per un approfondimento si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge recante 'Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026'", 14 novembre.

Fig. 4.34 – Ammontare e utilizzo dell'ACE
(miliardi di euro)

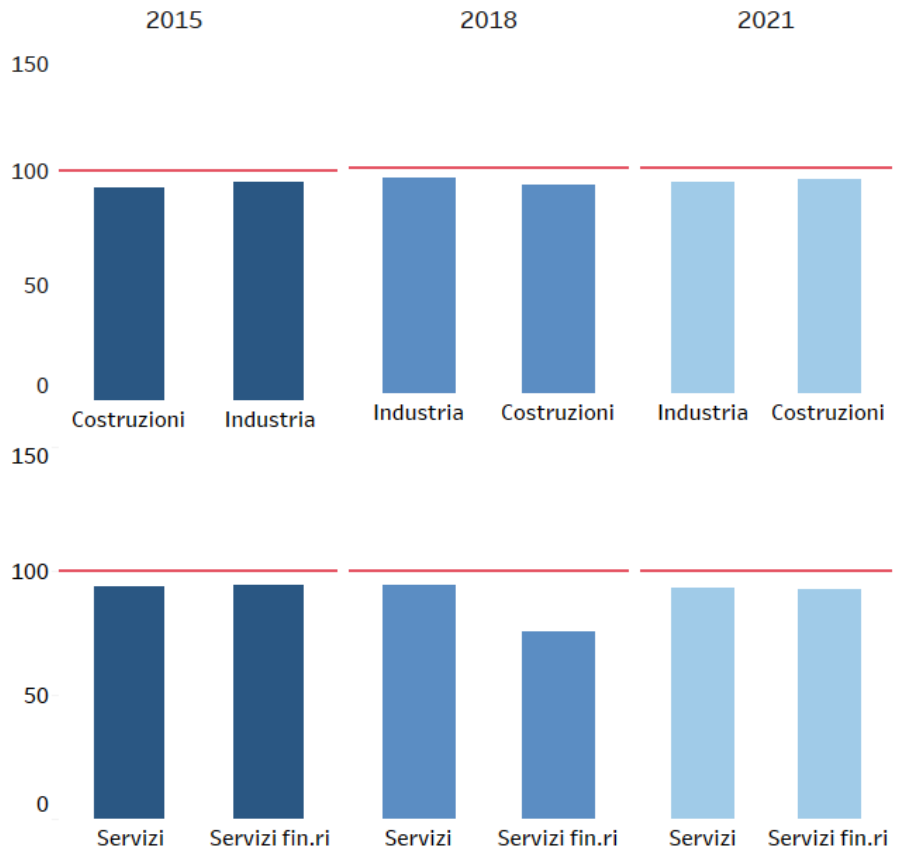


Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.

noleggi. Anche l'utilizzo dell'ACE ordinaria è settorialmente molto concentrato. Per le imprese singole, oltre il 50 per cento dell'agevolazione – sia quella complessivamente disponibile sia quella utilizzata – si concentra nei settori della Manifattura e Finanziario, che contano più del 20 per cento dei beneficiari. Per le imprese in consolidato, oltre il 60 per cento del beneficio si concentra nella Manifattura e nei servizi Finanziari, che contano un terzo dei beneficiari (in particolare, l'agevolazione delle imprese del settore Finanziario rappresenta oltre il 40 per cento del totale). Emerge inoltre una certa eterogeneità fra settori nella capacità di sfruttare l'agevolazione: la Manifattura e il Commercio – per le società singole – riescono a sfruttare oltre il 75 per cento dell'agevolazione complessiva, mentre per il settore Finanziario la percentuale è di poco superiore al 50; analogamente accade per le imprese in consolidato. Queste eterogeneità determinano un effetto di questo secondo passaggio del calcolo della base imponibile diversificato fra settori, sebbene le differenze siano sempre attenuate dal vincolo della capienza.

La fase delle perdite ha un effetto comparabile fra settori e che non varia in modo rilevante nel tempo (fig. 4.35); quella dell'ACE determina una riduzione della base imponibile leggermente più accentuata (di circa un punto percentuale) per l'Industria rispetto alle Costruzioni e ai Servizi, mentre i Servizi finanziari beneficiano della riduzione maggiore (più di 8 punti percentuali) su tutto il periodo (fig. 4.36).

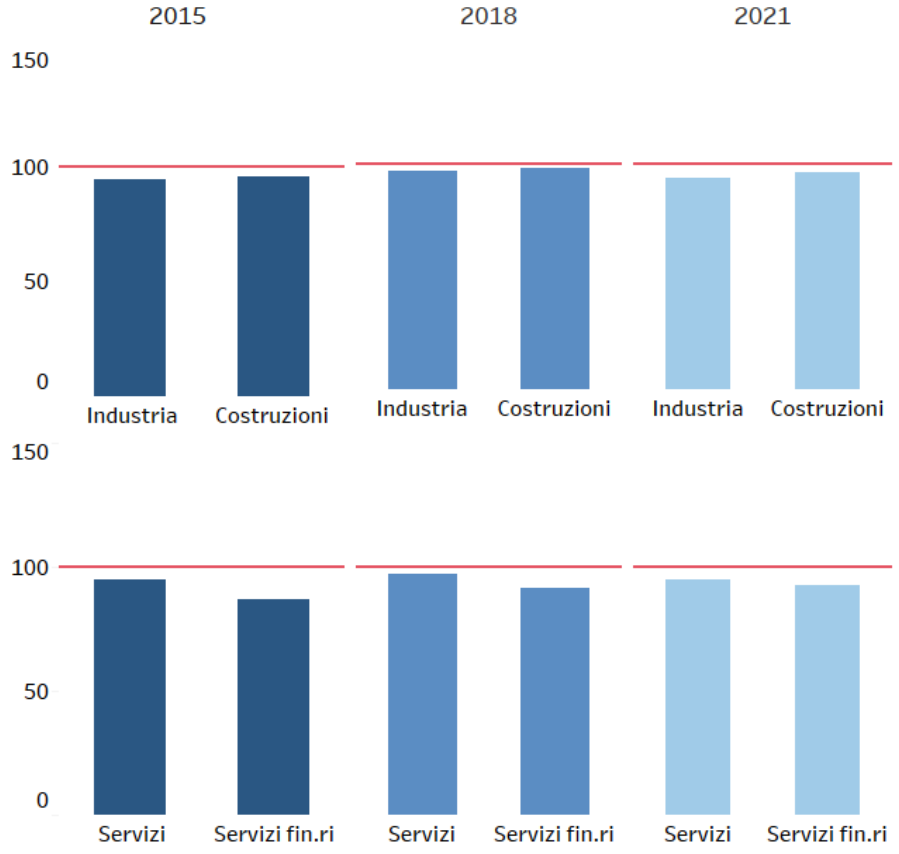
Fig. 4.35 – Effetto del passaggio dal reddito fiscale al reddito fiscale netto delle perdite per alcuni settori (1)
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.
(1) La linea a 100 rappresenta la base imponibile al netto delle perdite.

Per le società singole il processo si arresta e la base imponibile coincide con l'utile risultante dopo l'utilizzo dell'ACE. Per le società appartenenti a un gruppo fiscale, invece, la base è definita dopo l'ulteriore fase che riguarda il passaggio al consolidato (quarta fase). Per le imprese che hanno optato per il regime consolidato la base è infatti ulteriormente ridotta in capo alla impresa capogruppo, che costituisce un'unità impositiva unica. La capogruppo, da un lato, consolida direttamente nell'anno corrente le basi imponibili e le eventuali perdite prodotte dalle imprese appartenenti al gruppo (effetto immediato di *smoothing* delle basi imponibili). Dall'altro lato, può sfruttare le perdite pregresse e l'ACE per cui le singole appartenenti al gruppo non sono capienti. Per le imprese in gruppo, pertanto, una quota rilevante della riduzione della base imponibile è data proprio dal passaggio al consolidato (Riquadro 4.1). La tabella 4.10 (dodicesima colonna) mostra la riduzione della base che passa da 62,4 a 47,2 miliardi nel 2015, da 64,1 a 47 nel 2018 e da 73,1 a 52,1 nel 2021.

Fig. 4.36 – Effetto del passaggio dalla base imponibile al netto delle perdite alla base al netto dell'ACE per alcuni settori (1)
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.
(1) La linea a 100 rappresenta la base imponibile al netto delle perdite.

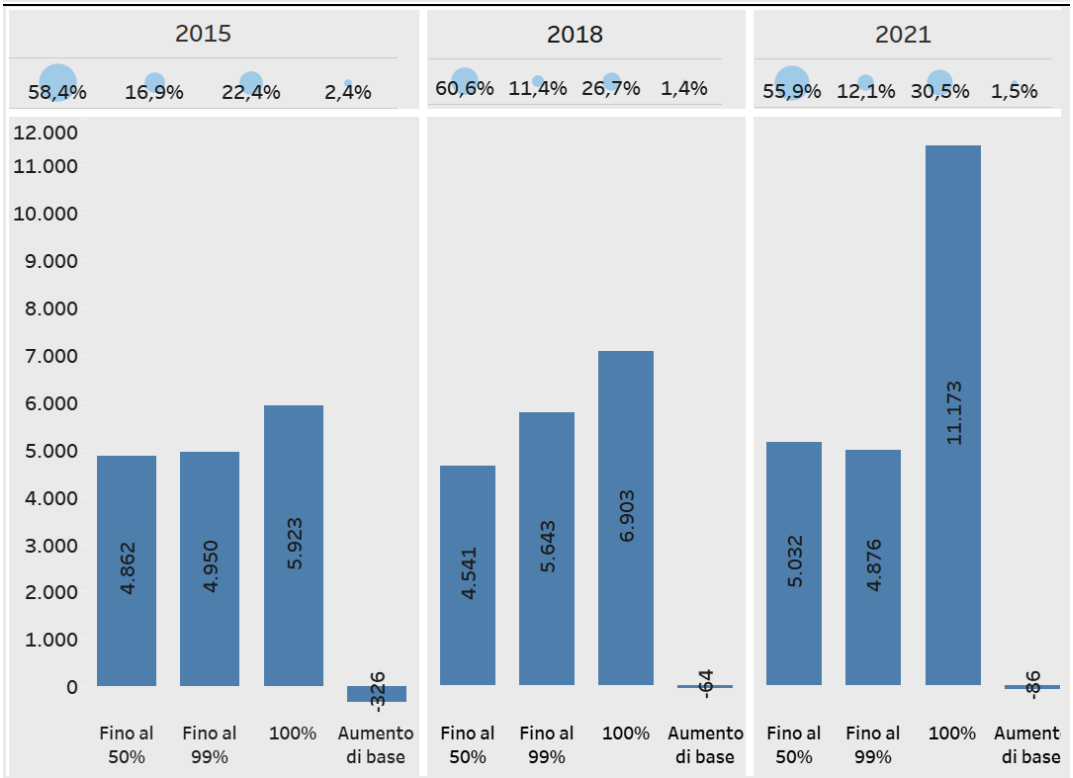
Riquadro 4.1 – Uno sguardo alla convenienza del regime consolidato

In tutti gli anni del periodo 2015-2021 le società appartenenti a gruppi fiscali hanno rappresentato circa il 2 per cento del complesso delle imprese e delle società consolidanti; il numero di gruppi è salito da circa 5.900 nel primo anno considerato a circa 6.500 nell'ultimo. La loro dimensione è rimasta stabile in questo arco temporale (in media, ciascun gruppo è costituito da quattro società). Le imprese in gruppo, in tutti gli anni, si concentrano nei settori Professionale, immobiliare e dei noleggi (oltre il 25 per cento), nella Manifattura (circa il 20 per cento) e nel Commercio (circa il 12 per cento), che dunque raccolgono poco meno del 60 per cento di tutte le società in gruppo. Dal momento che nella popolazione generale questi settori rappresentano, rispettivamente, il 25, il 12 e il 19 per cento delle imprese, nei gruppi si osserva una maggiore incidenza di società del settore Manifatturiero. Va inoltre osservato che il settore Finanziario, che rappresenta poco più del 2 per cento del totale delle società, include circa il 10 per cento di quelle in gruppo.

Una misura del vantaggio dell'appartenenza al gruppo fiscale è data dal confronto fra la base imponibile della società consolidante e la sommatoria delle basi sulle quali le imprese appartenenti a quel gruppo avrebbero ipoteticamente dovuto pagare l'imposta in assenza del consolidato fiscale. Le imprese in gruppo, operando come singole, avrebbero avuto una base imponibile pari a 62,4, 64,1 e 73,1 miliardi, rispettivamente, nel 2015, nel 2018 e nel 2021 a fronte di una base consolidata pari a 47,1, 46,9 e 52 miliardi (tab. 4.10). Di conseguenza, data l'applicazione dell'aliquota legale, queste imprese pagano, in quanto gruppi, un'imposta che è inferiore di circa il 25 per cento alla somma delle imposte che sarebbero state versate dalle singole imprese. Sono tuttavia necessarie due considerazioni. In primo luogo, il consolidato fiscale si limita in alcuni casi ad anticipare all'anno considerato una riduzione di gettito che si potrebbe comunque verificare negli anni successivi. Se infatti una società in perdita opera in gruppo, la perdita può essere utilizzata per ridurre la base imponibile di altre imprese del gruppo nello stesso anno, mentre un'impresa singola in perdita può portare tale perdita in riduzione della propria base imponibile degli anni successivi. In secondo luogo, il confronto fra basi imponibili delle singole e della consolidante non può tenere conto di quale sarebbe stato il comportamento delle imprese in assenza del regime del consolidato.

La figura R4.1.1 suddivide i gruppi fiscali in classi in base all'intensità del vantaggio garantito dal consolidato. Nella parte inferiore della figura (le barre) si quantifica il vantaggio in termini di riduzione della base imponibile. Nella prima classe sono inclusi i gruppi con una base imponibile e quindi un'imposta fino al 50 per cento inferiore alla somma delle basi e delle imposte che le imprese appartenenti al gruppo avrebbero avuto o pagato come singole. Complessivamente, nel 2015 per questa classe il vantaggio ammonta a circa 4,8 miliardi. Nella seconda classe rientrano i gruppi ai quali il consolidato garantisce il pagamento di un'imposta dal 50 al 99 per cento inferiore alla somma di quelle che le imprese appartenenti avrebbero pagato come singole. Nella terza classe sono inclusi i gruppi che non pagano imposta ma che avrebbero pagato come singole. Nella quarta i gruppi che, avendo una base consolidata superiore alla sommatoria delle singole basi imponibili, sono penalizzati dall'appartenenza al consolidato. Nella parte superiore del grafico (le sfere) è indicata la percentuale di gruppi che rientra in ciascuna classe. Emerge, in particolare, che dal 2015 al 2021 sono aumentati i gruppi per i quali l'appartenenza al consolidato determina di fatto l'azzeramento della base imponibile, che passano dal 22,4 al 30,5 per cento con un vantaggio complessivo che passa da 5,9 a 11,2 miliardi. Contemporaneamente si riduce dal 2,4 all'1,5 la percentuale di gruppi per i quali il consolidato rappresenta uno svantaggio. Per questi gruppi, peraltro, la penalizzazione in termini di aumento della base è minima e si riduce nel tempo.

Fig. R4.1.1 – Riduzione dell'imponibile per effetto del passaggio al consolidato
(milioni di euro e percentuali)



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.

4.3.3.3 L'imposta e l'aliquota d'imposta effettiva

L'aliquota effettiva, data dal rapporto tra l'imposta e il risultato lordo positivo, diminuisce durante il periodo di osservazione e si allontana progressivamente da quella legale – seppure con differenze tra settori di attività.

Il processo descritto nel paragrafo precedente genera una imposta di cui la tabella 4.11 mostra la composizione[286]. Le società singole – che per tutto l'arco di tempo considerato rappresentano circa il 98 per cento delle imprese – contribuiscono all'imposta complessiva per il 62,6 per cento nel 2015. Negli anni successivi il loro contributo aumenta progressivamente fino ad arrivare al 67,4 per cento nel 2021. Specularmente, il contributo delle società in consolidato si riduce dal 37,4 al 32,6 per cento. Fra le società singole, i principali contribuenti sono le imprese appartenenti alla Manifattura. Questo settore rappresenta per tutto il periodo circa il 12 per cento dei contribuenti ma l'imposta, nel 2015 e nel 2018, è pari a circa un terzo di quella riferita a tutte le imprese singole.

[286] L'analisi fa riferimento alla imposta netta per le società che deriva dalla applicazione della aliquota nominale – per la determinazione della imposta lorda – e sconta le detrazioni e i crediti di imposta che nella dichiarazione dei redditi definiscono l'imposta netta. Non tiene conto degli ulteriori passaggi che definiscono l'imposta dovuta che viene effettivamente versata.

Tab. 4.11 – La composizione dell'imposta per settore di attività e dimensione

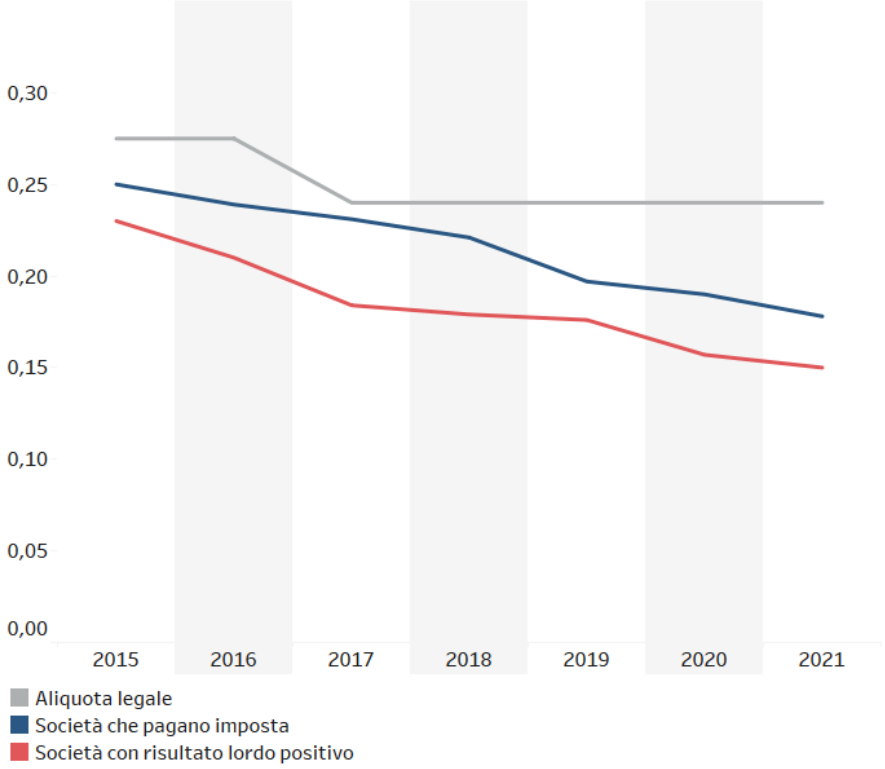
	2015		2018		2021	
	Imprese	Imposta	Imprese	Imposta	Imprese	Imposta
Società singole	97,8	62,6	97,9	64,4	97,9	67,4
Società in consolidato	2,2	37,4	2,1	35,6	2,1	32,6
Società singole, di cui:						
Agricoltura	*2,1*	*0,4*	*2,1*	*0,4*	*2,1*	*0,4*
Estrazione	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,1*	*0,2*
Manifattura	*12,7*	*33,1*	*12,4*	*33,7*	*11,7*	*29,2*
Utilities	*1,7*	*3,9*	*1,6*	*3,6*	*1,5*	*3,8*
Costruzioni	*15,7*	*6,2*	*14,6*	*6,8*	*14,9*	*10,3*
Commercio	*19,6*	*19,4*	*19,9*	*21,1*	*19,6*	*22,2*
Immobiliari, prof.li e noleggi	*24,8*	*14,2*	*24,5*	*15,0*	*24,6*	*14,1*
Servizi alla persona	*6,7*	*2,8*	*7,0*	*2,9*	*7,1*	*2,4*
Altri servizi	*14,5*	*8,9*	*15,7*	*9,3*	*16,0*	*7,8*
Servizi finanziari	*2,0*	*10,9*	*2,1*	*7,1*	*2,3*	*9,6*
Totale	***100,0***	***100,0***	***100,0***	***100,0***	***100,0***	***100,0***
Grandi	*0,6*	*28,7*	*0,6*	*28,1*	*0,7*	*30,2*
Medie	*2,7*	*24,5*	*2,7*	*23,4*	*2,9*	*23,3*
Piccole	*82,0*	*21,8*	*81,6*	*22,7*	*81,9*	*21,6*
Micro	*14,7*	*25,0*	*15,1*	*25,7*	*14,5*	*24,9*
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.

Dal 2019, tuttavia, questa quota inizia a ridursi per arrivare a oltre il 29 per cento nel 2021. Il settore delle Costruzioni, pur rimanendo stabile nel periodo in termini di numero di imprese (circa 15 per cento), a partire dal 2019 inizia a crescere in termini di imposta fino a rappresentare, nel 2021, più del 10 per cento. Per quanto riguarda, infine, il settore Finanziario si osserva un'iniziale riduzione della quota di imposta sul totale delle singole e poi un incremento dal 2019, a fronte di una sostanziale stabilità della quota di imprese sul totale.

Il rapporto fra l'imposta e il risultato lordo positivo come definito nel paragrafo precedente definisce, in questa analisi, un'aliquota effettiva di imposta che, confrontata con l'aliquota legale, fornisce una misura sintetica degli effetti prodotti sull'imposta dai diversi passaggi di natura tributaria (fig. 4.37). In particolare, a fronte di un'aliquota legale pari al 27,5 per cento fino a tutto il 2016 e al 24 per cento successivamente, l'aliquota effettiva delle società con base imponibile positiva singole e in consolidato, è pari al 25 per cento nel 2015 e si riduce progressivamente fino al 17,8 nel 2021. In altri termini, l'aliquota effettiva continua a ridursi nel tempo allontanandosi da quella legale. Se si considerano tutte le società con risultato lordo positivo, incluse dunque quelle per le quali la base imponibile si azzera al termine del processo, l'aliquota effettiva si riduce ulteriormente, passando dal 23 al 15 per cento fra il 2015 e il 2021. Le società che non pagano imposta pur avendo un risultato lordo positivo sono in effetti soggette a

Fig. 4.37 – Aliquote di imposta legali ed effettive per le società che hanno base imponibile positiva e per tutte le società con risultato lordo positivo (1)

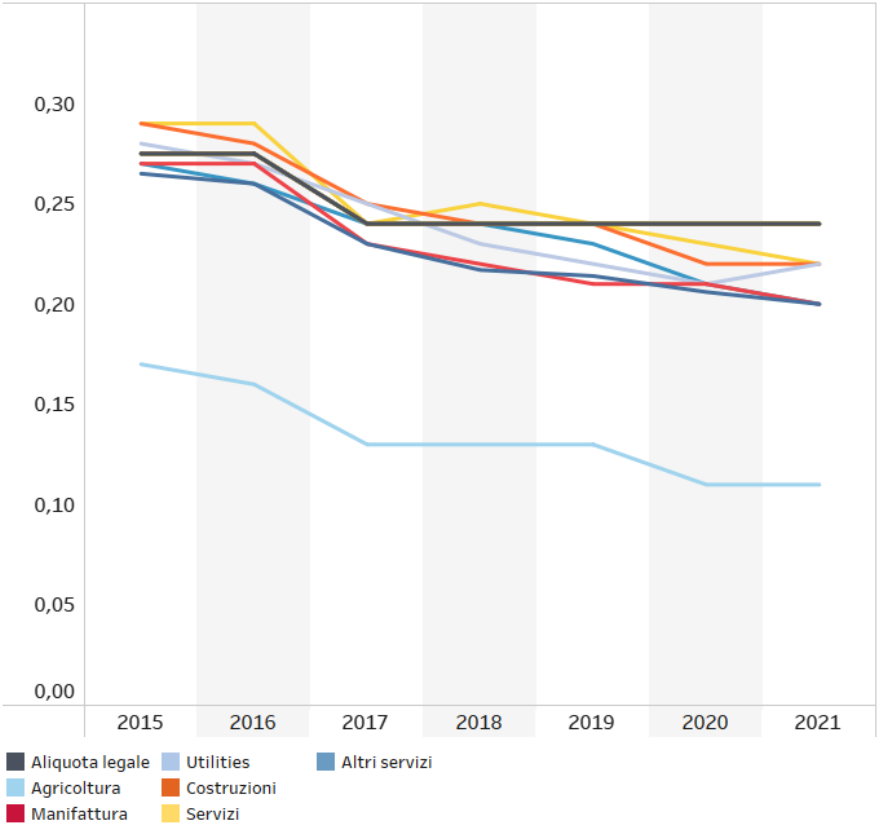


Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.
(1) Per le società del settore finanziario l'aliquota è calcolata al netto dell'addizionale del 3,5 per cento introdotta dal 2017 (legge di stabilità per il 2016) contestualmente alla riduzione dell'aliquota Ires dal 27,5 al 24 per cento. La maggiorazione è stata compensata, per tenere conto della peculiarità del settore, con un ampliamento della deducibilità degli interessi passivi.

un'aliquota pari a zero. Come si è già osservato, una componente importante di questo effetto è costituita dalla maggiorazione degli ammortamenti per incentivare gli investimenti. Dal 2019, questa misura è stata trasformata in credito di imposta e – una volta esauriti i suoi effetti – si dovrebbe osservare (a parità di struttura del prelievo) un riavvicinamento dell'aliquota effettiva a quella legale.

La figura 4.38 mostra le aliquote effettive per alcuni settori delle sole società singole che hanno base imponibile positiva. Per queste imprese fra il 2015 e il 2021 l'aliquota effettiva passa, in media, dal 26,5 al 20 per cento, ma si possono osservare alcune significative differenze settoriali. Particolarmente bassa è l'aliquota effettiva dell'Agricoltura (inferiore al 20 per cento già nel 2015), la Manifattura si colloca intorno alla media e i Servizi (comprensivi del Commercio) e le Costruzioni presentano aliquote più elevate fino al 2018 per poi diminuire negli ultimi anni.

Fig. 4.38 – Aliquote di imposta legali ed effettive per le società singole che pagano imposta distinte per settore di attività (1)



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.
(1) Per le società del settore finanziario l'aliquota è calcolata al netto dell'addizionale del 3,5 per cento introdotta dal 2017 (legge di stabilità per il 2016) contestualmente alla riduzione dell'aliquota Ires dal 27,5 al 24 per cento. La maggiorazione è stata compensata, per tenere conto della peculiarità del settore, con un ampliamento della deducibilità degli interessi passivi.

4.3.4 La politica finanziaria delle società e la remunerazione del capitale di rischio e di terzi

La cronica sottocapitalizzazione delle imprese italiane ha costituito da sempre un fattore di notevole vulnerabilità del sistema produttivo e, proprio per questo, è stata costantemente oggetto di preoccupazione nelle fasi sfavorevoli del ciclo economico e nei periodi di crisi. **La prevalenza di imprese familiari, la ridotta portata del mercato azionario e un sistema fiscale che hanno a lungo favorito il ricorso all'indebitamento rispetto agli apporti di capitale di rischio hanno concorso a sbilanciare il finanziamento delle imprese verso il capitale di terzi[287].**

[287] Per una analisi recente di questo aspetto si veda De Socio, A. e Finaldi Russo, P. (2016), "The debt of Italian non-financial firms: an international comparison", Questioni di Economia e Finanza n. 308, Banca d'Italia.

Negli ultimi anni del periodo di osservazione (2019-2021) è aumentato progressivamente il tasso di crescita del debito delle imprese nei confronti di banche e intermediari finanziari, favorito dai bassi tassi d'interesse, ma anche dalle misure di sostegno finanziario disposte in particolar modo durante la crisi sanitaria ed energetica. Tuttavia, tale aumento non sembra avere avuto conseguenze rilevanti sulla rischiosità del sistema e non ha determinato un peggioramento dell'indice di indipendenza finanziaria. La figura 4.39 mostra l'evoluzione dei tassi di interesse di mercato[288] e dei tassi di interesse impliciti (calcolati come rapporto tra la spesa per interessi sostenuta dall'impresa e i debiti contratti da questa con banche ed altri finanziatori) per le società di capitali presenti nel modello di microsimulazione Medita. I tassi impliciti, pur essendo più elevati, seguono in generale l'andamento di quelli di mercato, che è discendente nell'arco di tempo considerato. Fino al 2018 è il settore dei Servizi a registrare il tasso di interesse implicito più alto; dal 2019 ciò invece accade per quelli delle *Utilities* e delle Costruzioni. I tassi impliciti sono generalmente più elevati per le micro e piccole imprese e crescono significativamente con la classe di rischio di appartenenza. In ogni caso, la tendenza si conferma essere quella di una riduzione dei tassi.

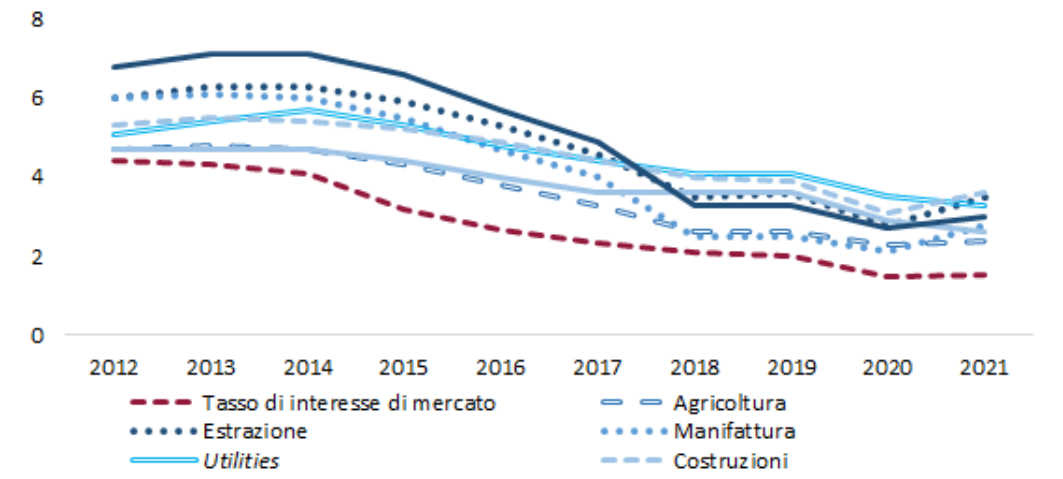
Dal 2019 si registra un aumento progressivo del tasso di crescita del debito, sul quale hanno influito anche le misure di sostegno disposte durante la crisi sanitaria. Va infatti ricordato che nel 2020 e nel 2021 sono stati previsti il potenziamento e l'estensione del sistema delle garanzie pubbliche sui prestiti per aiutare le imprese ad affrontare i costi incomprimibili nel periodo di chiusura obbligatoria dell'attività. Utilizzando i dati di Mediocredito Centrale è possibile mettere in relazione lo *stock* di debito delle società nel 2021 con le garanzie pubbliche concesse alle piccole e medie imprese[289]. Circa il 19 per cento dei debiti iscritti in bilancio nel 2021 risulta garantito e le società che hanno fatto

[288] Dati relativi ai tassi di interesse sui prestiti alle società non finanziarie con garanzia (reale o personale) di fonte Banca d'Italia.

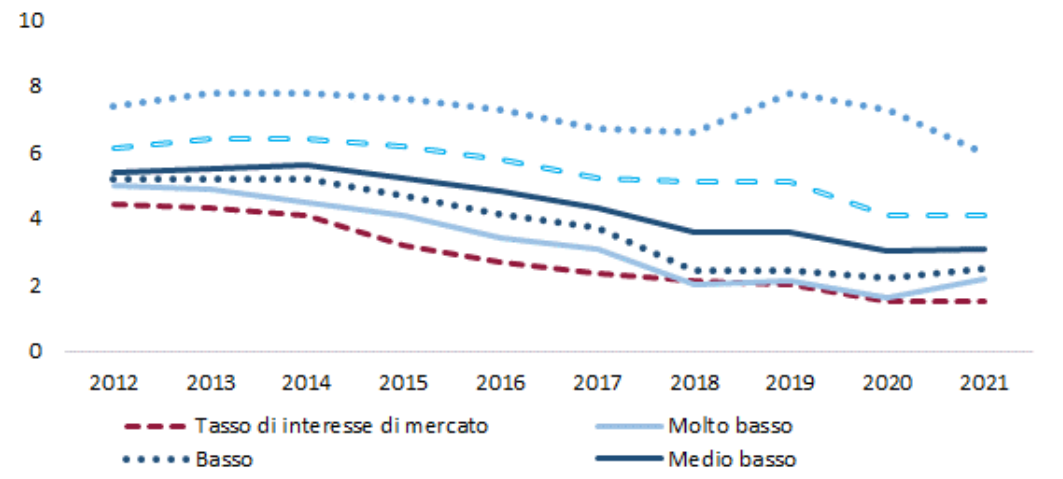
[289] Per una descrizione dell'evoluzione della normativa e un'analisi dell'attività di garanzia del Fondo PMI nel tempo si vedano: Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL AC 2461 di conversione del DL 8 aprile 2020, n. 23 recante misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali", 30 aprile; Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL di conversione del DL 19 maggio 2020, n. 34 recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", 27 maggio; Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Rapporto sulla programmazione di bilancio", par. 3.2, luglio; Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL n. 1925 di conversione del DL 14 agosto 2020, n. 104 recante misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia", 4 settembre; Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Rapporto sulla politica di bilancio", par. 3.1.2 dicembre; Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2022", 23 novembre; Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame del DDL C. 3614, di conversione in legge del DL n. 50 del 2022, recante misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina", 30 maggio; Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di economia e finanza 2024", 22 aprile.

Fig. 4.39 – Tassi di interesse di mercato e impliciti per le società di capitali

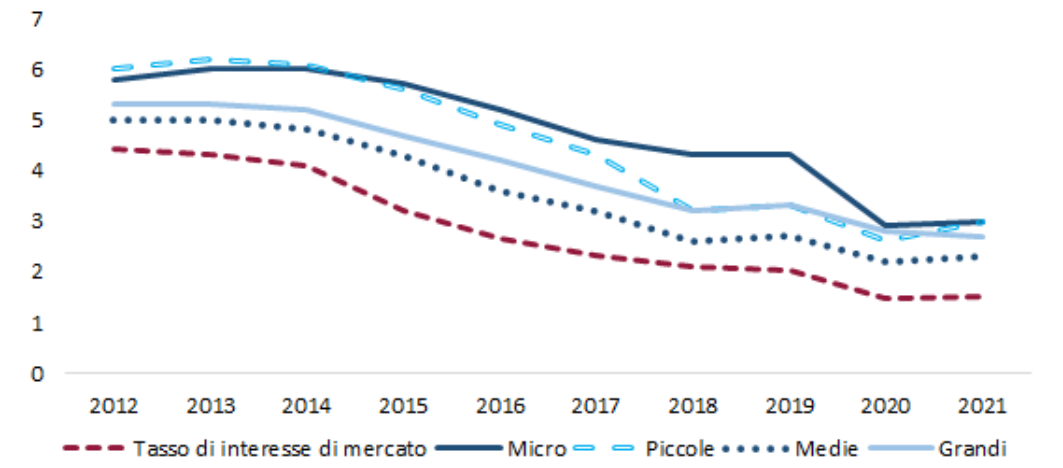
Per settore di attività



Per dimensione societaria



Per classe di rischio



Fonte: Banca d'Italia per i tassi di interesse di mercato ed elaborazioni su modello Medita dell'UPB per i tassi impliciti.

ricorso alle garanzie sono il 22 per cento del totale e il 67 per cento di quelle che risultano indebitate. Va peraltro osservato che il tasso di interesse sui prestiti garantiti era di oltre un punto percentuale inferiore a quello implicito delle imprese.

Come già evidenziato, l'andamento dell'indebitamento delle imprese non sembra avere avuto riflessi particolarmente importanti sulla rischiosità di tutto il sistema. Fra il 2011 e il 2021 le società di capitali hanno visto aumentare l'indice di indipendenza finanziaria (definito come rapporto tra capitale proprio e attivo patrimoniale) dal 20,2 al 34,1 per cento (fig. 4.40). Le società in consolidato hanno in generale un'indipendenza finanziaria maggiore rispetto alle imprese singole (per le prime l'indice passa dal 27 al 36 per cento fra il 2015 e il 2021, per le seconde dal 20 al 27). Va osservato che le differenze settoriali non sono trascurabili, con Costruzioni, Servizi e Manifattura che presentano valori dell'indice sotto la media ed Estrazione e Immobiliari, professionali e noleggi significativamente sopra la media. Tuttavia, negli ultimi anni l'indice di indipendenza finanziaria è cresciuto a ritmi più sostenuti proprio nei settori meno capitalizzati all'inizio del periodo (in particolare, Costruzioni e *Utilities*) fino a ridurre sensibilmente nel 2021 gli scostamenti settoriali rispetto alla media anche grazie alla presenza dell'ACE innovativa[290].

Tuttavia, la disaggregazione dell'indice per dimensione societaria evidenzia ancora un problema di sottocapitalizzazione per le imprese di piccola dimensione, con una distanza dalle grandi che nel periodo considerato tende ad ampliarsi (fra il 2011 e il 2015 la distanza massima dell'indice è pari a 9 punti percentuali, quando raggiunge il 26 per cento per le grandi e il 17 per cento per le piccole; nel 2021 l'indice è invece pari al 40 per cento per le grandi, al 31,9 per le medie e al 35,1 e al 28,4, rispettivamente, per le micro e piccole imprese).

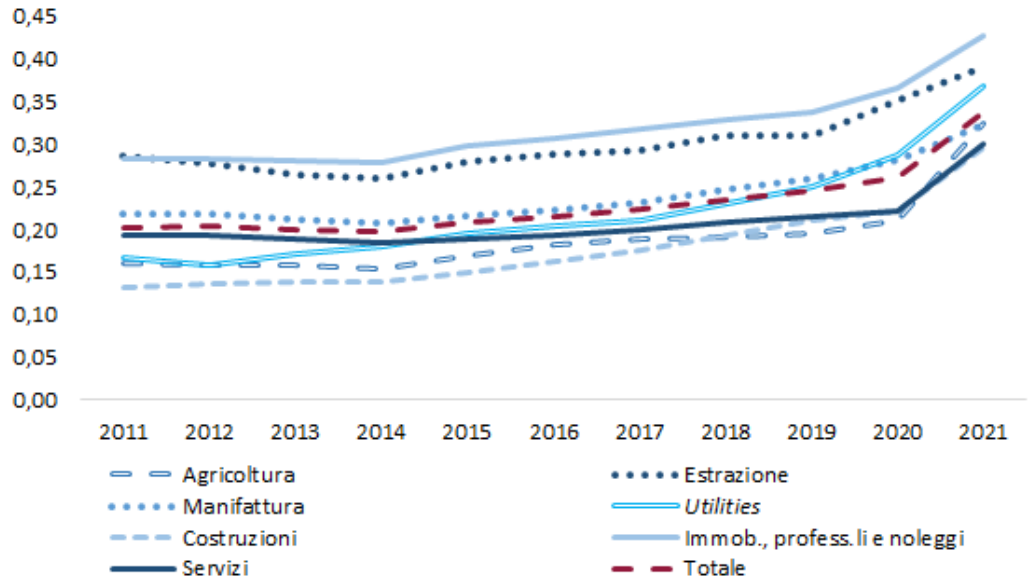
Il favore fiscale per il debito, comune alla gran parte dei sistemi di tassazione delle imprese, non è peraltro una preoccupazione relativa alla sola economia italiana, soprattutto dopo che la crisi innescata dalla pandemia ha reso evidenti le fragilità di tutto il sistema europeo. A questo proposito la Commissione europea ha presentato nel maggio 2022 la proposta Debra (*Debt-equity bias reduction allowance*) che prevede uno specifico meccanismo per aumentare la convenienza degli apporti di capitale proprio e una contestuale limitazione alla deducibilità degli interessi (cosiddetto contrasto alla capitalizzazione sottile).

Meccanismi di riequilibrio della convenienza fiscale delle diverse fonti di finanziamento sono stati a lungo presenti nel sistema fiscale italiano, sia pure in modo discontinuo. Nel regime attuale, il vantaggio fiscale del debito può essere ridotto dal limite alla deducibilità degli interessi passivi. Essa è consentita nella misura dell'ammontare degli interessi attivi e, per la parte eccedente, solo fino a concorrenza dell'ammontare

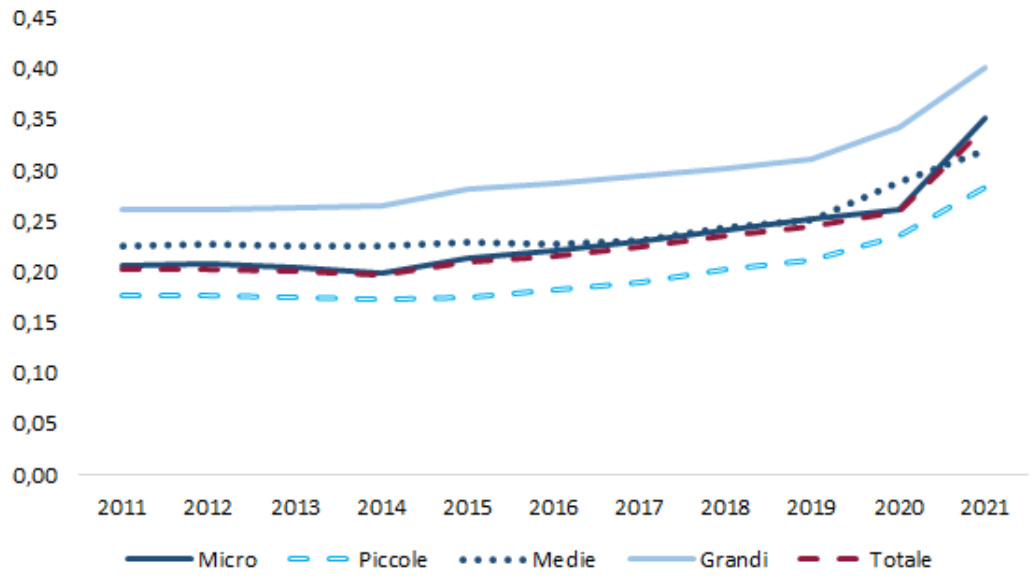
[290] Si veda la nota 285.

Fig. 4.40 – Indice di indipendenza finanziaria (1)
(valori percentuali)

Per settore di attività



Per dimensione societaria



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.
(1) Il totale rappresentala il valore medio, rispettivamente, settoriale e dimensionale.

risultante dalla somma tra il 30 per cento del risultato operativo lordo (ROL) della gestione caratteristica del periodo d'imposta[291] e il 30 per cento del ROL riportato da periodi

[291] Prima del 2019 si faceva riferimento al ROL civilistico come risultante dal conto economico dell'esercizio. La definizione del ROL è stata modificata per tenere conto della direttiva ATAD (Direttiva UE n. 2016/1164, *anti tax avoidance*). Dal 2019 il ROL deve essere, invece, calcolato nella sua dimensione fiscale, ovvero

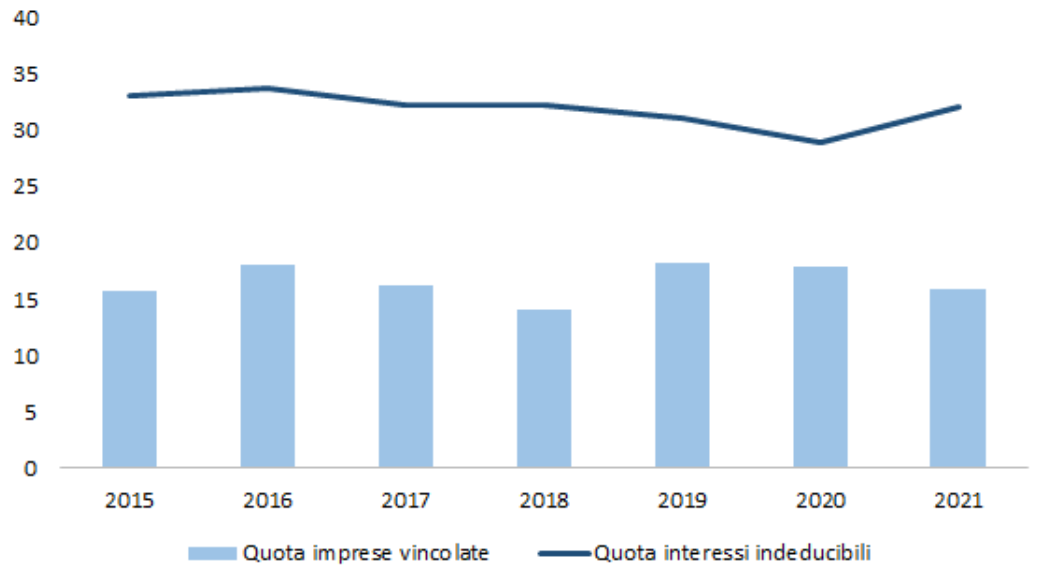
d'imposta precedenti[292] (L. 244/2007 e D.Lgs 142/2018[293]).

La figura 4.41 mostra che la quota di interessi indeducibili sul totale degli interessi potenzialmente deducibili (dell'anno e pregressi non ancora dedotti) è diminuita tra il 2015 e il 2020 – anche in conseguenza della riduzione dell'ammontare complessivo di interessi – per aumentare nuovamente nel 2021. La percentuale di imprese vincolate è diminuita fino al 2018 e poi nuovamente nel 2020 e 2021 anche grazie all'aumento della profittabilità, che ha allentato il vincolo del ROL alla deducibilità.

Come già evidenziato nel paragrafo precedente, **per favorire gli apporti di capitale e compensare il trattamento di favore degli interessi passivi, immediatamente dopo la crisi dei debiti sovrani del 2011, è stato introdotto l'ACE[294], che è rimasta in vigore fino a tutto il 2023.**

Un primo tentativo di introdurre una misura che favorisse il ricorso al capitale proprio era già stato realizzato nella seconda metà degli anni Novanta, quando le aliquote legali di prelievo erano particolarmente alte (53,2 per cento) e il sistema finanziario italiano era appena uscito da una crisi di credibilità. In particolare, il D.Lgs. 466/1997 aveva introdotto la *Dual Income Taxation* (DIT), un

Fig. 4.41 – Il vincolo alla deducibilità degli interessi passivi (1)
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.
(1) Il vincolo è calcolato come rapporto fra interessi indeducibili e totale degli interessi passivi (dell'anno e pregressi). Dall'analisi sono escluse le società finanziarie.

assumendo le singole voci nella misura risultante dall'applicazione delle disposizioni volte alla determinazione del reddito d'impresa.

[292] Gli interessi passivi indeducibili possono essere riportati negli esercizi successivi nei limiti della capienza del ROL e, in modo simmetrico, può essere riportata anche la quota del ROL non utilizzata.

[293] Un regime specifico limita al 96 per cento la deduzione degli interessi passivi per le banche, le assicurazioni e gli altri soggetti finanziari.

[294] DL 201/2011 (cosiddetto decreto salva Italia).

meccanismo di doppia aliquota che prevedeva l'applicazione di una aliquota ridotta per la parte di utili che corrispondeva alla remunerazione ordinaria del capitale proprio accumulato da una certa data (il 1996). Tale meccanismo aveva riscosso un certo successo ma venne sterilizzato nel 2001 e poi definitivamente abolito nel 2004.

Con l'abrogazione dell'ACE si ripristina la maggiore convenienza fiscale per il finanziamento con capitale di terzi rispetto al capitale proprio. Per illustrare il cambiamento che l'abolizione dell'ACE determina rispetto alla convenienza delle diverse fonti di finanziamento, nella tabella 4.12 è riportato il costo effettivo (al netto del risparmio d'imposta) di un euro di finanziamento riferito a ciascuna fonte. In termini generali, indicando con *i* il tasso di interesse sul debito e con *rc* la remunerazione del capitale proprio, come indicato nella prima riga della tabella, il costo effettivo dipende sia dalla percentuale di deducibilità dalla base imponibile degli interessi passivi e della remunerazione del capitale proprio (α_i e α_c, rispettivamente) sia dalla aliquota d'imposta *ts*.

Di conseguenza per alcune imprese – quelle che non hanno un vincolo del ROL stringente – α_i sarà uguale a 1, mentre per quelle per cui il vincolo è stringente α_i sarà minore di 1. Per quanto riguarda la remunerazione del capitale proprio, in vigenza dell'ACE, questo è (al margine) pienamente deducibile con riferimento al suo valore nozionale (α_c = 1)[295]. Nella seconda riga, ipotizzando $\alpha_i = \alpha_c = 1$ e con una aliquota dell'imposta sulle società pari a quella attuale (24 per cento), il costo effettivo è pari al 76 per cento del costo nominale e non dipende dalla scelta della fonte di finanziamento (quarta riga della tabella). Nel caso di limitazione della deducibilità degli interessi, ad esempio, al 74 per cento (corrispondente al vincolo medio effettivo), la convenienza del debito si riduce rispetto a quella del capitale proprio e il costo effettivo di un euro di indebitamento sale all'82 per cento (quinta riga della tabella). Con l'abrogazione dell'ACE si azzera solamente la percentuale di deducibilità del capitale proprio (α_c = 0) e il costo del finanziamento coincide con il suo costo nominale (sesta riga della tabella). Nel caso di ricorso al debito, il risparmio di imposta resta invariato e tale forma di finanziamento diventa più

Tab. 4.12 – Costo effettivo (al netto dell'imposta) del finanziamento marginale

	Nuovo capitale (A)/ Utili non distribuiti (R)	Debito (D)
Costo effettivo	$rc\cdot(1-\alpha_c\cdot ts)$	$i\cdot(1-\alpha_i\cdot ts)$
Legislazione vigente	$rc\cdot(1-ts)$	$i\cdot(1-\alpha_i\cdot ts)$
Abolizione ACE	rc	$i\cdot(1-ts)$
	Ipotesi: i=rc=1; ts=24%;	
Legislazione vigente ($\alpha_i=\alpha_c=1$)	0,76	0,76
Legislazione vigente ($\alpha_i=0,74$; $\alpha_c=1$)	0,76	0,82
Abolizione ACE ($\alpha_i=1$; $\alpha_c=0$)	1,00	0,76
Abolizione ACE ($\alpha_i=0,74$; $\alpha_c=0$)	1,00	0,82

[295] Nella misura in cui la remunerazione nozionale è superiore o inferiore a quella effettiva, la deducibilità potrà risultare maggiore o minore di 1.

conveniente – anche nel caso di non piena deducibilità degli interessi passivi ($\alpha_i < 1$) – rispetto al capitale di rischio.

La legge delega per la riforma fiscale (L. 111/2023), tra l'altro, prevede un ampliamento della deducibilità degli interessi passivi. Si ritiene infatti che l'attuale norma[296] risulti più restrittiva rispetto alle disposizioni previste nella Direttiva europea ATAD.[297]

L'abolizione dell'ACE costituisce una modifica strutturale del disegno dell'imposta sul reddito delle imprese che comporta la rinuncia alla neutralità tributaria sulla scelta delle fonti di finanziamento. Rappresentando solo il primo tassello di un progetto di riforma più ampio, le finalità della sua abolizione sono difficili da individuare.

Va inoltre osservato che anche la realizzazione di quanto disposto in prima battuta dalla legge delega, ossia l'applicazione di un'aliquota di imposta ridotta sugli utili impiegati nella realizzazione di investimenti nei due periodi d'imposta successivi alla loro realizzazione, implicherebbe un meccanismo di incentivo che sembrerebbe compensare solo parzialmente l'asimmetria di trattamento delle fonti di finanziamento. L'aliquota ridotta si differenzia rispetto all'ACE sia per il perimetro di applicazione che per la distribuzione temporale. La valutazione dei due incentivi alla capitalizzazione è resa inoltre più complessa dal fatto che l'ACE consiste in un'esenzione della remunerazione calcolata sullo *stock* delle variazioni patrimoniali, mentre la nuova agevolazione prevede l'applicazione di un'aliquota ridotta sul flusso annuale degli utili trattenuti nell'impresa e reinvestiti. Per alcune imprese il nuovo regime nei primi anni potrebbe essere equivalente o anche generare un risparmio di imposta superiore a quello dell'ACE proprio per la diversa base e la diversa aliquota dell'agevolazione[298].

---

[296] Essa si applica, indipendentemente dal volume d'affari conseguito, a: società di capitali, società cooperative e di mutua assicurazione e società consortili residenti nel territorio dello Stato; enti pubblici e privati, diversi dalle società, nonché i *trust*, che hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali, residenti nel territorio dello Stato; società ed enti di ogni tipo, compresi i *trust*, con o senza personalità giuridica, non residenti, relativamente alle attività commerciali esercitate nel territorio dello Stato mediante stabili organizzazioni.

[297] In generale, la Direttiva nasce dalla esigenza di contrastare l'erosione della base imponibile dei gruppi societari transnazionali che si realizza principalmente attraverso la sovracapitalizzazione delle società del gruppo residenti in paesi a fiscalità più mite e la sottocapitalizzazione di quelle residenti in paesi ad alta fiscalità. Ai paesi membri è quindi lasciata la possibilità di prevedere casi a cui non si applica la limitazione della deducibilità. In particolare, ciò è previsto per le società che non fanno parte di un gruppo societario consolidato a fini contabili e senza alcuna impresa associata o stabile organizzazione e per i gruppi societari con interessi passivi inferiori a 3 milioni. Inoltre, sono previsti due correttivi opzionali: la deducibilità integrale se l'indice di capitalizzazione individuale non è inferiore a quello di gruppo oppure una deducibilità crescente in funzione del rapporto fra gli oneri finanziari eccedenti gli interessi attivi del gruppo nei confronti di terzi e il ROL del gruppo.

[298] Per una discussione più ampia dell'abolizione dell'ACE si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge recante 'Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026'", 14 novembre.

4.3.5 Dalle politiche di incentivo alle politiche di sostegno

Dagli anni Novanta, l'ampio consenso sull'azione benefica dell'integrazione dei mercati e la pressione della crescente concorrenza fiscale internazionale hanno spinto il decisore politico ad adottare politiche tributarie mirate a una maggiore neutralità relativamente alla tassazione dei capitali, caratterizzate principalmente da una progressiva riduzione delle aliquote. Gli incentivi agli investimenti hanno preso la forma principalmente dei crediti d'imposta, anche a causa dei limiti della normativa comunitaria sugli aiuti di Stato. Si pensi, ad esempio, ai diversi incentivi fiscali introdotti nel 1994, nel 2001 e nel 2009 (cosiddetta legge Tremonti) per contrastare le fasi cicliche negative. Misure relativamente più recenti come l'ACE e la riduzione dell'aliquota d'imposta possono ancora essere considerate come espressione di questo indirizzo di politica tributaria. Tuttavia, è dal 2015 che è emersa un'intenzione più decisa di indirizzare la politica di investimento delle imprese. In particolare, per sostenere la ripresa degli investimenti in beni strumentali delle imprese dopo la fase congiunturale negativa, è stata introdotta una maggiorazione degli ammortamenti fiscali e poi un credito d'imposta. L'incentivo doveva essere di natura temporanea, ma è stato rinnovato di anno in anno, finalizzandolo sempre più sugli investimenti in beni Industria 4.0 e poi 5.0 per stimolare l'innovazione tecnologica[299]. Nello stesso periodo è stato introdotto, come incentivo territoriale, il credito d'imposta per il Mezzogiorno e, per incentivare l'attività di ricerca e sviluppo, sia un credito di imposta sia il cosiddetto *patent box*[300]. A questi interventi si sono sommati, dal 2020, quelli indirizzati al sostegno delle imprese in difficoltà durante l'emergenza sanitaria e la crisi energetica.

Le politiche di incentivo agli investimenti. — **Gli incentivi possono influenzare gli investimenti attraverso due canali principali: aumentando la capacità di autofinanziamento dell'impresa attraverso la riduzione delle passività fiscali e riducendo il costo del capitale.**

Le politiche realizzate hanno assorbito un ammontare di risorse importante che ha avuto certamente effetti sia sulla liquidità delle imprese sia sulla convenienza a investire. Con riferimento al primo aspetto, la tabella 4.13 e la figura 4.42 riportano — in termini di competenza nei diversi anni — l'ammontare complessivo (risparmio di imposta potenziale) delle risorse impegnate per gli incentivi agli investimenti dall'anno di introduzione al 2021 in valore assoluto e in rapporto al gettito dell'Ires e dell'IRAP per

[299] Il credito di imposta per gli investimenti Industria/Transizione 4.0 è stato introdotto con la legge di bilancio per il 2020 in sostituzione del precedente regime di maggiorazione degli ammortamenti (nota 272) e sarà in vigore fino al 2025 (giugno 2026 per gli investimenti per i quali è stato versato un acconto del 20 per cento nel 2025). L'incentivo riguarda gli stessi beni della maggiorazione e le percentuali del credito, i limiti di spesa e soprattutto le tipologie di beni agevolati sono stati modificati nel tempo. In attuazione di quanto previsto nell'ambito dell'Investimento 15 della Missione 7 del PNRR (*RepowerEU*), il DL 19/2024 ha introdotto, sugli stessi beni, un credito di imposta a fronte di nuovi investimenti effettuati nel 2024 e nel 2025 nell'ambito di progetti di innovazione che determinino una riduzione effettiva dei consumi energetici delle imprese. Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), "Memoria della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL AS 1092 di conversione del DL 29 marzo 2024, n. 39 (agevolazioni fiscali edilizia)", 18 aprile.
[300] Si veda la nota 273.

tutte le società di capitali. L'ammontare complessivo degli incentivi agli investimenti in beni strumentali – che si distinguono in beni 4.0 e altri beni – è cresciuto in modo esponenziale raggiungendo nel 2021 più del 12 per cento del gettito complessivo contro l'1,2 dell'anno di introduzione (pannelli a) e b) della figura).

Il risparmio di imposta potenziale derivante dalla maggiorazione della deduzione degli ammortamenti per gli investimenti in beni strumentali (in vigore fino al 2019) ha superato nel periodo 2016-2021 i 13 miliardi (oltre 5 miliardi per i beni 4.0 e 8 miliardi per gli altri beni). Dal 2020 la maggiorazione degli ammortamenti è stata trasformata in un credito d'imposta riferito all'ammontare degli investimenti effettuati. Anche per questo incentivo le risorse impegnate sono rilevanti (circa 4 miliardi di cui 3,3 per i beni 4.0). Per valutare la tendenza della misura negli anni successivi al 2021 è possibile fare riferimento ai dati di cassa delle compensazioni d'imposta effettuate dalle società di capitali, che corrispondono all'ammontare dell'agevolazione che l'impresa ha effettivamente utilizzato nell'anno successivo a quello di competenza. Da questi dati, di fonte Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF), emerge una significativa intensificazione dell'uso dell'agevolazione, quasi interamente concentrata sugli investimenti Industria 4.0: 1,3 miliardi nel 2021, 5,4 nel 2022 e oltre 8 miliardi nel 2023.

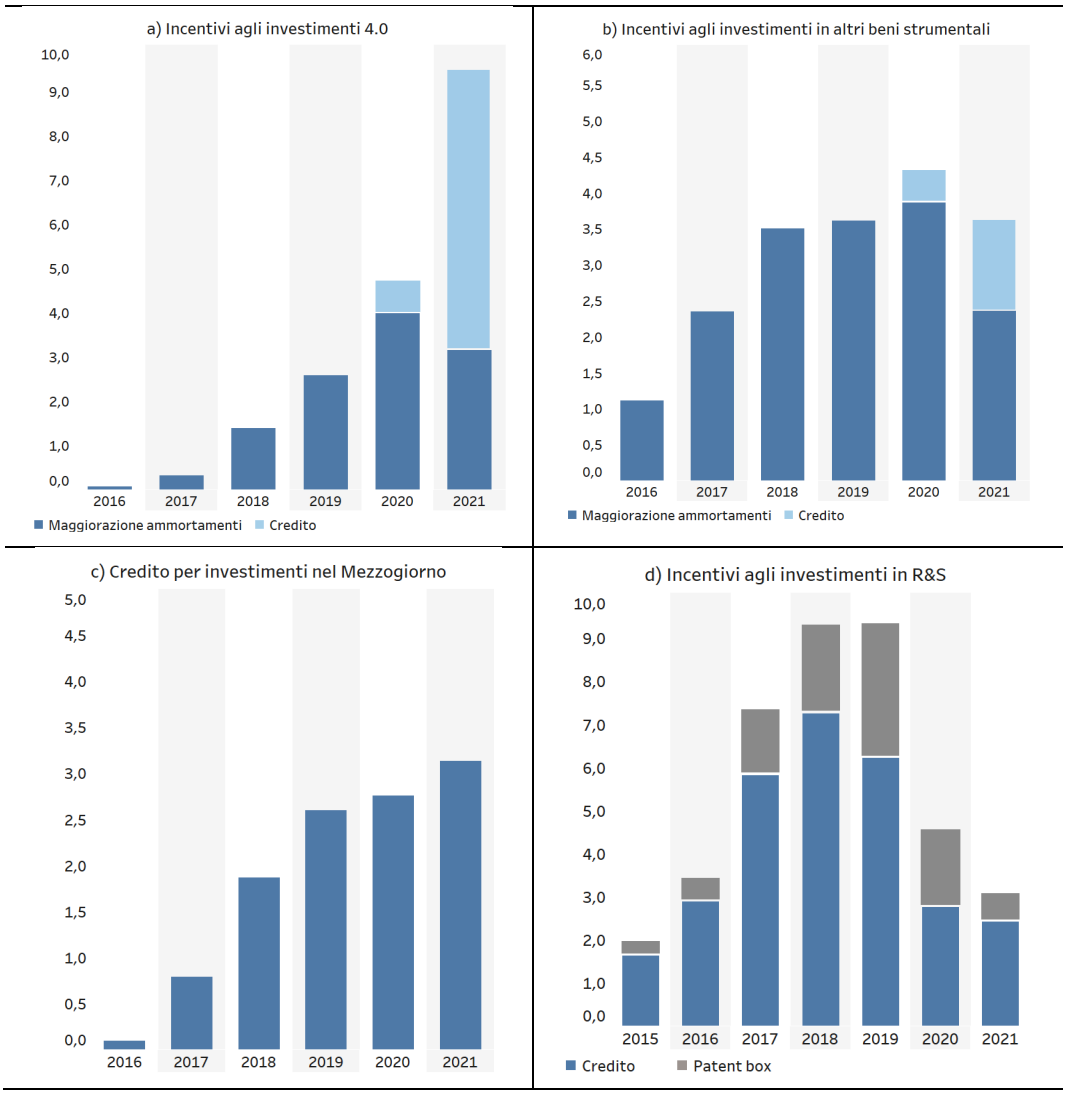
Gli incentivi per gli investimenti in beni strumentali sono stati utilizzati da più di un quarto delle società di capitali (circa 300.000) e circa il 5 per cento ha effettuato investimenti del tipo 4.0. Mentre la maggiorazione è risultata fortemente concentrata sul settore della Manifattura (nel 2019, il 45 per cento delle società beneficiarie e il 78 per cento del beneficio), il credito d'imposta nel 2021 è stato sfruttato principalmente in altri settori e,

Tab. 4.13 – Incentivi agli investimenti (1)

	Beni strumentali		Industria 4.0		Credito di imposta Mezzogiorno		Credito di imposta R&S		*Patent box*	
	N. beneficiari	Risparmio di imposta *(milioni di euro)*	N. beneficiari	Risparmio di imposta *(milioni di euro)*	N. beneficiari	Risparmio di imposta *(milioni di euro)*	N. beneficiari	Risparmio di imposta *(milioni di euro)*	N. beneficiari	Risparmio di imposta *(milioni di euro)*
	Maggiorazione ammortamenti									
2015	-	-	-	-	-	-	10.268	752	555	169
2016	213.682	556	13.473	32	1.374	40	15.527	1.256	848	382
2017	258.085	1.127	25.902	152	5.700	379	24.655	2.792	1.008	738
2018	293.555	1.567	36.247	618	11.588	836	27.646	3.242	1.296	1.103
2019	314.806	1.731	45.909	1.237	16.788	1.242	26.614	2.980	1.821	1.632
2020	286.955	1.573	44.485	1.626	18.162	1.125	17.312	1.121	1.274	827
2021	266.902	1.243	42.108	1.662	27.518	1.651	14.639	1.274	483	340
Totale	**-**	**7.880**		**5.327**	**-**	**5.273**	**-**	**13.416**	**-**	**5.192**
	Credito di imposta									
2020	113.866	160	14.591	319						
2021	172.938	605	55.779	2.974						
Totale	**-**	**766**	**-**	**3.293**						

Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.
(1) Per trasformare le deduzioni (maggiorazione degli ammortamenti e *patent box*) in risparmio d'imposta è stata utilizzata l'aliquota di imposta legale e quindi non si tiene conto dell'eventuale incapienza nei vari anni delle singole società. In modo analogo per i crediti si considera la ripartizione in quote annuali stabilita dalla normativa e quindi si astrae dall'effettiva capacità di compensazione dei crediti.

Fig. 4.42 – Incentivi agli investimenti (1)
(in percentuale dell'Ires e dell'IRAP di competenza)



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.
(1) Per trasformare le deduzioni (maggiorazione degli ammortamenti e *patent box*) in risparmio d'imposta è stata utilizzata l'aliquota di imposta legale e quindi non si tiene conto dell'eventuale incapienza nei vari anni delle singole società. In modo analogo per i crediti si considera la ripartizione in quote annuali stabilita dalla normativa e quindi si astrae dall'effettiva capacità di compensazione dei crediti.

in particolare, nelle Costruzioni (12,4 per cento, a fronte di un beneficio medio della maggiorazione del 3,5). Emerge, inoltre, una più ampia concentrazione della maggiorazione dell'ammortamento sulle imprese più grandi (nel 2019, circa il 5 per cento del totale delle società beneficiarie e il 43 per cento del beneficio), rispetto al credito d'imposta (nel 2021, le grandi imprese sono poco più del 6 per cento dei beneficiari e usufruiscono del 19 per cento della misura) (tab. 4.13).

Il credito d'imposta è sfruttabile dall'impresa con maggiore certezza ed immediatezza rispetto alla maggiorazione degli ammortamenti in quanto non è condizionato alla redditività e alla capienza fiscale dell'Ires (come avviene in generale per le deduzioni) – potendo essere utilizzato in compensazione di altri tributi, contributi e anche delle

ritenute effettuate come sostituto d'imposta. A tale proposito, va osservato che, rispetto alla maggiorazione degli ammortamenti, sono molto meno numerose in media le società con una base imponibile positiva (non più necessaria per usufruire dell'agevolazione) che accedono al credito d'imposta (circa il 79 e il 43 per cento, rispettivamente, per le due agevolazioni).

Per gli investimenti in beni strumentali effettuati nelle aree del Mezzogiorno è stato previsto, dal 2016 al 2023, un credito d'imposta che si è aggiunto agli altri incentivi. Dai dati di fonte MEF sulle compensazioni dei crediti emerge che le risorse utilizzate sono cresciute sensibilmente nel tempo – anche grazie alle modifiche normative che dal 2017 hanno reso la misura complessivamente più generosa – raggiungendo nel 2021 il 3,1 per cento del gettito (1,6 miliardi) (fig. 4.42 pannello c)). La misura ha continuato a crescere anche nel 2022 e nel 2023, attestandosi, rispettivamente, a 2,1 e a 2,7 miliardi. Il credito è stato utilizzato da un numero progressivamente crescente di società: nel 2016 le società beneficiarie erano circa 1.400, nel 2021 sono diventate circa 27.500 (pari a circa l'8 per cento di quelle registrate nel Mezzogiorno).

Per quanto riguarda gli incentivi alla ricerca e sviluppo, fra il 2015 e il 2021 sono state utilizzate risorse pari a circa 18 miliardi (13,4 di credito e 5,2 di *patent box*). L'ammontare complessivo del credito, pari a circa 0,8 miliardi nel 2015, è aumentato in particolar modo nel 2018, arrivando a circa 3 miliardi (7,2 per cento del gettito). Parallelamente, il numero di società di capitali che hanno beneficiato dei crediti d'imposta è passato da 10.268 nel 2015 a 27.646 nel 2018 per arrivare a circa 26.600 nel 2019 (lo 0,3 per cento circa del totale delle società di capitali). Anche l'ammontare complessivo del risparmio d'imposta potenziale del *patent box* è cresciuto nettamente, passando da 0,2 miliardi nel 2015 a 1,6 nel 2019 (2,9 per cento del gettito). In particolare, un sensibile incremento nell'ammontare dell'agevolazione (da 1,1 a 1,6 miliardi) è osservabile fra il 2018 e il 2019, in corrispondenza della modifica normativa che ha portato all'abolizione del *ruling* obbligatorio. Anche il numero dei beneficiari è significativamente aumentato fra il 2015 e il 2019, passando da 555 a 1.821 imprese (con un forte incremento fra il 2018 e il 2019). Si tratta di un aumento significativo, sebbene riguardi una percentuale del totale delle società di capitali ancora più contenuta rispetto al caso del credito d'imposta.

Per quanto riguarda il secondo canale attraverso il quale agiscono gli incentivi fiscali – ossia rendere più conveniente investire – l'impatto potrebbe essere stato dal 2016 non trascurabile anche in termini di riduzione delle aliquote marginali effettive (EMTR)[301]. Queste, sebbene siano generalmente calcolate sulla base di ipotesi forti (come, ad esempio, la concorrenza perfetta nei mercati), possono essere utili per avere un quadro generale del ruolo del sistema fiscale sulle scelte di investimento.

[301] Le aliquote marginali effettive misurano la differenza in termini percentuali fra il rendimento al netto degli effetti della normativa tributaria (misurato dal costo del capitale al netto delle imposte) e quello lordo in assenza di imposte, rappresentando così una misura del cuneo di imposta. Un'aliquota marginale positiva (negativa) indica un effetto disincentivante (incentivante) della normativa.

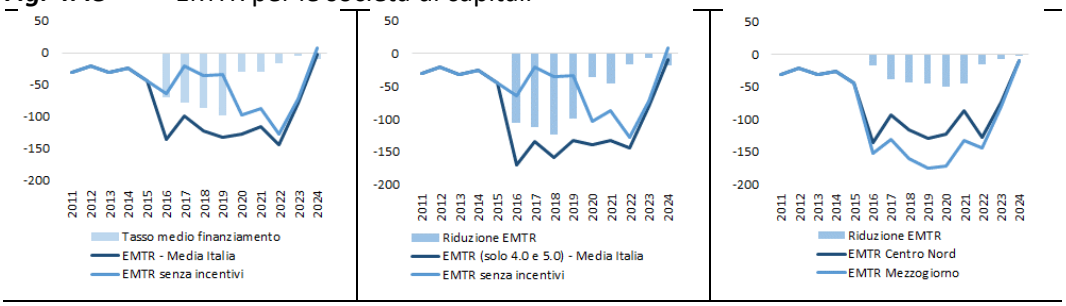
L'effetto delle misure adottate di incentivo agli investimenti in beni materiali (compresa l'agevolazione per il Mezzogiorno) può essere stimato utilizzando il modello di microsimulazione Medita, che permette di calcolare il costo del capitale e quindi le EMTR[302] a livello di singola impresa tenendo conto **della diversa composizione tra le fonti di capitale (proprio e di terzi) e tra beni agevolati e non agevolati e il diverso impatto territoriale delle misure tributarie.** La figura 4.43 riporta l'andamento della media delle aliquote marginali effettive considerando le principali misure di incentivo (pannello a) e poi isolando l'effetto sia degli incentivi 4.0/5.0 (pannello b)) sia di quelli per il Mezzogiorno (pannello c)).

L'effetto complessivo delle politiche – misurato dalla differenza tra l'aliquota con e senza politiche (le barre) – è sempre incentivante (la differenza è negativa) ed è più forte nel periodo 2016-19. Dopo il depotenziamento delle misure per i beni 4.0 disposto dal 2020 (pannello b), nel 2024 si può apprezzare un incremento della convenienza a investire per i beni 5.0. Significativo risulta anche l'effetto sulla convenienza a investire nel Mezzogiorno rispetto alle aree del Centro-Nord.

Dagli incentivi tributari ai contributi alle imprese. — **Dal 2020, anche in concomitanza con la necessità di fornire sostegno alle imprese durante le due recenti crisi, si è assistito a un ricorso sempre più accentuato a incentivi tributari sotto forma di crediti d'imposta** che, rispetto alle deduzioni, si caratterizzano per maggiore immediatezza ed esigibilità. I crediti d'imposta di fatto equivalgono a sussidi diretti scollegati dalla struttura dei tributi gravanti sulle imprese e dalla capienza fiscale. Questo aspetto è poi stato amplificato dalla possibilità di cedere i crediti d'imposta ad altri soggetti.

La tabella 4.14 riporta l'ammontare complessivo dei crediti di imposta più direttamente indirizzati alle imprese ed effettivamente utilizzati (compensati) nel periodo 2015-2023. **Il loro importo è più che triplicato negli ultimi anni, passando da circa 8 miliardi nel periodo 2017-19 a 22 e 30 miliardi, rispettivamente, nel 2022 e 2023.** Come già evidenziato, i crediti d'imposta compensati connessi agli investimenti sono stati pari a

Fig. 4.43 – EMTR per le società di capitali



Fonte: elaborazioni su modello Medita dell'UPB.

[302] Il costo del capitale misura il rendimento minimo che l'impresa deve ottenere dall'investimento per poter coprire esattamente i costi comprensivi del deprezzamento e delle imposte sul reddito, al netto del risparmio determinato dalla deducibilità dei costi e dalle altre agevolazioni.

Tab. 4.14 – I principali crediti di imposta in favore delle imprese
(milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Investimenti, di cui:	229	817	1.795	3.726	4.679	4.680	4.512	8.724	12.606
Beni strumentali	*5*	*135*	*291*	*295*	*186*	*60*	*1.288*	*5.404*	*8.586*
Investimenti - Mezzogiorno	*188*	*123*	*212*	*725*	*1.153*	*1.283*	*1.680*	*2.153*	*2.720*
Investimenti - R&S	*36*	*559*	*1.292*	*2.707*	*3.340*	*3.337*	*1.544*	*1.167*	*1.300*
Energia	0	0	0	0	0	0	0	6.896	9.900
DTA	4.293	3.023	5.097	2.906	1.173	877	1.904	2.390	3.200
COVID	0	0	0	0	0	1.694	2.884	1.254	426
Occupazione e formazione	*17*	*15*	*13*	*13*	*26*	*111*	*511*	*1.043*	*1.465*
Autotrasporto	1.292	1.264	1.257	1.320	1.362	1.294	1.224	806	900
Altro	447	521	723	716	817	1.029	1.071	1.361	1.400
Totale	**6.278**	**5.641**	**8.886**	**8.681**	**8.056**	**9.686**	**12.105**	**22.474**	**29.897**

Fonte: elaborazioni su dati MEF relativi alle compensazioni dei crediti mediante F24.

circa 4,7 miliardi nel 2019 (pre-crisi sanitaria) e sono più che raddoppiati e quasi triplicati nel 2022 e 2023. Tra il 2020 e il 2022 si sono aggiunti ai crediti d'imposta tradizionali quelli introdotti per contrastare gli effetti, dapprima, dell'emergenza sanitaria e, successivamente, della crisi energetica. I primi hanno pesato soprattutto nel 2020 e nel 2021; i secondi invece negli ultimi due anni.

Il maggiore utilizzo dei crediti di imposta determina una più ampia riduzione del gettito effettivo e, di conseguenza, delle aliquote di imposta implicite. In generale, nel periodo considerato si è resa ancora più debole, data la struttura delle aliquote legali, la relazione tra la redditività delle imprese e le imposte effettivamente pagate. La fruizione degli incentivi agli investimenti potrà essere ancora consistente nel prossimo futuro e senza il mantenimento degli elevati livelli di redditività registrati in questi ultimi anni ciò potrebbe comportare effetti di rilievo sul gettito complessivo delle imposte sulle imprese. Sarebbe auspicabile una valutazione accurata della loro efficacia per ridurre il cosiddetto effetto "peso morto" che trasforma l'incentivo in mero sussidio, contravvenendo alle finalità iniziali dell'agevolazione.

4.4 Considerazioni generali

Alla luce della recente evoluzione della pressione fiscale e del peso delle imposte dirette sul complesso delle entrate tributarie, **nel capitolo è stata proposta una lettura supportata da analisi quantitative della direzione della politica tributaria nell'ultimo decennio concentrando l'attenzione sulla tassazione delle famiglie e delle imprese.**

Per quanto riguarda l'imposta sulle persone fisiche, il decennio trascorso è stato caratterizzato da diversi interventi di riduzione del carico fiscale, spesso a scapito dell'equità del prelievo e della sua capacità redistributiva. Da un lato, è diminuito il numero e il livello delle aliquote applicate e, dall'altro, ne è stato ridotto il campo di

applicazione, escludendo importanti cespiti dal prelievo progressivo, accentuando il processo di erosione della base imponibile dell'imposta. Sono state inoltre aumentate, nel numero e nell'entità, le detrazioni per oneri e spese, soprattutto nel campo delle ristrutturazioni edilizie.

Le riforme sulla struttura dell'imposta miravano principalmente a correggere le distorsioni sulle aliquote marginali e medie causate dal bonus Irpef introdotto nel 2014 per sostenere il potere d'acquisto dei lavoratori dipendenti con salari medio-bassi a fronte di una dinamica debole delle retribuzioni lorde reali. Le riforme del 2017, 2020 e 2021 hanno ridotto l'irregolarità delle aliquote, beneficiando prima i contribuenti con redditi intermedi e successivamente quelli con redditi più elevati. **Nel complesso, la riduzione del prelievo si è concentrata sui redditi medio-bassi, mantenendo aliquote marginali elevate per molti contribuenti con redditi medio-alti. Il fenomeno si è accentuato con l'introduzione nel 2022 della decontribuzione**, inizialmente disposta per mitigare gli effetti della crisi inflazionistica sui redditi bassi, ma poi potenziata e confermata non solo per il 2023 ma anche per il 2024, i cui effetti non sono considerati nelle analisi di questo capitolo. Questo intervento appare in contrasto con gli obiettivi prefigurati dalla nuova legge delega per la riforma fiscale approvata nel 2023 che si pone l'obiettivo di giungere, in prospettiva, a un sistema progressivo ad aliquota unica (*flat tax*).

Per cogliere l'effetto del complesso delle riforme sul reddito disponibile dei contribuenti in un tempo medio-lungo è necessario tenere conto dell'effetto del drenaggio fiscale, ovvero l'incremento del prelievo derivante dalla mancata indicizzazione del meccanismo di calcolo dell'imposta in funzione della variazione del potere d'acquisto. Il tema, rimasto al margine del dibattito per il lungo periodo in cui la dinamica dei prezzi è stata moderata, ha assunto nuovamente rilevanza alla luce della crisi inflazionistica iniziata nel 2021 e protrattasi fino al 2023.

Per un lavoratore dipendente senza carichi familiari le riforme hanno determinato, lungo tutta la distribuzione del reddito e rispetto alla normativa vigente nel 2014, una riduzione dell'aliquota media effettiva pari a circa mezzo punto percentuale per i redditi bassi, più marcata per i redditi superiori a 24.000 euro e pari a pochi centesimi di punto per i redditi elevati. **Tuttavia, se si tiene conto della perdita di potere di acquisto per effetto dell'inflazione, le aliquote medie risultano generalmente superiori a quelle che si pagavano nel 2014.**

Da un'analisi condotta con il modello di microsimulazione dell'UPB emerge che per il complesso dei lavoratori dipendenti le modifiche normative hanno comportato una riduzione del prelievo di circa 3 punti percentuali, che viene tuttavia più che compensata dall'effetto del drenaggio fiscale, pari a circa -3,6 punti percentuali, con un saldo sul reddito disponibile negativo per circa 0,6 punti. Per i pensionati e gli autonomi entrambi gli effetti, della normativa e del drenaggio fiscale, sono di entità minore.

Il paragrafo ripercorre inoltre l'evoluzione normativa che ha coinvolto il sostegno alle famiglie con figli, con l'introduzione dell'Assegno unico (AU), che a partire dal marzo 2022 ha sostituito i due principali istituti preesistenti, le detrazioni Irpef per figli a carico e gli assegni al nucleo familiare, e diverse misure minori. L'impianto originario, anche alla luce di un minore numero di beneficiari rispetto alle stime, è stato modificato rendendo più generosi gli importi spettanti ai figli disabili maggiorenni e alle famiglie con figli di età inferiore a un anno e per quelle numerose con figli inferiori a tre anni.

In analogia con l'esercizio condotto per l'imposta personale, **con il modello di microsimulazione sono stati valutati gli effetti distributivi delle attuali misure a sostegno delle famiglie con figli rispetto a quelle vigenti nel 2014, tenendo conto anche della variazione del potere d'acquisto.** I risultati evidenziano che l'introduzione dell'AU ha premiato soprattutto le famiglie più numerose poiché la variazione del beneficio medio per figlio è crescente con la dimensione familiare. Questa, infatti, è massima – pari a 1.941 euro – per le famiglie con più di tre figli, risultando oltre due volte quella stimata per le famiglie con un solo figlio (840 euro). Tuttavia, se si considera la perdita di potere d'acquisto realizzata nel periodo, **il confronto in termini reali tra quanto percepito all'inizio e alla fine del decennio mostra una riduzione dei benefici compresa tra un minimo di 160 euro per le famiglie con più di tre figli e un massimo di 328 per quelle con un solo figlio.**

L'effetto risulta invece comunque positivo per il 20 per cento più povero delle famiglie, principalmente grazie all'estensione dei trattamenti per il sostegno dei figli ai nuclei che in precedenza non ne beneficiavano perché incapienti o non lavoratori dipendenti. L'effetto di "svalutazione" dei benefici inizia a essere significativo a partire dal terzo decile facendo diminuire il vantaggio medio unitario dell'introduzione dell'AU (pari a 995 euro) fino a 685 euro. Infine, per il 20 per cento più ricco delle famiglie il confronto tra il beneficio dell'AU e il valore rivalutato a oggi di quello che si sarebbe ottenuto applicando la normativa 2014 risulta negativo o minimo e oscilla tra -28 e 71 euro: per queste famiglie l'effetto positivo delle modifiche normative non è tale da compensare l'effetto negativo della perdita di potere d'acquisto.

Passando alle imprese, nel periodo 2011-2021 è diminuito il loro numero ma è aumentata la quota delle società di capitali. Da un punto di vista strutturale, nonostante le crisi, non si evidenziano modifiche di rilievo alla distribuzione settoriale e dimensionale. **Si confermano alcune tendenze di fondo del sistema produttivo italiano con un ulteriore incremento della quota di imprese nei servizi e lo storico squilibrio dimensionale e territoriale**. Rimane la prevalenza delle piccole imprese e delle società registrate nel Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno, per le quali tuttavia si evidenzia un incremento della quota rispetto al totale.

I principali indicatori economici – redditività e rischiosità economico-finanziaria – hanno mostrato dal 2015 una reattività soddisfacente del comparto delle imprese. Questi andamenti sono confermati anche negli ultimi cinque anni nonostante le due crisi

consecutive del triennio 2020-22, quella pandemica e quella energetica con conseguente fiammata inflazionistica. In questi anni, tuttavia, si sono registrati effetti asimmetrici nei diversi comparti delle imprese sia nella fase negativa sia in quella positiva della ripresa. La dinamica più sostenuta della redditività si osserva nel settore delle Costruzioni (dal 2020), in quello dell'Energia (dal 2021) e in quello Finanziario (dal 2023).

Corrispondentemente, **nello stesso periodo si è registrata una progressiva riduzione del gettito delle imposte sulle società (Ires e IRAP) in rapporto sia al totale delle imposte dirette sia al PIL che si è interrotta solo negli ultimi anni. Si possono individuare due fattori principali che hanno influenzato questo andamento**.

Il primo è relativo alla relazione tra redditività e base imponibile a parità di struttura tributaria. La naturale correlazione tra queste due grandezze presenta un'asimmetria nelle diverse fasi del ciclo economico. Nelle fasi di espansione, infatti, dalle basi imponibili si possono scontare le perdite pregresse, generate negli anni precedenti e nelle congiunture sfavorevoli, che non hanno trovato immediata capienza (effetto di *smoothing* delle perdite su base pluriennale). Nell'analisi questo effetto è documentato dall'espansione delle perdite pregresse (accumulate nei periodi di crisi) effettivamente dedotte a partire dal 2015 e dall'ammontare che ancora rimane da scontare nei prossimi anni.

Il secondo fattore riguarda le misure discrezionali di politica tributaria che hanno caratterizzato il periodo di analisi considerato. Lo scorso decennio si caratterizza per una pluralità di interventi che hanno ridimensionato l'onere tributario delle imprese sia nella fase di ripresa economica (2016-19) sia in coincidenza con le ultime due crisi (dal 2020). Al riguardo si possono osservare tre tendenze importanti. L'introduzione dell'ACE e la riduzione dell'aliquota nominale d'imposta, disposte nella prima parte del decennio scorso, possono essere ancora collocate nel processo di riforma (presente anche a livello internazionale) finalizzato a contenere la concorrenza fiscale e ad aumentare la neutralità del prelievo rispetto alle scelte d'impresa. Una seconda tendenza si può individuare nel ritorno alle politiche di incentivo agli investimenti con un più chiaro orientamento di politica industriale. Le agevolazioni sono state finalizzate: alla innovazione tecnologica dei prodotti e dei processi produttivi (Industria 4.0) e, più di recente, al processo di transizione energetica (Transizione 5.0); a mitigare il divario territoriale (tra Centro-Nord e Mezzogiorno) del sistema produttivo; a rendere più competitiva l'attività di ricerca in Italia a fronte di politiche analoghe in altri paesi europei. Una terza tendenza riguarda gli strumenti di politica tributaria. Negli ultimi anni la maggior parte degli incentivi (e delle deduzioni) è stata confermata (trasformata) in crediti d'imposta che si caratterizzano per una fruibilità più immediata e certa in quanto non condizionata alla capienza fiscale. Questo passaggio, a parità di riduzione dell'onere tributario delle imprese nel tempo, determina un ampliamento della base imponibile e del gettito complessivo dell'Ires, dato che i crediti di imposta, da un punto di vista contabile, vengono registrati dal lato della spesa (tra i contributi alla produzione o i contributi agli investimenti, a seconda della loro natura e del grado di esigibilità) e non in diminuzione delle entrate.

Si può inoltre osservare che la normativa tributaria determina per molte variabili di bilancio un disallineamento fra la definizione civilistica e fiscale che può tradursi in un ampliamento o una riduzione della base imponibile. La differenza tra l'aliquota effettiva di imposta (calcolata sul risultato lordo prima delle variazioni tributarie in senso stretto) e quella legale fornisce una misura sintetica della divergenza tra reddito civilistico e base imponibile (che in molti casi si azzera). In particolare, l'aliquota effettiva delle società che pagano imposta è in media significativamente inferiore all'aliquota legale e, in particolare, si riduce tra il 2015 e il 2021.

L'analisi della politica tributaria che ha riguardato le imprese in questo ultimo decennio suggerisce alcune considerazioni rispetto al percorso di riforma delineato nella legge delega per la riforma fiscale (L. 111/2003).

Un primo decreto legislativo di attuazione della delega ha previsto dal 2024 l'abolizione dell'ACE. Questo determina un ampliamento non trascurabile della base imponibile (secondo le stime della relazione tecnica, 4,8 miliardi nel 2025 e 2,8 a regime) per una quota rilevante di imprese con differenze settoriali significative. Come evidenziato nel paragrafo, non si tratta tanto dell'eliminazione di un'agevolazione tributaria, quanto di una modifica strutturale del prelievo e della rinuncia – allo stato attuale – alla neutralità tributaria sulla scelta delle fonti di finanziamento dell'impresa. Una valutazione complessiva, anche rispetto alle conseguenze redistributive dell'onere tributario tra le imprese, richiederebbe tuttavia la conoscenza delle altre misure che verranno adottate in attuazione della delega. A questo proposito va osservato che la legge delega prevede anche un incentivo più generale agli investimenti e all'occupazione che consiste nell'applicazione di un'aliquota di imposta ridotta sugli utili impiegati o, in alternativa, di una maggiorazione della deduzione delle spese effettuate per investimenti o nuove assunzioni. **Lo stesso decreto legislativo che ha abolito l'ACE ha previsto – per il solo 2024 – una maggiorazione della deduzione per i soli incrementi occupazionali. Non è ancora chiaro quali siano gli obiettivi prevalenti del processo di riforma appena avviato**.

In secondo luogo, l'esperienza realizzata con le recenti politiche di incentivo potrebbe costituire un utile punto di riferimento per la revisione delle agevolazioni fiscali prevista dalla legge delega per la riforma fiscale e dalla delega al Governo in materia di revisione del sistema degli incentivi alle imprese (L. 160/2023). Come osservato, nell'ultimo decennio le agevolazioni alle imprese sono state finalizzate a specifici obiettivi di natura settoriale e territoriale incidendo in modo significativo sia sulla loro liquidità sia sulla convenienza a investire. Sebbene questi incentivi abbiano subito un depotenziamento negli ultimi anni e siano comunque previsti in graduale esaurimento, va osservato che nei prossimi anni continueranno a produrre effetti sui conti pubblici definendo un percorso più stretto in termini di risorse disponibili per una loro conferma o revisione.

Infine, come si è visto, le misure di riallineamento delle variabili civilistiche alla normativa fiscale costituiscono una componente importante e molto complessa di variazioni sia in aumento sia in diminuzione da applicare all'utile di bilancio per la definizione del reddito

fiscale e quindi della base imponibile. A questo proposito **la delega per la riforma fiscale prevede un rafforzamento del processo di avvicinamento tra valori civilistici e fiscali con l'obiettivo di semplificare e razionalizzare il processo di definizione della base imponibile** riducendo i costi di adempimento delle imprese. **Gli effetti di ampliamento o di riduzione della base dipenderanno dalla direzione delle modifiche che**, come evidenziato con l'analisi di questo passaggio, **potranno comportare effetti redistributivi del gettito di rilievo.**