

**I CONTI PUBBLICI  
NEGLI ANNI DELLA CRISI**  
POLITICHE FISCALI  
E REDISTRIBUZIONE

CAPITOLO 5





## QUADRO D'INSIEME

**Le condizioni della finanza pubblica nei paesi europei si sono ampiamente deteriorate come conseguenza della crisi.** La crisi economico-finanziaria globale ha colpito le economie europee nel corso del 2008 comportando severi effetti recessivi che, dopo il manifestarsi di qualche segnale di ripresa nel 2010-2011, si sono protratti a tutto il 2013 e hanno determinato un significativo deterioramento dei conti pubblici. Nonostante gli sforzi di risanamento attuati dai governi a partire dal 2011, in presenza di segnali di rischio per la sostenibilità dei debiti sovrani. I livelli di deficit e debito pubblico sono nel 2013 sensibilmente più elevati rispetto al 2007, lasciando una difficile eredità che condiziona gli scenari futuri di ripresa (Tavola 5.1).

**Durante la crisi, lo spazio per interventi anti-ciclici nei diversi paesi è stato influenzato dalle condizioni iniziali della finanza pubblica.** La situazione dei conti pubblici nell'Uem prima della crisi presentava realtà diversificate tra le economie dell'area (Tavola 5.2), oltre che per livello di debito pubblico (nel 2007 dal 3,7 per cento del Pil in Estonia al 107,4 in Grecia), anche per il saldo di bilancio (da un avanzo pari a 5,3 per cento del Pil in Finlandia a un deficit del 3,1 in Portogallo), per la pressione fiscale (dal 29,1 in Slovacchia della Lettonia al 45,4 per cento in Belgio) e per la composizione del bilancio (Tavola 5.3). Le possibilità di intervento per contrastare la crisi sono state più ampie per i paesi con finanze pubbliche più solide. Le scelte compiute dai governi riflettono, oltre che l'eterogeneità delle situazioni di partenza, il tentativo di bilanciare gli obiettivi di risanamento e di rilancio dell'economia, un *trade-off* complesso che si è presentato in termini diversi da paese a paese.

**Tra il 2007 e il 2009, il rapporto deficit/Pil è fortemente peggiorato per il complesso dell'Uem, passando dallo 0,7 al 6,4 per cento.** Nel 2009, nessun paese dell'Unione registrava un avanzo di bilancio, mentre il saldo primario (il deficit pubblico

**Tavola 5.1 La finanza pubblica nell'Uem - Anni 2007-2013**  
(valori correnti in percentuale del Pil)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Entrate totali (a)	46,0	47,1	51,2	51,0	49,4	49,9	49,8
Spese totali (a)	45,3	45,0	44,9	44,8	45,3	46,2	46,8
<i>di cui:</i>							
Spesa per interessi	3,0	3,0	2,9	2,8	3,0	3,1	2,9
Spesa per interessi (b)	3,0	3,0	2,9	2,8	3,1	3,1	2,9
Indebitamento netto (c)	-0,7	-2,1	-6,4	-6,2	-4,1	-3,7	-3,0
Saldo primario	2,3	0,9	-3,5	-3,4	-1,1	-0,6	-0,1
Debito pubblico	66,2	70,1	80,0	85,5	87,4	90,7	92,6

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat, Euro-indicators (23 aprile 2014)

(a) Secondo la versione del regolamento Ue 1500/2000 il totale delle entrate e delle uscite è al netto degli ammortamenti e al lordo della vendita di beni e servizi. Negli interessi passivi sono esclusi i flussi netti da contratti derivati (*swaps* e *forward rate agreements*).

(b) Inclusi i flussi netti da contratti derivati (*swaps* e *forward rate agreements*).

(c) Secondo la versione Procedura deficit eccessivi.



al netto della spesa per interessi), da diversi anni su valori positivi, raggiungeva -3,4 per cento del Pil. Nello stesso periodo, il debito pubblico nell'Uem è aumentato di oltre tredici punti percentuali in rapporto al Pil, portandosi all'80 per cento e mostrando dinamiche e livelli mai sperimentati prima sia a livello europeo, sia nei singoli stati membri. Con riferimento alle principali economie europee, in Italia il rapporto deficit/Pil si amplia dall'1,6 al 5,5 per cento, in Francia dal 2,7 al 7,5 per cento, nel Regno Unito dal 2,8 all'11,4 per cento. Nello stesso periodo, il saldo di bilancio passa in Spagna da un surplus del 2 per cento a un deficit dell'11,1 per cento e in Germania da un avanzo dello 0,2 a un disavanzo del 3,1 per cento. Il rapporto tra debito pubblico e Pil aumenta in Spagna di oltre 17 punti percentuali, in Francia di 15 punti, nel Regno Unito di oltre 23 punti, in Italia di 13 (raggiungendo nel 2009 il 116,4 per cento) e in Germania di 9,4 punti percentuali (si veda l'analisi del paragrafo 5.1.2 **La sostenibilità del debito**).

**Questi risultati sono stati determinati dalla contrazione dell'attività economica, e in misura minore dall'adozione di politiche di bilancio espansive.** Le azioni decise in seguito all'approvazione dello European Economic Recovery Plan (Eerp) da parte del Consiglio dell'Unione europea nel dicembre del 2008 e l'operare degli stabilizzatori automatici hanno portato tra il 2007 e il 2009 a un aumento della spesa pubblica. Essa è cresciuta del 6,5 per cento in Italia, anche se in misura inferiore a quanto registrato in Germania, dove è aumentata dell'8,5 per cento, e in Francia (+7,7 per cento). Il contributo più importante è venuto dall'incremento delle prestazioni sociali in denaro (pensioni, sussidi di disoccupazione, ecc.), spinte dalle misure a sostegno dei redditi e dell'occupazione. Esse hanno registrato, in termini nominali, un aumento del 10,3 per cento in Italia e Francia, del 6,3 in Germania e di oltre il 20 per cento in Spagna, segnando solo nel Regno Unito una sensibile riduzione. Incrementi significativi, soprattutto in Francia e Germania, si registrano anche per le spese destinate al sostegno delle imprese e dell'attività produttiva, ovvero contributi alla produzione e trasferimenti di capitale. Anche in questo caso, il Regno Unito si muove in controtendenza, e le minori

**Tavola 5.2a Spese, entrate, pressione fiscale, indebitamento e debito delle amministrazioni pubbliche nei paesi Uem - Anni 2007-2013 (valori correnti in percentuale del Pil)**

PAESI	Spese (a)					Entrate (a)					Pressione fiscale					Indebitamento (b)					Debito pubblico				
	2007	2009	2010	2012	2013	2007	2009	2010	2012	2013	2007	2009	2010	2012	2013	2007	2009	2010	2012	2013	2007	2009	2010	2012	2013
Italia	47,6	51,9	50,5	50,6	50,6	46,0	46,5	46,1	47,7	47,7	42,7	43,0	42,6	44,0	43,8	-1,6	-5,5	-4,5	-3,0	-3,0	103,3	116,4	119,3	127,0	132,6
Austria	48,6	52,6	52,8	51,6	51,2	47,6	48,5	48,3	49,1	49,7	43,0	43,9	43,6	44,5	45,2	-0,9	-4,1	-4,5	-2,6	-1,5	60,2	69,2	72,5	74,4	74,5
Belgio	48,2	53,7	52,6	55,1	54,7	48,1	48,1	48,7	51,0	52,0	45,4	45,1	45,5	47,3	48,4	-0,1	-5,6	-3,8	-4,1	-2,6	84,0	96,6	96,6	101,1	101,5
Cipro	41,3	46,2	46,2	45,8	45,8	44,8	40,1	40,9	39,4	40,3	39,9	35,1	35,4	34,5	35,1	3,5	-6,1	-5,3	-6,4	-5,4	58,8	58,5	61,3	86,6	111,7
Estonia	34,0	44,7	40,5	39,5	38,3	36,4	42,8	40,7	39,2	38,1	31,2	35,2	33,8	32,4	32,2	2,4	-2,0	0,2	-0,2	-0,2	3,7	7,1	6,7	9,8	10,0
Finlandia	47,4	56,1	55,8	56,7	58,5	52,7	53,4	53,0	54,5	56,0	42,8	42,7	42,4	44,0	45,5	5,3	-2,5	-2,5	-1,8	-2,1	35,2	43,5	48,8	53,6	57,0
Francia	52,6	56,7	56,6	56,7	57,1	49,9	49,2	49,5	51,8	52,8	45,1	44,2	44,6	47,0	48,0	-2,7	-7,5	-7,0	-4,9	-4,3	64,2	79,2	82,7	90,6	93,5
Germania	43,5	48,3	47,9	44,7	44,7	43,7	45,2	43,7	44,8	44,7	39,7	40,6	39,1	40,2	40,2	0,2	-3,1	-4,2	0,1	0,0	65,2	74,6	82,5	81,0	78,4
Grecia	47,5	54,0	51,4	53,4	58,5	40,7	38,3	40,4	44,4	45,8	34,0	32,6	33,6	36,5	36,1	n.d.	n.d.	-10,9	-8,9	-12,7	107,4	129,7	148,3	157,2	175,1
Irlanda	36,7	48,2	65,5	42,6	42,9	36,9	34,5	34,9	34,5	35,9	32,6	29,5	29,3	30,0	31,5	0,2	-13,7	-30,6	-8,2	-7,2	24,9	64,4	91,2	117,4	123,7
Lettonia	36,0	43,6	43,4	36,5	36,0	35,3	34,5	35,3	35,1	35,1	30,2	27,3	27,2	27,9	27,6	-0,7	-9,2	-8,2	-1,3	-1,0	9,0	36,9	44,5	40,8	38,1
Lussemburgo	36,3	45,2	43,5	43,9	43,5	39,9	44,5	42,8	44,0	43,6	36,3	40,7	39,0	40,3	40,2	3,7	-0,7	-0,8	0,0	0,1	6,7	15,5	19,5	21,7	23,1
Malta	41,8	42,5	41,2	43,1	43,9	39,5	38,8	37,7	39,9	41,1	34,8	34,5	33,0	34,5	35,5	-2,3	-3,7	-3,5	-3,3	-2,8	60,7	66,5	66,0	70,8	73,0
Paesi Bassi	45,3	51,4	51,3	50,4	49,8	45,4	45,8	46,3	46,4	47,3	38,9	38,6	39,3	39,2	39,9	0,2	-5,6	-5,1	-4,1	-2,5	45,3	60,8	63,4	71,3	73,5
Portogallo	44,4	49,8	51,5	47,4	48,7	41,1	39,6	41,6	40,9	43,7	35,6	34,2	34,5	34,6	37,6	-3,1	-10,2	-9,8	-6,4	-4,9	68,4	83,7	94,0	124,1	129,0
Slovacchia	34,2	41,6	39,8	38,2	38,7	32,4	33,5	32,3	33,7	35,9	29,1	28,6	28,0	28,2	30,0	-1,8	-8,0	-7,5	-4,5	-2,8	29,6	35,6	41,0	52,7	55,4
Slovenia	42,3	48,7	49,5	48,4	59,4	42,2	42,3	43,6	44,4	44,7	37,6	37,2	37,8	37,6	37,7	0,0	-6,3	-5,9	-4,0	-14,7	23,1	35,2	38,7	54,4	71,7
Spagna	39,2	46,2	46,3	47,8	44,8	41,1	35,1	36,7	37,2	37,8	38,1	32,3	33,8	34,1	34,6	2,0	-11,1	-9,6	-10,6	-7,1	36,3	54,0	61,7	86,0	93,9
<b>Uem</b>	<b>46,0</b>	<b>51,2</b>	<b>51,0</b>	<b>49,9</b>	<b>49,8</b>	<b>45,3</b>	<b>44,9</b>	<b>44,8</b>	<b>46,2</b>	<b>46,8</b>	<b>41,0</b>	<b>40,3</b>	<b>40,2</b>	<b>41,5</b>	<b>42,0</b>	<b>-0,7</b>	<b>-6,4</b>	<b>-6,2</b>	<b>-3,7</b>	<b>-3,0</b>	<b>66,2</b>	<b>80,0</b>	<b>85,5</b>	<b>90,7</b>	<b>92,6</b>

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat, Euro-indicators (23 aprile 2014)

(a)Secondo la versione del regolamento Ue 1500/2000 il totale delle entrate e delle uscite è al netto degli ammortamenti e al lordo della vendita di beni e servizi. Negli interessi passivi sono esclusi i flussi netti da contratti derivati (*swaps* e *forward rate agreements*). (b)Secondo la versione Procedura deficit eccessivi.

risorse spese per prestazioni sociali e sostegno alle imprese sono controbilanciate da massicci trasferimenti in conto capitale che nel triennio aumentano di oltre il 60 per cento. Al peggioramento dei principali indicatori di finanza pubblica hanno contribuito anche i costi sostenuti da alcuni paesi per il salvataggio del sistema bancario. Per contro, la diminuzione dei tassi di interesse si è tradotta ovunque in una riduzione della spesa per il servizio del debito, fatta eccezione per la Spagna (per approfondire si veda il paragrafo 5.1.1 **Le misure discrezionali nei paesi dell'Unione**).

 pagina 209

**A partire dalla seconda metà del 2009, il riequilibrio dei conti pubblici è diventato obiettivo prioritario dei paesi Ue** e la Commissione ha attivato la procedura di infrazione per deficit eccessivo nei confronti di 17 stati membri, tra cui l'Italia.<sup>1</sup> Di conseguenza, l'orientamento delle politiche fiscali nazionali muta direzione e vengono adottate misure correttive da parte dei singoli paesi. Nel maggio del 2010, l'eurogruppo, in collaborazione con il Fmi e la Bce, lancia il meccanismo di "financial assistance", per sostenere programmi di aggiustamento nei paesi con forti squilibri macroeconomici. Nel 2010 quasi tutti i paesi dell'Unione europea – ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca – adottano il "Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance" (il cosiddetto *Fiscal Compact*) che ha istituito, tra altre misure,<sup>2</sup> il principio del pareggio di bilancio strutturale e fissato una regola per la riduzione del rapporto debito/Pil nel medio periodo (paragrafo 5.1.3 **Le regole fiscali in Europa**).

 pagina 215

**Già nel 2011 si manifestano i primi effetti degli interventi di risanamento** dei conti pubblici che, unitamente a una moderata ripresa della crescita del Pil, hanno portato a un miglioramento generalizzato della situazione di finanza pubblica. Per l'Uem nel suo complesso, il disavanzo pubblico in rapporto al Pil è sceso dal 6,2 al 4,1 per cento e per l'insieme dell'Ue27 è diminuito di circa due punti percentuali. Il miglioramento è proseguito nel 2012 e nel 2013, quando il deficit pubblico dell'intera area dell'euro ha raggiunto il 3 per cento del Pil (3,3 per cento per l'Ue), e il saldo primario in rapporto al Pil è risultato pressoché nullo (-0,1 per cento).

**Tavola 5.2b Spese, entrate, pressione fiscale, indebitamento e debito delle amministrazioni pubbliche nei paesi Ue - Anni 2007-2013** (valori correnti in percentuale del Pil)

PAESI	Spese (a)					Entrate (a)					Pressione fiscale					Indebitamento (b)					Debito pubblico				
	2007	2009	2010	2012	2013	2007	2009	2010	2012	2013	2007	2009	2010	2012	2013	2007	2009	2010	2012	2013	2007	2009	2010	2012	2013
Bulgaria	39,2	41,4	37,4	35,8	38,7	40,4	37,1	34,3	35,0	37,2	33,0	28,7	27,3	27,5	28,3	1,2	-4,3	-3,1	-0,8	-1,5	17,2	14,6	16,2	18,4	18,9
Croazia	n.d.	46,1	46,9	45,7	45,9	n.d.	40,8	40,5	40,8	41,0	n.d.	36,5	36,4	35,9	36,2	n.d.	-5,3	-6,4	-5,0	-4,9	n.d.	36,6	45,0	55,9	67,1
Danimarca	50,8	58,1	57,7	59,4	57,2	55,6	55,3	55,0	55,5	56,2	49,7	48,7	48,4	49,2	50,4	4,8	-2,7	-2,5	-3,8	-0,8	27,1	40,7	42,8	45,4	44,5
Lituania	35,3	44,9	42,3	36,1	34,5	34,3	35,5	35,0	32,7	32,3	30,2	30,6	28,6	27,3	27,3	-1,0	-9,4	-7,2	-3,2	-2,2	16,8	29,3	37,8	40,5	39,4
Polonia	42,2	44,6	45,4	42,2	41,9	40,3	37,2	37,5	38,3	37,5	34,7	31,6	31,6	32,4	31,9	-1,9	-7,5	-7,8	-3,9	-4,3	45,0	50,9	54,9	55,6	57,0
Regno Unito (c)	43,3	50,8	49,9	47,9	46,9	40,5	39,6	39,8	41,8	41,1	36,9	35,8	36,5	36,8	36,9	-2,8	-11,4	-10,0	-6,1	-5,8	43,7	67,1	78,4	89,1	90,6
Repubblica Ceca	41,0	44,7	43,7	44,5	42,3	40,3	38,9	39,1	40,3	40,9	35,6	33,2	33,3	35,0	35,4	-0,7	-5,8	-4,7	-4,2	-1,5	27,9	34,6	38,4	46,2	46,0
Romania	38,2	41,1	40,1	36,7	35,0	35,3	32,1	33,3	33,7	32,7	29,5	27,5	27,4	28,3	27,5	-2,9	-9,0	-6,8	-3,0	-2,3	12,8	23,6	30,5	38,0	38,4
Svezia	51,0	54,9	52,3	52,0	52,9	54,5	54,0	52,3	51,2	51,5	47,6	46,9	45,7	44,4	44,8	3,6	-0,7	0,3	-0,6	-1,1	40,2	42,6	39,4	38,3	40,6
Ungheria	50,7	51,4	50,0	48,7	50,0	45,6	46,9	45,6	46,6	47,6	40,2	39,9	37,9	39,0	39,1	-5,1	-4,6	-4,3	-2,1	-2,2	67,0	79,8	82,2	79,8	79,2
<b>Ue</b>	<b>45,5</b>	<b>51,0</b>	<b>50,6</b>	<b>49,3</b>	<b>49,0</b>	<b>44,6</b>	<b>44,1</b>	<b>44,1</b>	<b>45,4</b>	<b>45,7</b>	<b>40,3</b>	<b>39,5</b>	<b>39,4</b>	<b>40,5</b>	<b>40,9</b>	<b>-0,9</b>	<b>-6,9</b>	<b>-6,5</b>	<b>-3,9</b>	<b>-3,3</b>	<b>58,9</b>	<b>74,3</b>	<b>79,9</b>	<b>85,2</b>	<b>87,1</b>

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat, Euro-indicators (23 aprile 2014)

(a) Secondo la versione del regolamento Ue 1500/2000 il totale delle entrate e delle uscite è al netto degli ammortamenti e al lordo della vendita di beni e servizi. Negli interessi passivi sono esclusi i flussi netti da contratti derivati (*swaps e forward rate agreements*).

(b) Secondo la versione Procedura deficit eccessivi. (c) Dati riferiti all'anno solare.



La riduzione del deficit risulta più lenta per Francia, Spagna e Regno Unito, che restano su valori critici anche nel 2013. In Germania, il rapporto deficit/Pil ritorna coerente con i parametri di Maastricht nel 2011 e raggiunge il pareggio nel 2012, mantenendolo anche nell'anno successivo. Nel 2012 e nel 2013, l'Italia si mantiene in linea con i parametri europei, con un deficit al 3 per cento del Pil. Nel 2013, per il quarto anno consecutivo, in Italia si registra un saldo primario positivo (+2,2 per cento), analogo a quello tedesco, a fronte di valori prossimi allo zero per la media dei paesi dell'Uem.

**Nonostante i risultati positivi in termini di riduzione del deficit pubblico, la tendenza all'aumento del debito pubblico è proseguita**, pur con ritmi meno intensi, anche nel triennio 2011-2013. Nel 2013 esso si attesta per l'insieme dell'Uem a quasi il 93 per cento del Pil (87,1 per l'intera Unione). Nel 2013, il rapporto tra debito pubblico e Pil ha raggiunto il 132,6 per cento in Italia, il 78,4 in Germania, il 90,6 nel Regno Unito e ha superato il 93 per cento sia in Francia sia in Spagna.<sup>3</sup>

**Il miglioramento dei saldi è stato il risultato di differenti andamenti di entrate e uscite.** In Germania e nel Regno Unito sia le entrate sia le spese hanno contribuito al contenimento del rapporto tra deficit e Pil nel periodo 2010-2013. In Italia, ma in misura ancora maggiore in Francia, la riduzione del rapporto deficit/Pil è stata dovuta esclusivamente agli aumenti di entrate (1,6 e 3,3 punti rispettivamente), in parte controbilanciati da marginali aumenti di spesa (0,1 e 0,5 punti rispettivamente) (paragrafo 5.2 **Convergenza fiscale nei paesi dell'Uem**). In Spagna a fronte di un lieve aumento delle entrate (0,7 per cento in termini nominali), le uscite complessive registrano una significativa flessione (-5,3 per cento in termini nominali).

**L'Italia, in presenza di preoccupanti segnali dell'insorgere di una crisi di fiducia, ha avviato misure di consolidamento severe.** La fase del risanamento è iniziata in Italia in seguito all'avvio, nel dicembre 2009, della "Procedura per deficit eccessivo" da parte della Commissione europea e alla richiesta di ricondurre l'indebitamento netto al di sotto della soglia del 3 per cento entro il 2012, anticipando al 2010 le misure

a pagina 217

**Tavola 5.3** Principali voci di entrate e spese del conto consolidato della amministrazioni pubbliche nelle maggiori economie Ue - Anni 2007-2013 (variazioni percentuali)

	Italia		Germania		Francia		Spagna		Regno Unito	
	2007-2009	2010-2013	2007-2009	2010-2013	2007-2009	2010-2013	2007-2009	2010-2013	2007-2009	2010-2013
<b>ENTRATE</b>										
Imposte indirette	-9,1	3,7	3,0	9,7	0,6	11,8	-24,3	3,1	-28,4	17,6
Imposte dirette	-4,7	5,5	-6,2	21,8	-14,4	25,7	-26,4	5,3	-27,2	6,7
Contributi sociali	4,4	0,5	2,4	9,0	4,1	10,2	2,5	-7,0	-20,6	10,6
Imposte in conto capitale	+++	18,6	8,1	5,2	-16,2	35,2	-19,3	18,9	-16,5	59,3
Altre entrate	2,7	-1,1	10,6	35,0	5,3	11,3	-7,7	-9,1	-18,8	-5,1
<b>Totale entrate</b>	<b>-1,3</b>	<b>4,2</b>	<b>1,0</b>	<b>12,3</b>	<b>-1,3</b>	<b>13,4</b>	<b>-15,2</b>	<b>0,7</b>	<b>-25,5</b>	<b>13,7</b>
<b>SPESE</b>										
Redditi da lavoro dipendente	4,3	-4,6	7,1	6,5	5,5	5,2	16,6	-7,6	-18,8	-2,1
Consumi intermedi	12,2	-3,7	16,2	11,1	11,4	4,5	11,7	-9,0	-10,1	4,4
Prestazioni sociali in natura	6,8	-5,1	10,5	10,3	5,4	8,1	21,4	-11,3	0,0	0,0
Contributi alla produzione	3,9	-3,4	12,7	-10,8	13,1	-2,5	4,6	-11,8	-18,0	-4,1
Interessi (a) (esclusi flussi derivati)	-9,3	13,9	-7,3	-6,8	-9,8	0,3	9,3	71,3	-33,6	11,7
Prestazioni sociali in denaro	10,3	7,1	6,3	2,3	10,3	10,1	25,3	5,1	-9,2	13,0
Trasferimenti di capitale	7,6	-20,5	13,6	-62,0	0,7	12,1	-6,4	-0,1	69,3	-28,6
Investimenti fissi lordi	6,3	-18,7	15,7	2,9	4,3	7,7	9,8	-63,6	7,8	-10,6
Altre spese	10,7	-1,1	21,5	35,0	17,4	11,3	30,9	-9,1	-10,0	-5,1
<b>Totale spese</b>	<b>6,5</b>	<b>0,8</b>	<b>8,5</b>	<b>2,4</b>	<b>7,7</b>	<b>7,3</b>	<b>17,3</b>	<b>-5,3</b>	<b>-10,5</b>	<b>3,6</b>

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat, Euro-indicators (23 aprile 2014)

(a) Esclusi i flussi netti da contratti derivati (*swaps e forward rate agreements*)



restrittive previste per il 2011. Dopo un'interruzione, l'azione di consolidamento è ripresa in maniera più marcata a partire dalla metà del 2011, in risposta al brusco aumento del premio di rischio richiesto dai mercati per sottoscrivere il nostro debito pubblico, con uno spread dei titoli a dieci anni rispetto agli analoghi titoli tedeschi che raggiungeva a novembre i 550 punti base. La tavola 5.4 indica in dettaglio i provvedimenti decisi dai governi italiani a partire dal 2008 fino a tutto il 2013. Già dall'estate 2011, per fronteggiare l'emergenza, il governo italiano è tempestivamente intervenuto con due manovre (D.L. 98/2011 e il D.L. 138/2011), che programmavano interventi di dimensioni cospicue e crescenti nel triennio 2012-2014 (circa 28 miliardi nel 2012, circa 54 nel 2013 e circa 60 nel 2014). Esse prevedevano soprattutto aumenti delle entrate (quasi 95 miliardi nel triennio) ma anche sensibili tagli alle spese dei Ministeri e degli enti locali (circa 47 miliardi). Nel dicembre 2011, il decreto "Salva Italia" (D.L. 201/2011) ha completato l'insieme dei provvedimenti correttivi dei conti pubblici emanati nel corso dell'anno, predisponendo ulteriori interventi di entità pari a circa 20 miliardi per ogni anno del triennio 2012-2014. Nella composizione delle tre manovre, l'apporto cumulato dell'aumento delle entrate nel triennio è stato preponderante (+ 122 miliardi), a fronte di una più limitata riduzione di spesa pubblica (-53 miliardi circa), tanto che nelle previsioni tendenziali indicate nel Def presentato nella primavera 2012 si prevedeva il raggiungimento del pareggio di bilancio già nel 2015,<sup>4</sup> senza ulteriori interventi correttivi.

**Il significativo deterioramento delle condizioni economiche, che ha avuto luogo nel corso del 2012, ha determinato un brusco peggioramento dei conti pubblici, e il mancato rispetto degli obiettivi di bilancio fissati in primavera. A luglio 2012, in seguito all'invito da parte del Consiglio Ecofin, il governo italiano ha approvato un decreto, cosiddetto "Spending Review" (D.L. 95/2012), con il quale venivano decisi marginali tagli alla spesa per un ammontare di 602 milioni nel 2012, di 16 milioni nel 2013, di 27 milioni nel 2014 e di 627 milioni nel 2015, per poter mantenere il rapporto deficit/**

**Tavola 5.4a Effetti stimati delle manovre di finanza pubblica - Anni 2008-2013**  
(milioni di euro)

PROVVEDIMENTI	Effetti netti	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
D.L. 25/5/2008, n. 112 (L. n. 133/2008)	Entrate	1.890	5.842	5.702	5.729					
	Spese	1.554	-4.051	-11.435	-25.196					
	Indebitamento netto	-336	-9.893	-17.138	-30.925					
L. 22/12/2008, n. 203 (Legge finanziaria 2009)	Entrate		-834	-521	-397					
	Spese		834	521	397					
	Indebitamento netto		0	0	0					
D.L. 29/11/2008, n. 185; D.L. 10/2/2009, n. 5	Entrate		4.649	2.190	610					
	Spese		4.608	1.902	311					
	Indebitamento netto		-41	-288	-299					
D.L. 1/7/2009, n. 78	Entrate			3.321	1	-93				
	Spese			3.272	-47	-155				
	Indebitamento netto			-49	-48	-62				
L. 23/12/2009, n. 191 (Legge finanziaria 2010)	Entrate			831	3.899	9.291	6.879			
	Spese			795	-8.232	-15.778	-18.154			
	Indebitamento netto			-36	-12.130	-25.068	-25.033			
L. 13/12/2010, n. 220 (Legge di stabilità 2011)	Entrate			-76	-18	-308	-335			
	Spese			-76	-19	-310	-335			
	Indebitamento netto			0	-1	-2	0			
L. 13/12/2010, n. 221 (Legge di bilancio 2011)	Entrate									
	Spese									
	Indebitamento netto									

Fonte: Elaborazioni Istat su dati Mef

(a) I decreti legge del 2013 di cui si mostrano gli effetti cumulati sono: D.L. n. 35/2013; D.L. n. 43/2013; D.L. n. 54/2013; D.L. n. 63/2013; D.L. n. 69/2013; D.L. n. 76/2013; D.L. n. 91/2013; D.L. n. 101/2013; D.L. n. 102/2013; D.L. n. 104/2013; D.L. n. 120/2013; D.L. n. 133/2013.





Pil entro il 3 per cento. Nel 2013 le prospettive macroeconomiche sono rimaste negative, tanto che in primavera la Commissione europea prevedeva per l'Italia una contrazione del Pil pari a -1,3 per cento nel 2013 - laddove per l'area dell'euro essa era stimata pari a 0,4 per cento. Contestualmente, ad aprile 2013, il Def rivedeva al ribasso sia il quadro tendenziale che gli obiettivi di finanza pubblica.<sup>5</sup> Il deficit in rapporto al Pil era previsto raggiungere nel 2013 il 2,9 per cento (rispetto al 4,1 previsto nel Def 2012). I dati di consuntivo indicano un lieve scostamento rispetto agli obiettivi: nel 2013 il rapporto deficit/Pil è risultato pari al 3,0 per cento.

**L'efficacia delle manovre di risanamento è stata contrastata dal peggioramento delle condizioni macroeconomiche.** Fino al 2008, l'avanzo primario è risultato in linea con quanto programmato nei documenti ufficiali; nel 2009, in seguito alle ripercussioni della crisi finanziaria sull'economia reale più negative del previsto, gli obiettivi fissati nella primavera precedente sono stati disattesi e le tendenze del saldo primario e dell'indebitamento netto riviste in peggioramento (Figura 5.1). Nel biennio 2010-2011, in presenza di un contesto macroeconomico non particolarmente negativo e con l'attuazione delle misure di rigore decise a partire dal D.L. 78/2010, i risultati di finanza pubblica sono risultati migliori degli obiettivi fissati rispettivamente a settembre 2010 (Dfp 2011-2013) e ad aprile 2011 (Def 2012-2014).

Gli effetti delle successive manovre sono stati in parte vanificati dal significativo deterioramento delle condizioni macroeconomiche nel corso del 2012 e del 2013. I risultati relativi all'indebitamento sono stati, infatti, decisamente peggiori del previsto.

**La correzione dei conti complessivamente attuata dall'Italia tra il 2010 e il 2013 ha avuto una dimensione importante.** L'impatto stimato sull'indebitamento netto delle manovre decise a partire dal D.L. 78/2010 fino ai decreti d'urgenza varati nel corso del 2013<sup>6</sup> risultava pari a -15 miliardi per il 2011, a -75 miliardi per il 2012 e a -92 miliardi per il 2013. La figura 5.2 confronta la somma cumulata di tali stime con la somma cumulata della differenza, per ogni anno, tra il consuntivo e il valore

**Tavola 5.4b Effetti stimati delle manovre di finanza pubblica - Anni 2011-2016**  
(milioni di euro)

PROVVEDIMENTI	Effetti netti	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
D.L. 6/7/ 2011, n. 98 (L. n. 111/2011)	Entrate				1.871	6.609	13.285	28.295		
	Spese				-237	1.031	-11.121	-19.677		
	Indebitamento netto				-2.108	-5.578	-24.406	-47.973		
D.L. 13/8/2011, n. 138 (L. n. 148/2011)	Entrate				732	14.068	22.121	10.521		
	Spese				0	-8.630	-7.738	-1.301		
	Indebitamento netto				-732	-22.698	-29.859	-11.822		
L. 12/11/2011, n. 183 (Legge di stabilità 2012)	Entrate					205	-228	-47		
	Spese					-185	-390	-149		
	Indebitamento netto					-391	-162	-102		
D.L. 6/12/2011, n. 201 (L. n. 214/2011)	Entrate					19.366	16.962	14.891		
	Spese					-879	-4.358	-6.540		
	Indebitamento netto					-20.245	-21.320	-21.430		
D.L. 6/7/2012, n. 95 (L. n. 135/2012)	Entrate					-3.392	-6.766	-10.237	-10.300	
	Spese					-3.994	-6.781	-10.264	-10.928	
	Indebitamento netto					-602	-16	-27	-627	
L. 24/12/2012, n. 228 (Legge di stabilità 2013)	Entrate						-1.892	-876	-283	
	Spese						427	-1.014	-662	
	Indebitamento netto						2.319	-138	-379	
Decreti varati nel corso del 2013 (a)	Entrate						-126	1.524	1.021	1.205
	Spese						6.029	448	36	418
	Indebitamento netto						6.155	-1.076	-985	-788
L. 27/12/2013, n. 147 (Legge di stabilità 2014)	Entrate							2.244	234	1.367
	Spese							4.702	-3.281	-5.936
	Indebitamento netto							2.458	-3.515	-7.304

Fonte: Elaborazioni Istat su dati Mef

(a) I decreti legge del 2013 di cui si mostrano gli effetti cumulati sono: D.L. n. 35/2013; D.L. n. 43/2013; D.L. n. 54/2013; D.L. n. 63/2013; D.L. n. 69/2013; D.L. n. 76/2013; D.L. n. 91/2013; D.L. n. 101/2013; D.L. n. 102/2013; D.L. n. 104/2013; D.L. n. 120/2013; D.L. n. 133/2013.

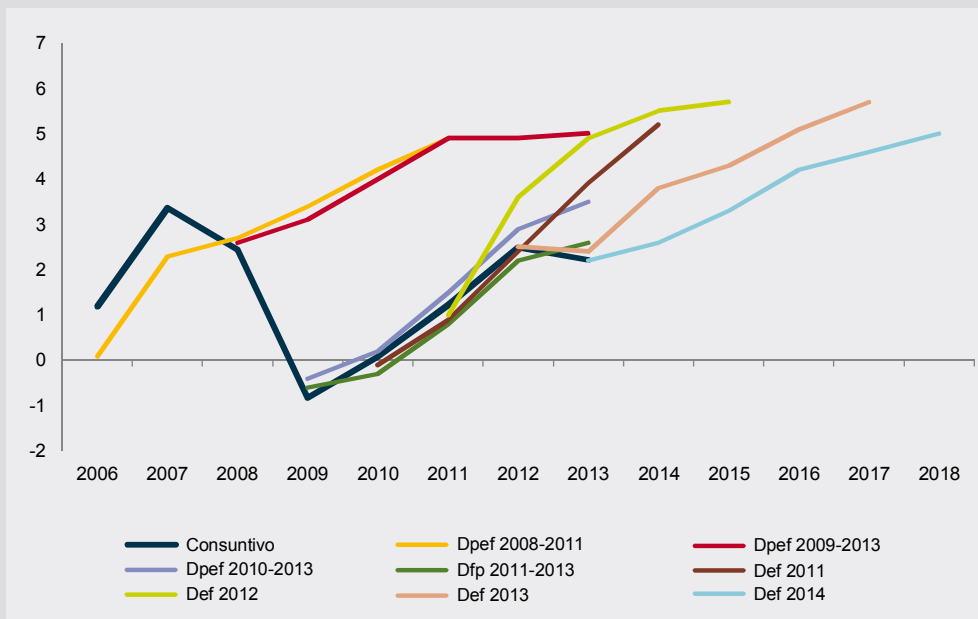


tendenzie previste alla vigilia della prima manovra considerata; tale differenza fornisce un'indicazione di massima dello scostamento tra gli effetti attesi dalle manovre e quelli realizzati.<sup>7</sup> Dal confronto emerge come per il 2012 e 2013 la riduzione del deficit sia risultata significativamente inferiore rispetto alle attese, suggerendo che il deterioramento del quadro macroeconomico, in parte dovuto agli effetti delle manovre stesse, abbia avuto un ruolo molto rilevante.

**Nel triennio 2011-2013, l'obiettivo di progressiva riduzione della spesa totale è stato raggiunto e superato**, con una riduzione delle spese maggiore di quella stimata (Figura 5.2). Tra il 2010 e il 2013 la spesa pubblica è rimasta sostanzialmente stabile in Italia (+0,8 per cento in termini nominali) a fronte ad esempio di incrementi significativi in Germania (+2,4 per cento), Francia (+7,3 per cento) e Regno Unito (+3,6 per cento). Il contenimento della spesa pubblica italiana deriva innanzitutto dalla riduzione della spesa per il personale (-4,6 per cento), degli investimenti fissi lordi (-18,7 per cento) e dei consumi intermedi (-3,7 per cento). In particolare, tra il 2010 e il 2013, gli investimenti fissi lordi diminuiscono di oltre 6,2 miliardi di euro, riportandosi al di sotto del valore del 2000. Nello stesso periodo, i consumi intermedi diminuiscono di 3,3 miliardi. In questo modo, la domanda di servizi e di beni, durevoli e non, rivolta al settore privato da parte della PA è diminuita di circa 9,5 miliardi di euro. Anche i trasferimenti in conto capitale, destinati prevalentemente alle imprese, e la spesa per i contributi alla produzione si contraggono sensibilmente. Per contro, si registra un aumento della spesa per il servizio del debito. In Italia questa voce, che rappresenta circa il 10 per cento del totale della spesa, è aumentata di quasi il 14 per cento tra il 2010 e il 2013, con un'inversione di tendenza rispetto alla contrazione degli anni 2007-2009.

**Gli effetti delle manovre sulle entrate sono stati al contrario sovrastimati.** La più elevata reattività delle entrate al mutamento delle condizioni economiche ha limitato, infatti, gli effetti positivi delle manovre sul gettito, riassorbendo parte degli effetti delle misure di consolidamento in seguito al peggioramento della dinamica delle basi

**Figura 5.1 Saldo primario: valori programmatici e risultati nel periodo 2007-2013**  
(in percentuale del Pil)



Fonte: Mef, Documenti ufficiali di Finanza Pubblica



imponibili, quali consumi, redditi, occupazione. Nel periodo è comunque aumentato il gettito di parte corrente, con le imposte indirette e dirette in crescita rispettivamente del 3,7 e del 5,5 per cento. All'incremento delle imposte indirette hanno concorso alcuni interventi con effetti immediati, in particolare l'introduzione dell'imposta municipale unica sugli immobili (Imu); all'aumento delle imposte dirette hanno concorso gli incrementi dell'imposta sulle imprese e il cambiamento del regime di tassazione dei redditi da attività finanziarie.

<sup>1</sup> Nel 2009, i paesi per i quali è stata attivata la procedura per debito eccessivo sono: Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Belgio, Repubblica Ceca, Germania, Italia, Francia, Spagna, Irlanda, Olanda, Austria, Portogallo, Slovenia e Slovacchia; mentre Ungheria e Regno Unito hanno ricevuto nuove raccomandazioni.

<sup>2</sup> Tra gli altri interventi, si ricordano l'adozione del semestre europeo (settembre 2010), la firma del Patto Euro-plus (marzo 2011), le modifiche in senso restrittivo del Psc (Six pack, dicembre 2011), il rafforzamento della sorveglianza di bilancio per i paesi sottoposti a procedura di deficit eccessivo (Two-pack, novembre 2011).

<sup>3</sup> Una parte dell'aumento del debito tra il 2010 e il 2013 è da attribuire al contributo dell'Italia al capitale dello European Financial Stability Facility (Efsf) e dello European Stability Mechanism (Esm), entrambi costituiti per il sostegno dei paesi in difficoltà (Grecia, Irlanda e Portogallo). Questo contributo presenta, nel 2012 e nel 2013, un'incidenza sul Pil rispettivamente del 2,4 e del 2,8 per cento.

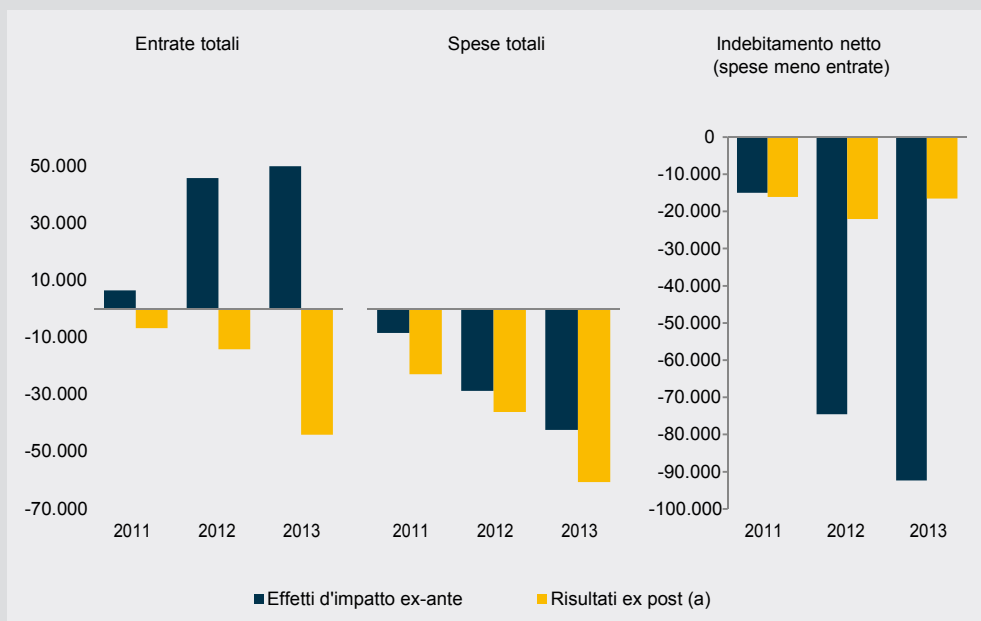
<sup>4</sup> Il documento considera gli effetti dei provvedimenti adottati fino a tutto marzo 2012 dunque anche la Legge di stabilità per il 2012 (L. 183/2011), i cui dettagli sono riportati nella Tavola 5.4b.

<sup>5</sup> Il quadro tendenziale indicato nel Def incorporava tutti i provvedimenti adottati fino a marzo 2013, compreso quello in materia di accelerazione dell'estinzione dei debiti pregressi delle pubbliche amministrazioni verso i propri fornitori (D.L. n.35 del 2013) e non indicava la necessità di procedere a ulteriori manovre per il biennio 2013-2014.

<sup>6</sup> Non è compresa la stima degli effetti della Legge Finanziaria 2014.

<sup>7</sup> Tali differenze comprendono diversi elementi, tra i quali: errori di valutazione degli effetti di impatto delle manovre, errori di previsione degli andamenti macroeconomici, anche a causa del verificarsi di eventi imprevisti, e delle tendenze di finanza pubblica; errori di stima degli effetti recessivi sull'economia e della conseguente azione degli stabilizzatori automatici sul bilancio pubblico, indotti dalle stesse misure di consolidamento fiscale.

**Figura 5.2 Entrate totali, spese totali e indebitamento netto: effetti stimati delle manovre e consuntivo - Anni 2011-2013 (milioni di euro)**



Fonte: Elaborazioni su dati Mef (Documenti ufficiali di Finanza Pubblica)

(a) I risultati ex post sono calcolati come differenza tra il valore di consuntivo e le tendenze stimate prima dell'inizio, a maggio 2010, della fase di consolidamento fiscale.

## APPROFONDIMENTI E ANALISI

Nell'Unione europea, in assenza di un'autorità fiscale sovranazionale, le politiche fiscali vengono coordinate mediante l'adozione di regole comuni che prevedono limiti ai saldi di bilancio e alla dinamica del debito, lasciando la libertà ai paesi membri di scegliere i diversi strumenti e le politiche fiscali più idonee alle specifiche condizioni nazionali.

La gravità della recente crisi ha comportato un significativo deterioramento dei conti pubblici e ha reso necessario intervenire per contrastare gli effetti particolarmente negativi sul sistema economico. Le autorità europee hanno concesso alla fine del 2008 la possibilità di adottare misure espansive a livello nazionale con l'impegno di rientrare in breve tempo nei limiti previsti dai Trattati europei, al fine di rafforzare la fiducia nella sostenibilità delle finanze pubbliche dell'area.

Dal 2011 l'azione di consolidamento è diventata particolarmente severa, in seguito all'insorgere della crisi del debito sovrano in Grecia e al successivo contagio che ha colpito in maniera asimmetrica i paesi europei, generando rilevanti tensioni sui mercati finanziari dei titoli pubblici dei paesi con debito pubblico più elevato.

L'esistenza di "spazi fiscali" diversi in relazione soprattutto al livello iniziale di debito pubblico e l'adozione di politiche fiscali differenti sia nella fase espansiva sia in quella successiva di consolidamento fiscale, ha comportato una eterogeneità di risposte con conseguenze diverse sia sugli indicatori di finanza pubblica sia sull'intensità dello sforzo di sostegno al sistema economico.

Nelle pagine che seguono si cerca di valutare in che misura in Europa le politiche fiscali siano state eterogenee e come siano risultate correlate al livello iniziale di debito o alle condizioni economiche nazionali, soffermandosi in particolare sulle cause della crescita del rapporto tra debito pubblico e Pil durante la crisi e le prospettive di sostenibilità del debito pubblico nel lungo periodo (par. 5.1). Quali conseguenze le diverse misure adottate abbiano avuto sulla convergenza delle strutture fiscali degli stati membri è il tema affrontato nel paragrafo successivo (par. 5.2).

In terzo luogo, è stato affrontato il tema degli effetti del bilancio pubblico sulla distribuzione del reddito tra le famiglie e sono stati valutati gli effetti e i costi di possibili strumenti di sostegno dei redditi minimi (par. 5.3).

Infine, vengono analizzati gli effetti dell'entrata a regime delle misure introdotte negli anni più recenti relative alla tassazione a carico delle imprese sulla convenienza relativa delle fonti di finanziamento e sulla modifica del peso fiscale a carico delle diverse tipologie di imprese (par. 5.4).

### 5.1 Regole europee e azioni dei governi

#### 5.1.1 Le misure discrezionali nei paesi dell'Unione

Considerando il complesso degli interventi nel periodo 2008-2012,<sup>8</sup> si notano differenze marcate tra i paesi europei. Nella figura 5.3 sono rappresentate la dimensione cumulata del saldo primario del bilancio pubblico in rapporto al Pil<sup>9</sup> e il totale degli interventi a sostegno del sistema bancario, non registrati nel saldo, e finanziati con emissione di titoli pubblici.<sup>10</sup>

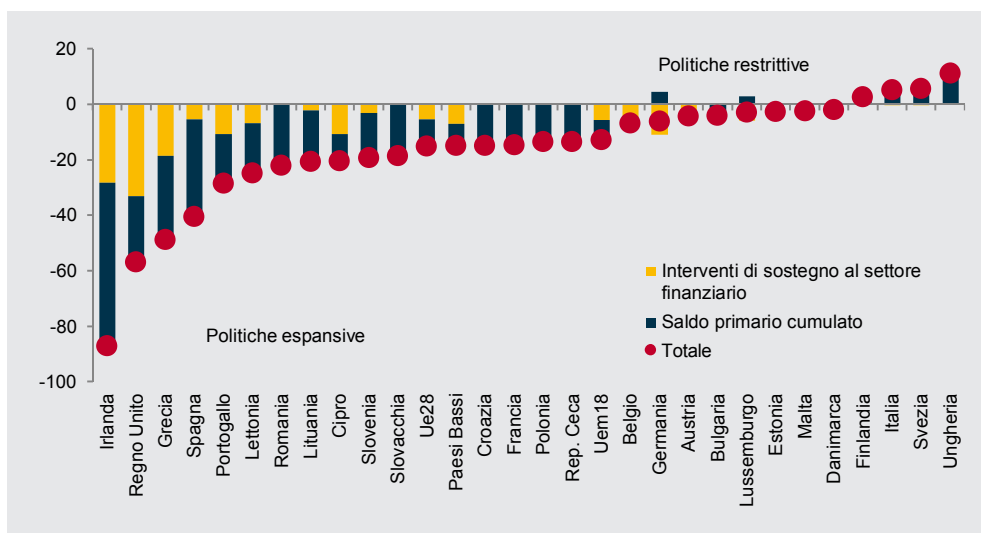
<sup>8</sup> Il 2012 è l'ultimo anno per cui sono disponibili dati completi.

<sup>9</sup> Data dalla somma dei saldi primari di bilancio nel periodo 2008-2012 (in rapporto al Pil del 2012). Il saldo primario è la differenza tra le entrate e le spese correnti, al netto della spesa per interessi, la quale rappresenta una componente automatica in larga parte indipendente dalle decisioni dei governi. Tale indicatore varia per effetto sia delle politiche di bilancio sia degli stabilizzatori automatici.

<sup>10</sup> Consistenza delle passività finanziarie in rapporto al Pil a fine 2012 dovute all'intervento dei governi in supporto al sistema finanziario, indicate nelle Supplementary Tables For The Financial Crisis elaborate dalla Commissione europea e pubblicate sul sito Eurostat (October 2013).



**Figura 5.3 Azione fiscale nei paesi dell'Ue - Anni 2008-2012**  
(importi cumulati in percentuale del Pil 2012)



Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat e Commissione europea

L'Italia ha registrato nei cinque anni considerati (2008-2012) un avanzo primario cumulato pari a circa il 5,4 per cento del Pil 2012, contro un disavanzo medio del 7,4 per cento nell'area dell'euro. La Germania ha conseguito un avanzo primario, pari a 4,7 punti percentuali di Pil, mentre la Francia ha conseguito un disavanzo primario per 7,4 punti percentuali. Eccezionali livelli di disavanzo si sono registrati in Irlanda (59 punti percentuali di Pil), Spagna (35 punti percentuali) e Grecia (30 punti percentuali).

Tuttavia, l'analisi del solo avanzo primario offre una valutazione parziale delle azioni, automatiche e discrezionali, di contrasto alla crisi. Una dimensione più corretta si può ottenere considerando anche la spesa sostenuta per il salvataggio del sistema bancario, finanziata direttamente con i titoli del debito pubblico, che non entra nel computo del saldo primario. L'Italia ha attuato solo piccoli interventi a sostegno del settore finanziario, meno di due decimi di punto in termini di Pil del 2012 rispetto a un ammontare complessivo nell'area dell'euro pari a 5,5 punti. I governi che hanno finanziato in misura maggiore le banche con emissioni di debito pubblico sono stati l'Irlanda (28 per cento del Pil), la Grecia (20 per cento), la Germania e Cipro (10 per cento).

Nel confronto complessivo, si evidenzia il grande sforzo di consolidamento fiscale compiuto dall'Italia nel periodo della crisi: il nostro è stato l'unico paese della Uem a non aver attuato nel complesso politiche espansive, presentando effetti cumulati restrittivi per oltre 5 punti di Pil. Nell'area dell'euro l'impatto è risultato espansivo per 13 punti di Pil, in Francia per 14 e in Germania per 6. Inoltre, considerando il saldo primario rispetto al Pil, si nota per il periodo 2007-2013, un'ampia dispersione intorno alla media Uem (Figura 5.4).

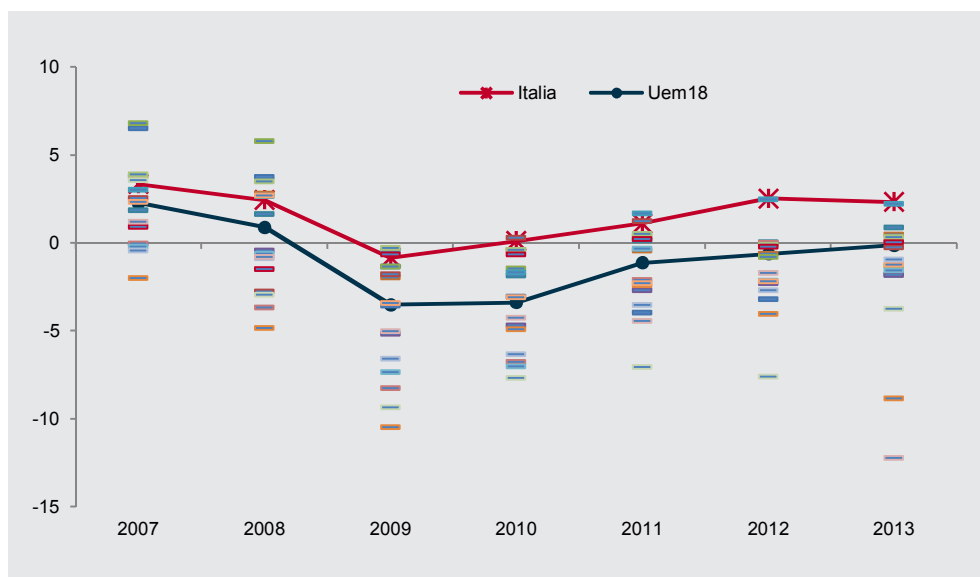
Nel 2009, i saldi primari sono negativi in tutti i paesi dell'area (-3,5 per cento del Pil nella media Uem), con una variabilità elevata, che si è mantenuta ampia negli anni successivi. La seguente fase di politiche fiscali restrittive, che ha condotto il saldo medio dell'area fino quasi al pareggio nel 2013, ha avuto come motori soprattutto Germania e Italia, mentre Spagna e Francia hanno continuato a registrare consistenti disavanzi.

Le dinamiche di bilancio si sono differenziate all'interno dell'Uem condizionate da due fattori: il livello iniziale del rapporto tra debito pubblico e Pil<sup>11</sup> e l'evoluzione ciclica specifica.

<sup>11</sup> Un elevato livello di debito pubblico comporta una consistente spesa per interessi che non può essere ridotta discrezionalmente dalle autorità di politica fiscale, a meno di interventi di ristrutturazione parziale o totale del debito, e che lascia quindi minori margini di manovra sulle rimanenti voci di bilancio.

In Italia interventi contenuti di sostegno al sistema finanziario

Figura 5.4 Saldo primario nei paesi Ue - Anni 2007-2013 (in percentuale del Pil)



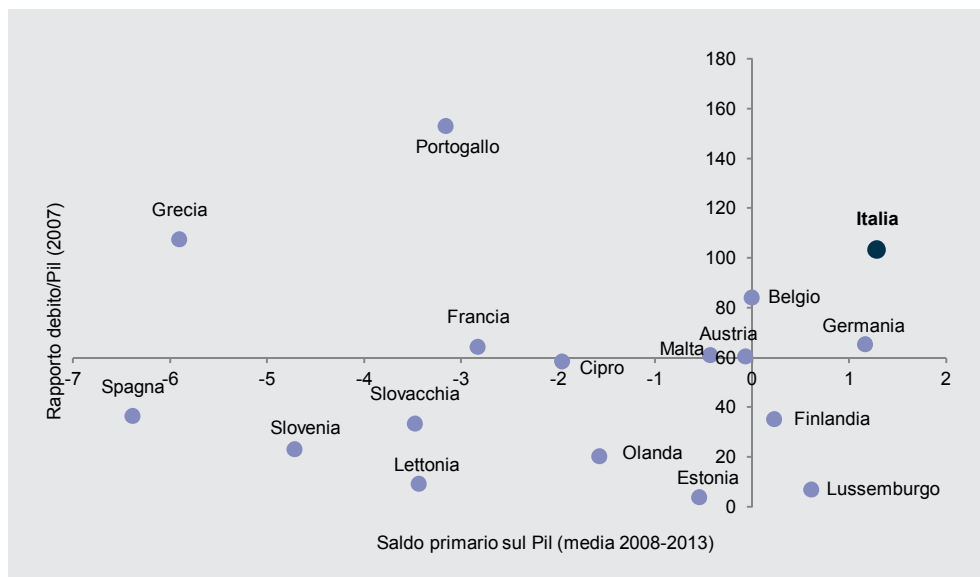
Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat e Commissione europea

Considerando il livello del rapporto tra debito pubblico e Pil a fine 2007, cioè prima dell'inizio della crisi, e la media del rapporto tra il saldo primario di bilancio e il Pil nel periodo 2008-2013, ci si attenderebbe un comportamento fiscale più virtuoso da parte dei paesi con debito più elevato, mentre quelli con bassi livelli di debito iniziale avrebbero potuto adottare politiche di bilancio più espansive. Tuttavia, anche escludendo dall'analisi i paesi in condizioni eccezionali per effetto della crisi economica e finanziaria (Grecia, Portogallo, Spagna, Lussemburgo e Estonia), la relazione non appare così evidente (Figura 5.5).

È da sottolineare la posizione virtuosa dell'Italia, che tra i paesi ad elevato debito iniziale è stato l'unico che ha conseguito un consistente avanzo primario. Francia e Germania, entrambe con un rapporto debito/Pil iniziale di poco superiore al 60 per cento, hanno adottato politiche fisca-

l'Italia registra consistenti avanzi primari

Figura 5.5 Saldo primario in percentuale del Pil e rapporto debito/Pil nei paesi Uem - Anni 2007-2013



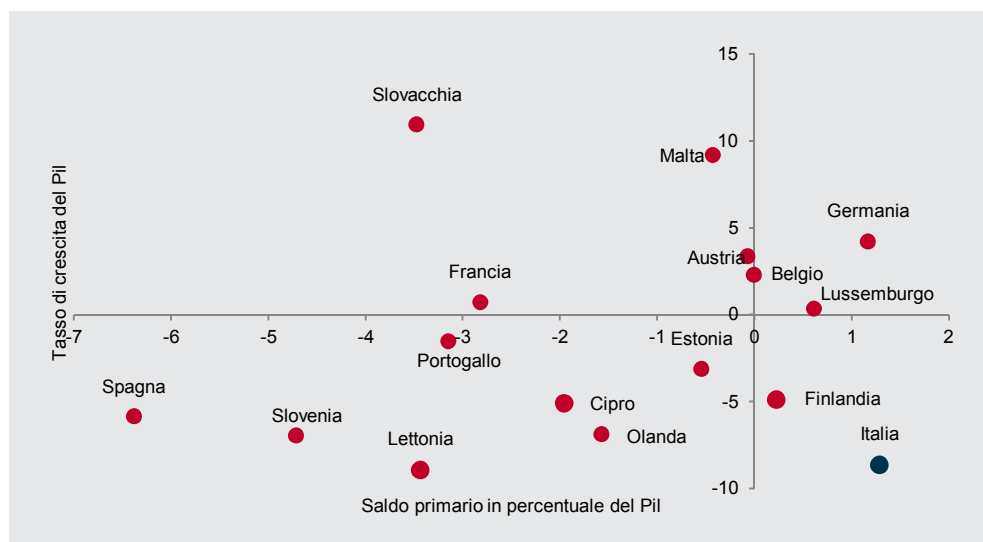
Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat e Commissione europea



li divergenti, con un disavanzo primario prossimo al 3 per cento del Pil la prima, e un avanzo primario superiore all'1 per cento del Pil la seconda.

Anche dal confronto tra saldo primario medio e tasso di crescita cumulato del Pil reale emerge solo in parte la relazione positiva che corrisponderebbe a caratteristiche di anticiclicità della politica di bilancio. In particolare, l'impulso fiscale è risultato prociclico in senso espansivo per i paesi che cadono nel quadrante in alto a sinistra, come la Francia. All'opposto l'Italia si distingue come il paese che, date le caratteristiche del ciclo, ha attuato il maggiore sforzo di consolidamento fiscale: un avanzo primario medio pari a circa 1,3 punti percentuali di Pil, a fronte di una recessione economica tra le più profonde dell'Ue (Figura 5.6).

**Figura 5.6** Saldo primario in percentuale del Pil e tasso di crescita del Pil nei paesi Uem (a) - Anni 2008-2013 (valori medi)



Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat e Commissione europea (a) Escluse Grecia e Irlanda.



2008-2012:  
politiche fiscali  
in Italia tra le più  
severe d'Europa...

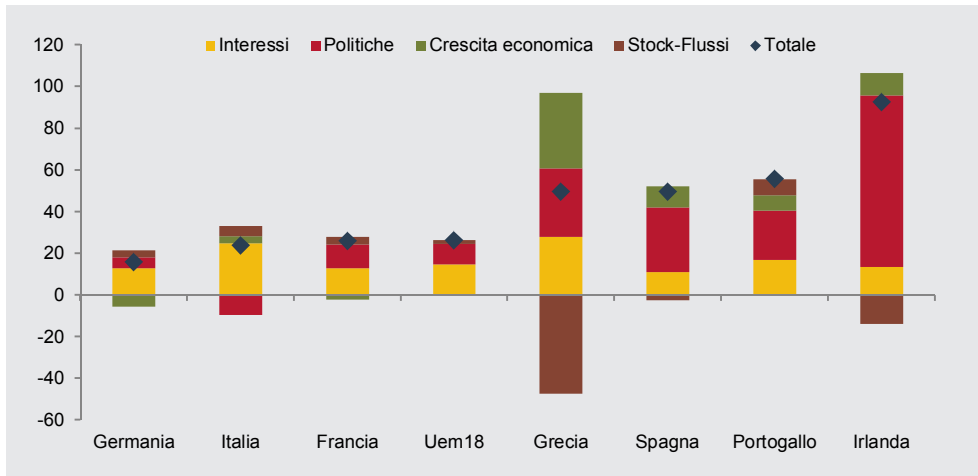
## 5.1.2 La sostenibilità del debito

Sulla dinamica del rapporto tra debito pubblico e Pil agiscono più componenti: le azioni discrezionali dei governi, che possono riflettersi sia sulla dinamica del fabbisogno, sia direttamente sul livello di debito; il pagamento degli interessi passivi, che rappresentano una voce di spesa non direttamente controllabile dal governo; la crescita economica, che esercita effetti sulle voci di bilancio attraverso l'operare degli stabilizzatori automatici e si riflette sul denominatore del rapporto; gli aggiustamenti stock –flussi, che comprendono effetti derivanti da acquisizioni, dismissioni o variazioni di valore delle passività lorde.

Nella figura 5.7 sono mostrati i diversi contributi alla crescita del rapporto debito/Pil resi disponibili dalla Commissione europea per il periodo 2008-2012 nei maggiori paesi dell'Uem. L'azione discrezionale dei governi<sup>12</sup> è stata diretta al contenimento della dinamica del rapporto solo in due paesi: l'Italia, dove risulta aver favorito una riduzione pari a 9,5 punti percentuali, e la Fin-

<sup>12</sup> La componente discrezionale è calcolata come somma del saldo primario di bilancio aggiustato per il ciclo cumulato (ovvero al netto della spesa per interessi e degli effetti del ciclo economico) e degli interventi attuati dai governi a sostegno del sistema finanziario durante la crisi. Per quanto riguarda la prima variabile, si utilizza il saldo primario strutturale calcolato dalla Commissione europea. Tale saldo viene generalmente utilizzato come indicatore delle misure discrezionali adottate dai governi e viene ottenuto depurando il saldo primario di bilancio dalle componenti cicliche. Per quanto riguarda la seconda componente discrezionale, si considerano le passività di cui alla nota 3.

**Figura 5.7** Crescita del rapporto debito Pil e sue componenti in alcuni paesi Uem - Anni 2007-2012  
(contributi alla variazione del rapporto)



Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat e Commissione europea

landia, per una riduzione di 6 punti percentuali. All'estremo opposto, in Irlanda, Grecia, Spagna e Portogallo gli interventi delle autorità hanno determinato un consistente aumento del rapporto (rispettivamente pari a 82, 33, 31, e 23,5 punti percentuali). Per quanto riguarda Francia e Germania, l'azione governativa di contrasto alla crisi ha determinato un aumento del rapporto debito/Pil rispettivamente di circa 11 e 5 punti. In cinque paesi - Grecia, Irlanda, Spagna, Portogallo e Italia - una causa importante dell'aumento del rapporto debito/Pil è stata la bassa (o negativa) crescita economica nominale.<sup>13</sup> In Grecia l'impatto della dinamica del Pil risulta pari a ben 36 punti percentuali e ha in gran parte compensato l'effetto derivante dall'operazione di ristrutturazione del debito effettuata nel 2012, considerata nella componente stock-flussi. In Germania e Francia, al contrario, una più sostenuta crescita economica ha permesso di contenere l'aumento del rapporto debito/Pil rispettivamente di 5,5 e 2,1 punti percentuali.

La spesa per interessi è risultata una causa importante di crescita del rapporto in tutta l'area; in particolare, in Grecia (28,1 punti percentuali) e in Italia (24,9). Gli aggiustamenti stock flussi, dovuti a cause diverse dal sostegno al sistema finanziario (già considerate nella componente discrezionale), hanno determinato un aumento del rapporto debito/Pil pari mediamente a 2 punti percentuali. Il contributo all'aumento è stato molto elevato in Finlandia (19 punti), assai più ridotto in Italia (5 punti), in Francia e Germania (meno di 4 punti). In Grecia e Irlanda hanno invece determinato una riduzione del rapporto rispettivamente per 47,5 e 14 punti.

L'Italia è stato l'unico paese in cui, in un contesto di severa recessione economica, la crescita del debito pubblico è rimasta al di sotto della crescita del flusso di interessi passivi. Ciò è avvenuto per effetto di significative misure restrittive di bilancio. La bassa crescita economica ha però in parte vanificato lo sforzo delle politiche di contenimento della crescita del rapporto debito/Pil. Ai fini della valutazione della sostenibilità fiscale di lungo periodo, la dinamica del rapporto debito/Pil, pur importante come indicatore di vulnerabilità, non rappresenta l'unico fattore significativo. Infatti, a parità di livello e dinamica di tale rapporto, altri fattori possono influire sulla capacità dei governi di onorare il pagamento degli interessi e rimborsare il debito nel futuro (o sulla percezione di tale capacità da parte dei mercati finanziari).

...spesa per interessi e bassa crescita principali cause di aumento del debito

213



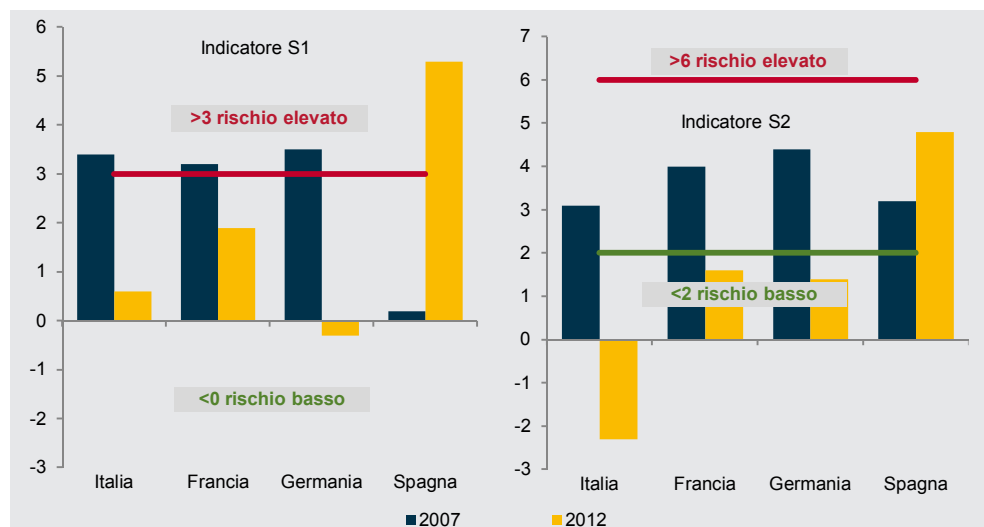
<sup>13</sup> L'effetto dovuto alla crescita economica è calcolato sommando la componente ciclica del saldo di bilancio, come calcolata dalla Commissione europea, e la variazione del rapporto dovuto alla dinamica del denominatore (in termini nominali).



Le riforme  
migliorano  
la sostenibilità  
del debito in Italia

Per valutare la sostenibilità del debito pubblico, la Commissione europea adotta un approccio di medio-lungo termine, che considera le prospettive macroeconomiche future e tiene conto dei costi sanitari e dell'incremento delle prestazioni sociali e pensionistiche derivanti dall'invecchiamento della popolazione. A tale scopo elabora periodicamente due indicatori, S1 e S2, che misurano l'ampiezza dell'aggiustamento fiscale, in termini di saldo primario strutturale, necessario per raggiungere l'obiettivo debito/Pil, fissato al 60 per cento, nel 2030 (S1) e l'obiettivo del vincolo intertemporale su un orizzonte infinito (S2). La metodologia di calcolo dell'indicatore S1 è stata modificata dalla Commissione europea con le stime relative al 2012: l'obiettivo del debito al 60 per cento del Pil è stato anticipato al 2030 rispetto al precedente termine del 2060.<sup>14</sup> Inoltre, è possibile scomporre gli indicatori S1 e S2 nelle loro rispettive componenti, al fine di valutare se i rischi di sostenibilità provengono dalla posizione fiscale corrente (saldo primario strutturale e stock di debito) o anche dal progressivo invecchiamento della popolazione.<sup>15</sup> Un valore basso degli indicatori indica minori rischi di sostenibilità delle condizioni di finanza pubblica.<sup>16</sup> La figura 5.8 mostra i valori assunti dai due indicatori nel 2007 e nel 2012 nei principali paesi dell'Uem. Nel 2007, il rischio di non riuscire a rispettare l'obiettivo del 60 per cento del rapporto debito/Pil entro il 2060 risultava elevato in Germania, Francia e Italia, mentre in Spagna era assai più basso, in quanto il paese beneficiava di una situazione di bilancio molto favorevole. In tutti i paesi considerati, con l'eccezione della Spagna, l'azione di consolidamento della finanza pubblica ha portato a una riduzione dei rischi di sostenibilità del debito pubblico, in particolare per l'Italia. Tale riduzione è effetto di rilevanti miglioramenti delle posizioni iniziali di bilancio (soprattutto in Italia e Germania) e della riduzione dei costi collegati all'invecchiamento

Figura 5.8 Indicatori di sostenibilità del debito elaborati dalla Commissione europea (S1 e S2) nei principali paesi Uem - Anni 2007 e 2012



Fonte: Commissione europea

<sup>14</sup> Dato il maggiore sforzo richiesto per conseguire in anticipo di 30 anni il raggiungimento di tale soglia, si prevede la possibilità di non compiere l'intero aggiustamento fiscale immediatamente, ma di procedere gradualmente (in modo lineare) tra il 2018 e il 2020, per poi mantenere - nei successivi 10 anni - il livello di avanzo primario raggiunto.

<sup>15</sup> Nel calcolo di S1 e S2 rientrano diverse componenti: entrambi comprendono una valutazione della posizione iniziale di bilancio, indicativamente data dal gap tra il saldo iniziale di bilancio e saldo che stabilizza il rapporto debito/Pil, e una stima dei costi derivanti dall'invecchiamento della popolazione; S1 comprende inoltre la valutazione dell'aggiustamento richiesto per rispettare l'obiettivo del raggiungimento di un dato valore del rapporto debito/Pil in un determinato periodo di tempo. S1 e S2 sono dati dalla somma algebrica delle rispettive componenti.

<sup>16</sup> In particolare: S1 < 0 e S2 < 2 indicano un rischio basso; S1 > 3 e S2 > 6 indicano un rischio elevato

della popolazione per le riforme pensionistiche e sanitarie (soprattutto in Francia e Italia). In Spagna, invece, la forte riduzione dei rischi conseguente alla riforma del sistema pensionistico, risulta più che compensata dal peggioramento della posizione di bilancio e dall'aumento del debito pubblico durante la crisi.

Anche questi risultati confermano come nel nostro Paese sia stato effettuato uno sforzo molto rilevante per il risanamento dei conti pubblici e per la loro sostenibilità di lungo periodo. Per poter mantenere i risultati conseguiti sembrerebbe opportuno agire anche sul denominatore del rapporto, cioè attuare politiche per la crescita economica.

**Tavola 5.5 Componenti degli indicatori di sostenibilità del debito elaborati dalla Commissione europea (S1 e S2) nei principali paesi dell'area euro - Anni 2007 e 2012**

INDICATORI DI SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO	Germania	Spagna	Francia	Italia
2007				
S1	3,5	0,2	3,2	3,4
Posizione iniziale di bilancio	1,5	-2,7	1,3	1,3
Aggiustamento per obiettivo debito/Pil	0,2	-0,6	0,1	0,8
Aggiustamento per costi invecchiamento	1,7	3,5	1,8	1,3
S2	4,4	3,2	4,0	3,1
Posizione iniziale di bilancio	1,6	-2,7	1,4	1,3
Aggiustamento per costi invecchiamento	2,8	5,9	2,6	1,8
2012				
S1	-0,3	5,3	1,9	0,6
Posizione iniziale di bilancio	-2,2	3,3	-0,4	-2,9
Aggiustamento per obiettivo debito/Pil	1,1	2,2	2,1	3,7
Aggiustamento per costi invecchiamento	0,7	-0,3	0,1	-0,3
S2	1,4	4,8	1,6	-2,3
Posizione iniziale di bilancio	-1,0	2,9	0,8	-3,0
Aggiustamento per costi invecchiamento	2,4	1,9	0,9	0,7

Fonte: Commissione europea

### 5.1.3 Le regole fiscali in Europa

Il coordinamento delle politiche fiscali tra i diversi stati membri avviene, come si è detto, attraverso l'adozione di regole fiscali comuni. Nel corso della recente crisi il sistema di governance economica dell'Unione è stato profondamente rivisto e attualmente le politiche fiscali dei singoli paesi sono governate dal cosiddetto Fiscal Compact, che definisce sia una regola per la riduzione del debito verso il livello obiettivo del 60 per cento del Pil, sia l'obiettivo di medio periodo del pareggio di bilancio. Sotto il primo profilo, la riduzione del rapporto debito/Pil è fissata ad un ritmo di diminuzione annua pari a un ventesimo della differenza rispetto al livello obiettivo (60 per cento), nel triennio precedente quello in cui si effettua la valutazione. Per quanto riguarda, invece, il raggiungimento del pareggio di bilancio nel medio periodo, si pone l'impegno annuale a rispettare l'equilibrio strutturale di bilancio (saldo strutturale), concedendo uno scostamento massimo pari allo 0,5 per cento del Pil. Il saldo di bilancio può così risultare in disavanzo nelle fasi di recessione economica, quando le basi imponibili si riducono e alcune voci di spesa aumentano automaticamente, e deve invece risultare in avanzo nelle fasi di crescita economica sostenuta.

Il saldo strutturale è un indicatore non osservabile, calcolato dalla Commissione europea correggendo il saldo contabile, per tener conto degli effetti del ciclo economico.

Pareggio strutturale di bilancio, un nuovo vincolo nella governance europea



La nozione di saldo strutturale è associata quindi a quella di prodotto potenziale, ovvero il livello di prodotto oltre il quale si possono creare squilibri e instabilità. La differenza tra il Pil potenziale e quello effettivo (*output gap*) determina lo spazio per l'attuazione delle politiche fiscali, date le elasticità delle voci di bilancio al variare della posizione ciclica.<sup>17</sup> Così, a parità di altre condizioni, una stima più elevata della crescita potenziale richiede manovre fiscali meno severe.

La metodologia di calcolo del prodotto potenziale si basa sull'ipotesi che l'inflazione sia il principale indicatore dell'esistenza di squilibri nel sistema economico. Esso viene infatti definito come il massimo prodotto ottenibile quando il capitale esistente è pienamente utilizzato e il tasso di disoccupazione si trova al suo livello "naturale", ovvero tale da non comportare pressioni al rialzo sui salari e quindi sui prezzi.<sup>18</sup>

Ulteriori ipotesi riguardano il livello naturale del tasso di disoccupazione, la cui stima econometrica riflette in pratica l'andamento del tasso effettivo di disoccupazione negli anni precedenti. In questo modo, in un periodo di grave e prolungata recessione, la stima del prodotto potenziale si basa sull'ipotesi che gran parte della riduzione della capacità produttiva utilizzata sia dovuta ad effetti permanenti e non ciclici.

La figura 5.9 mostra i risultati delle stime più recenti del prodotto potenziale pro capite e al tasso naturale di disoccupazione per i paesi europei.

Secondo tali stime, nel 2014 il livello massimo del prodotto pro capite in termini reali che si ritiene possa essere raggiunto senza comportare rischi di instabilità e spillover negativi per gli altri paesi, è per l'Italia pari all'88 per cento di quello della media dei dodici paesi fondatori dell'area dell'euro, meno del 77 per cento di quello stimato per la Germania e circa l'83 per cento di quello stimato per la Francia. Per Spagna e Grecia il prodotto potenziale pro capite è ancora inferiore: pari rispettivamente all'88 per cento e al 70 per cento di quello italiano.

Il tasso di disoccupazione minimo sostenibile è stimato dalla Commissione europea essere pari al 5 per cento in Germania, al 10 per cento in Francia, all'11 per cento in Italia, al 21 per cento in Grecia e al 25 per cento in Spagna.

In tale situazione, le previsioni programmatiche indicate nel Documento di economia e finanza 2014 presentato lo scorso aprile indicano il raggiungimento del pareggio di bilancio strutturale nel 2015, con un indebitamento netto pari al 2,6 per cento del Pil nel 2014 e all'1,8 per cento nel 2015.

Se si ipotizza, a titolo di esempio, che a differenza del caso precedente la capacità produttiva dell'economia italiana non sia stata intaccata dalla recente crisi economica, il calcolo del saldo di bilancio corretto per il ciclo risulta significativamente diverso.

I risultati di una simulazione condotta nell'ipotesi che il rapporto tra prodotto potenziale e forza lavoro non sia cambiato in Italia per effetto della crisi economica e che rimanga costante fino al 2015, indicano che l'Italia avrebbe raggiunto l'obiettivo del pareggio strutturale del bilancio nel 2012 e che potrebbe mantenerlo nel 2014 e 2015 in presenza di un livello non superiore al 3 per cento del rapporto deficit/Pil (come previsto dal Patto di stabilità e crescita). La differenza in termini di indebitamento netto tra questo scenario di simulazione e gli andamenti programmatici di finanza pubblica, equivale a circa 5 miliardi di euro nel 2014 e ad oltre 10 miliardi nel 2015.

Ipotesi intermedie sull'impatto strutturale della crisi tra quella implicita nella stima del prodotto potenziale effettuata seguendo la metodologia utilizzata dalla Commissione europea e lo scenario di simulazione presentato porterebbero a valori dell'indebitamento netto compatibili con le regole fiscali inferiori a quelli simulati, ma superiori ai valori previsti nel Def.

Le stime del Pil potenziale secondo la Commissione europea

Una simulazione alternativa del pareggio strutturale di bilancio

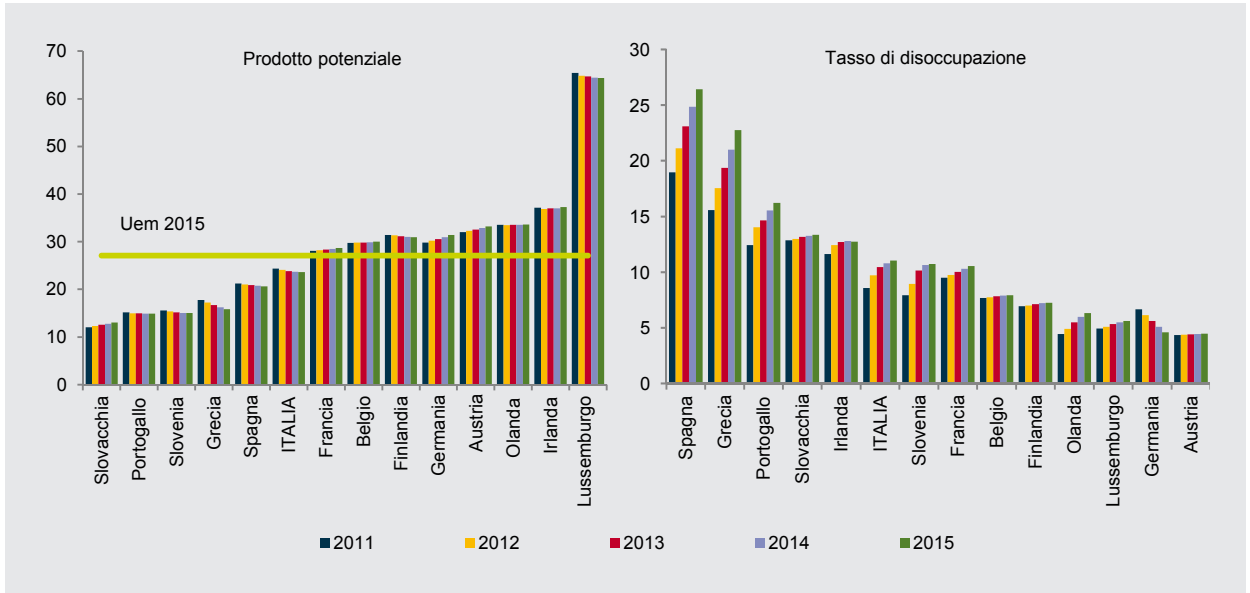
216



<sup>17</sup> Le elasticità stimate dalla Commissione europea sono sostanzialmente analoghe in tutti paesi dell'area.

<sup>18</sup> La procedura fissata in sede europea per il calcolo del prodotto potenziale si basa sulla stima della produzione in funzione dei fattori produttivi (lavoro e capitale) e della loro produttività totale (funzione di produzione di tipo Cobb-Douglas con rendimenti costanti di scala).

**Figura 5.9 Prodotto potenziale reale pro capite e tasso di disoccupazione naturale - Anni 2011-2015**  
(valori in migliaia di euro a prezzi 2005; valori percentuali)



Fonte: Commissione europea (stime)

## 5.2 Convergenza fiscale nei paesi dell'Uem

Per i paesi dell'area dell'euro, la competitività fiscale assume un ruolo molto rilevante e la convergenza delle politiche fiscali diventa essenziale ai fini di una crescita sostenuta ed equilibrata nei paesi membri. Strutture fiscali diverse possono infatti, più facilmente che altrove, causare modifiche strutturali ai sistemi economici nazionali. In questo paragrafo si esamina – con i dati più recenti resi disponibili dalla Commissione – l'evoluzione della struttura fiscale nei paesi dell'Uem, al fine di mostrare le diverse scelte di policy effettuate nelle principali economie europee tra il 2007 e il 2011.

Nel periodo precedente la crisi, i sistemi fiscali dei paesi membri avevano intrapreso un processo di lenta convergenza, per effetto della competitività fiscale e della diffusione di politiche coerenti con le raccomandazioni della Commissione europea. Queste erano indirizzate all'eliminazione di molte distorsioni, in particolare alla riduzione degli incentivi negativi per domanda e offerta di lavoro, per gli investimenti e l'attività economica. In linea con le indicazioni delle autorità europee, le politiche attuate dai paesi membri, negli anni che hanno preceduto la crisi, sono state orientate all'aumento del peso delle imposte indirette e alla riduzione dei contributi sociali e delle imposte dirette. Nel 2007, permanevano, tuttavia, ancora differenze sostanziali. Durante la crisi, l'impegno a rientrare in breve tempo nei limiti fissati dal Patto di stabilità e crescita e nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica di medio termine, ha in parte ostacolato il percorso di convergenza. In particolare, gli anni della crisi sembra abbiano lasciato in eredità una maggiore convergenza relativamente all'imposizione sul lavoro e un ampliamento della già elevata eterogeneità relativa all'imposizione sul capitale, mentre risulta sostanzialmente invariata la dispersione delle aliquote implicite sui consumi.<sup>19</sup> L'Italia ha registrato un signi-

<sup>19</sup> L'aliquota implicita è data dal rapporto tra gettito e base imponibile (economica). La variazione dell'aliquota implicita riflette pertanto sia modifiche dell'aliquota legale, sia variazioni delle base imponibile legale (comprese esenzioni, agevolazioni ecc.), sia gli effetti della progressività al variare della base imponibile. Nel resto del paragrafo, quando si parla di aliquote ci si riferisce alle aliquote implicite.



In Italia tassazione  
sui consumi  
fra le più basse  
dell'Ue...

ficativo ampliamento della divergenza, rispetto alla media Uem, dell'aliquota sul capitale, in particolare di quella relativa ai redditi delle imprese.

Tra i diversi tipi di tassazione, quella sui consumi,<sup>20</sup> applicandosi sui beni e servizi consumati all'interno, inclusi quelli importati, e non riguardando invece le esportazioni, è l'unica a non esercitare effetti diretti sulla competitività tra paesi. Nell'Uem, il peso sul Pil della tassazione sui consumi risulta nel 2011 invariato rispetto al 2007 (10,8 per cento). Il nostro Paese, rispetto all'Uem, si caratterizza per una aliquota implicita, pari al 17,4 per cento, due punti al di sotto della media dell'Uem, e circa 2,5 punti percentuali al di sotto di Germania e Francia. Nel periodo 2007-2011, nell'Uem, a una lieve diminuzione dell'aliquota implicita corrisponde una sostanziale stabilità del gettito, anche per effetto dell'aumento del peso della base imponibile rispetto al Pil. Sempre nello stesso lasso di tempo si è assistito a un debole processo di convergenza, con una riduzione dell'intervallo di variazione delle aliquote implicite (Tavola 5.6).

**Tavola 5.6** La tassazione sui consumi - Anni 2007-2011 (valori percentuali)

	Gettito/Pil		Aliquote implicite	
	2007	2011	2007	2011
Italia	10,4	10,8	17,6	17,4
Francia	11,0	11,1	19,9	19,9
Germania	10,6	10,9	20,0	20,1
Spagna	9,3	8,4	15,7	14,0
Ue27	11,0	11,2	20,1	20,1
Uem17	10,8	10,8	19,8	19,4
Coefficiente di variazione	14,8	13,2	19,0	19,3
Range (max-min)	7,1	6,6	18,2	17,4

Fonte: Commissione europea

...ma fra le più alte  
su lavoro...

Rispetto alla tassazione sul lavoro,<sup>21</sup> l'Italia si colloca tra i paesi con la più alta aliquota implicita nell'Uem (42,3 per cento, 4,6 punti percentuali in più della media Uem). Rispetto al 2007, l'aliquota è rimasta invariata, sia in Italia sia nella media Uem, ma si è ridotta negli altri tre maggiori paesi. La riduzione del coefficiente di variazione e del range indicano che negli ultimi anni si è verificato un processo di convergenza. Nonostante la stabilità delle aliquote implicite, il peso del gettito da lavoro sul Pil è lievemente aumentato, a seguito degli andamenti della base imponibile in relazione al Pil (Tavola 5.7).

Per quanto riguarda le imposte sul capitale,<sup>22</sup> nel 2011, il loro peso in percentuale del Pil si è ridotto rispetto al 2007, come risultato di un significativo calo negli anni 2008-2009. Per quanto riguarda la media dell'Uem, tali dinamiche hanno riflesso sia gli andamenti delle basi imponibili, sia la riduzione delle aliquote implicite. L'aliquota media effettiva risulta nel 2011 più elevata rispetto al 2007 in Francia (+3,5 punti percentuali) e, seppure moderatamente, in Germania (+0,4 punti percentuali). In Spagna (dove l'aliquota è passata dal 41,6 per cento del

<sup>20</sup> Nei confronti europei si includono l'imposta sul valore aggiunto, bolli, accise, sulle transazioni finanziarie e sulle importazioni. La base imponibile è data dai consumi finali delle famiglie. Esse rappresentano una tipologia di imposte che non ha in genere effetti sulla competitività dei prodotti e sull'export. I dati sono tratti da Eurostat. Per la metodologia cfr. Annex B – Methodology and explanatory notes “in Eurostat “Taxation Trends 2013”.

<sup>21</sup> Le imposte sul lavoro comprendono le imposte sul lavoro dipendente; i contributi sociali obbligatori a carico sia dei lavoratori sia dei datori di lavoro; quota di imposte e contributi pagati dai lavoratori autonomi; componente Irap del costo del lavoro. La base imponibile è data dai salari e dalla parte dei redditi misti imputabile al lavoro.

<sup>22</sup> Le imposte sul capitale comprendono sia quelle sui redditi da capitale sia quelle patrimoniali. La base imponibile su cui viene calcolata l'aliquota implicita comprende: risultato netto di gestione delle imprese, rendite (anche quelle imputate per le famiglie); reddito misto netto dei lavoratori autonomi; interessi ricevuti; dividendi percepiti da imprese, individui, governo e resto del mondo.



**Tavola 5.7 La tassazione sul lavoro - Anni 2007-2011** (valori percentuali)

	Gettito/Pil		Aliquote implicite	
	2007	2011	2007	2011
Italia	20,8	21,8	42,3	42,3
Francia	22,0	22,9	39,0	38,6
Germania	21,2	21,6	37,9	37,1
Spagna	17,0	17,2	33,7	33,2
Ue27	19,1	19,7	35,9	35,8
Uem17	20,1	20,9	37,8	37,7
Coefficiente di variazione	29,4	29,2	18,3	16,7
Range (max-min)	16,8	16,5	21,1	20,1

Fonte: Commissione europea

2007 al 26,3 per cento nel 2009) e Italia (dove è scesa dal 34,7 al 33,6 per cento) si sono invece registrate riduzioni (Tavola 5.8).

Nel 2011, l'aliquota implicita in Italia si colloca comunque 4,7 punti percentuali al di sopra della media dell'Uem (erano 3,8 punti percentuali nel 2007) e quasi 12 punti percentuali al di sopra della Germania (13 per cento nel 2007).

...e capitale

**Tavola 5.8 - La tassazione sul capitale - Anni 2007-2011** (valori percentuali)

	Gettito/Pil		Aliquote implicite	
	2007	2011	2007	2011
Italia	11,5	10,0	34,7	33,6
Francia	6,9	6,2	40,9	44,4
Germania	10,6	10,2	21,6	22,0
Spagna	11,3	6,6	41,6	....
Ue27	9,3	8,0	....	....
Uem17	9,2	7,9	30,8	28,9
Coefficiente di variazione	33,1	37,3	40,3	46,5
Range (max-min)	11,4	8,4	37,4	39,8

Fonte: Commissione europea

Nel 2011, la divergenza tra le aliquote implicite è significativamente aumentata rispetto al 2007, come testimoniato dall'incremento del coefficiente di variazione, con aliquote inferiori al 20 per cento nei paesi dell'Europa dell'est e Paesi Bassi e superiori al 30 per cento in Francia e in Italia. Dal 2007 al 2011, il gettito delle imposte sul capitale in rapporto al Pil è diminuito in Italia (-1,5 punti percentuali in meno rispetto al Pil), in misura maggiore rispetto a Germania (-0,7 punti percentuali), e Francia (-0,4). Nel nostro Paese, alla dinamica del gettito ha contribuito per circa 3 punti percentuali la variazione dell'aliquota implicita e per oltre 8 punti la riduzione della base imponibile. In Francia e Germania, a un contributo positivo della dinamica delle aliquote implicite si è unita la minore contrazione della base imponibile.

Distinguendo le imposte sui redditi da capitale tra quelle a carico di famiglie e lavoratori autonomi e quelle a carico delle imprese,<sup>23</sup> si osserva come l'aliquota implicita sui redditi di impresa

In Italia il gettito fiscale si riduce per la profonda recessione



<sup>23</sup> La scomposizione delle imposte sul capitale tra imprese e famiglie non è perfetta in quanto i denominatori si sovrappongono. L'imposizione sul capitale a carico delle imprese comprende le tasse su redditi e profitti delle imprese inclusi i guadagni in conto capitale. La base imponibile è data dalla somma di: risultato netto di gestione delle imprese; interessi, rendite, dividendi e redditi da assicurazione ricevuti dalle imprese. L'imposizione sul capitale a carico di famiglie e lavoratori autonomi include le seguenti imposte: sul reddito da capitale e sui guadagni in conto capitale; sulle vincite alle lotterie; i contributi sociali pagati dai lavoratori autonomi. La base imponibile su cui è calcolata l'aliquota implicita è data da: reddito misto dei lavoratori autonomi; rendite imputate per le famiglie; risultato lordo di gestione per le organizzazioni non profit; interessi, dividendi, redditi da assicurazione di famiglie, lavoratori autonomi e organizzazioni non profit.



si è ridotta nell'area dell'euro di quasi 9 punti percentuali, nonostante l'aumento di due punti registrato nell'ultimo anno, quando ha raggiunto il 20,8 per cento. Dal 2007 al 2011, la divergenza tra le aliquote è significativamente aumentata nell'area. In Italia, l'aliquota si è ridotta in misura nettamente inferiore (circa 4 punti percentuali, arrivando al 24,8 per cento), livello inferiore solo alla Francia (26,9 per cento) (Tavola 5.9).

Per quanto riguarda l'aliquota implicita sui redditi da capitale delle famiglie e dei lavoratori autonomi, dal 2007 al 2011, in Italia è passata dal 16,9 per cento al 17,3 per cento, mentre il peso del gettito sul Pil dal 5 al 4,6 per cento (Tavola 5.10).

Il quadro che emerge dall'analisi indica che in Italia la struttura fiscale è caratterizzata rispetto agli altri paesi europei da un più basso livello delle aliquote implicite sui consumi e da aliquote più elevate su lavoro e capitale. Nel 2011, le aliquote sui consumi e sul reddito da lavoro sono rimaste sostanzialmente invariate rispetto al 2007 (analogamente a quanto registrato nella media dell'Uem) e quelle sul reddito da capitale si sono ridotte (in misura inferiore a quanto registrato nella media dell'Uem). La contrazione delle basi imponibili per effetto della crisi economica ha determinato per il nostro Paese minori aumenti del gettito sui consumi e sul lavoro e una maggiore riduzione del gettito da imposte sul capitale rispetto a Germania e Francia.

In Europa, dal 2007 al 2011, vi è stata una convergenza delle aliquote implicite per quanto riguarda la tassazione sui consumi e sul lavoro. Viceversa, le aliquote delle imposte sul capitale presentano a fine periodo una dispersione superiore rispetto al 2007, attribuibile soprattutto al carico fiscale sui redditi da capitale delle famiglie e dei lavoratori autonomi.

Si ampliano  
le divergenze  
nella tassazione  
sul capitale

**Tavola 5.9** La tassazione sui redditi da capitale delle imprese - Anni 2007-2011 (valori percentuali)

	Gettito/Pil		Aliquote implicite	
	2007	2011	2007	2011
Italia	4,0	2,8	28,8	24,8
Francia	2,9	2,3	27,7	26,9
Germania	2,9	2,6	....	....
Spagna	4,8	1,9	55,4	....
Ue27	3,4	2,6	29,6	20,8
Uem17	3,4	2,5	....	....
Coefficiente di variazione	31,4	49,9	48,5	47,5
Range (max-min)	5,2	6,0	48,7	24,2

Fonte: Commissione europea

**Tavola 5.10** La tassazione sui redditi da capitale delle famiglie e lavoratori autonomi: peso relativo e aliquote implicite - Anni 2007-2011 (valori percentuali)

	Gettito/Pil		Aliquote implicite	
	2007	2011	2007	2011
Italia	5,0	4,6	16,9	17,3
Francia	3,0	3,3	16,0	18,3
Germania	2,8	2,5	....	....
Spagna	3,0	2,3	14,6	....
Uem17	....	....	15,4	16,2
Coefficiente di variazione	....	....	57,0	77,0
Range (max-min)	....	....	31,7	51,4

Fonte: Commissione europea





### 5.3 Effetti redistributivi di tasse e trasferimenti sui redditi familiari

L'Italia registra uno dei più alti gradi di disuguaglianza nella distribuzione dei redditi familiari primari, guadagnati sul mercato impiegando il lavoro e il capitale. In base a dati internazionali comparabili dell'Ocse riferiti al 2010, in Italia la disuguaglianza dei redditi di mercato, misurata dall'indice di Gini,<sup>24</sup> è pari a 0,52 e si riduce a 0,34 in seguito alla redistribuzione monetaria operata dall'intervento pubblico (Figura 5.10).

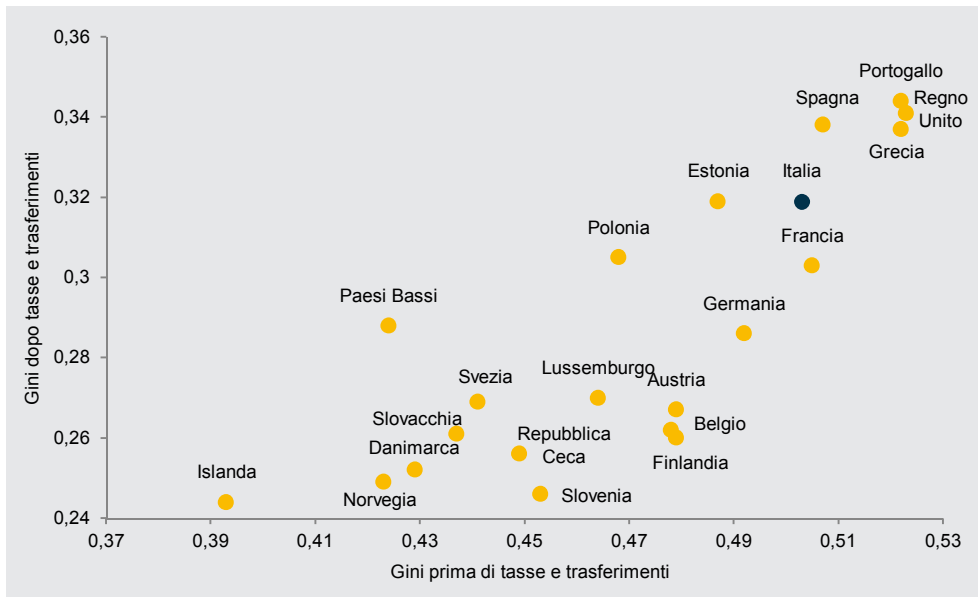
In Italia i trasferimenti pubblici, i contributi sociali e le imposte sui redditi riducono la disuguaglianza di 18 punti percentuali dell'indice di Gini (si veda anche il paragrafo 4.3). Il sistema pubblico opera una redistribuzione di entità simile, o anche superiore, a quella osservata in paesi come Svezia, Danimarca, Paesi Bassi, Norvegia e Islanda, che pure hanno una distribuzione molto più egualitaria dei redditi familiari disponibili dopo i trasferimenti e i prelievi. A questa riallocazione dei redditi guadagnati sul mercato si aggiungono gli effetti redistributivi dell'erogazione alle famiglie di beni e servizi pubblici in natura, come per esempio i servizi legati all'istruzione e alla sanità, non facili da valutare in termini monetari e non considerati in questo paragrafo, in cui si valuta la sola redistribuzione monetaria.

Nonostante una redistribuzione di entità apprezzabile, l'Italia rimane uno dei paesi europei con livelli più elevati di disuguaglianza economica anche dopo l'intervento pubblico, collocandosi al quinto posto in Europa dopo Regno Unito, Grecia, Portogallo e Spagna. Il sistema di tasse e prestazioni italiano non riesce a determinare un grado di uguaglianza dei redditi disponibili monetari analogo a quello dei paesi più egualitari soprattutto a causa della maggiore disparità fra i redditi primari, guadagnati sul mercato "a monte" delle imposte, dei contributi sociali e dei trasferimenti. Come già osservato nel Rapporto Annuale 2012, le minori opportunità di

In Italia  
alto grado  
di disuguaglianza  
economica ...

...malgrado il forte  
intervento pubblico

Figura 5.10 Disuguaglianza prima e dopo tasse e trasferimenti nei paesi europei dell'Ocse (Indice di Gini) - Anno 2010



Fonte: Ocse

<sup>24</sup> L'indice di Gini è tanto più alto quanto maggiore è la disuguaglianza. Varia fra un minimo pari a zero (perfetta eguaglianza), che si registra quando tutte le famiglie hanno lo stesso reddito, e un massimo pari a uno, quando una sola famiglia percepisce tutto il reddito nazionale.



occupazione e lo svantaggio retributivo delle donne e delle coorti più giovani della forza lavoro sono fra le cause più importanti della disuguaglianza primaria.

Ordinando le famiglie in base al reddito di mercato e dividendole successivamente in cinque gruppi di uguale numerosità (quinti), è possibile valutare l'impatto redistributivo dei prelievi e dei trasferimenti pubblici separatamente per il 20 per cento della popolazione con i redditi di mercato più bassi (primo quinto, il più povero), per il 20 per cento con redditi medio-bassi (secondo quinto) e così via fino al 20 per cento che ha i redditi più alti (ultimo quinto, il più ricco) (Figura 5.10 e Tavola 5.11).

In base alle stime del modello di microsimulazione sulle famiglie dell'Istat, riferite ai redditi 2012, le famiglie del quinto più ricco guadagnano sul mercato circa 102.350 euro l'anno in media, ne ricevono 5.600 di trasferimenti pubblici (soprattutto pensioni) e ne pagano 39.460 per imposte e contributi, ritrovandosi con 68.500 euro disponibili per consumi e risparmi. Per queste famiglie, il saldo fra prelievi e trasferimenti pubblici riduce il reddito di circa 33.860 euro l'anno. Al contrario, le famiglie del quinto più povero, che guadagnano sul mercato circa 4.610 euro l'anno, dopo l'intervento pubblico ne hanno a disposizione circa 19.600, con un aumento di circa 15 mila euro, che corrispondono al saldo fra 17.600 euro di trasferimenti e 2.640 euro di imposte e contributi sociali.

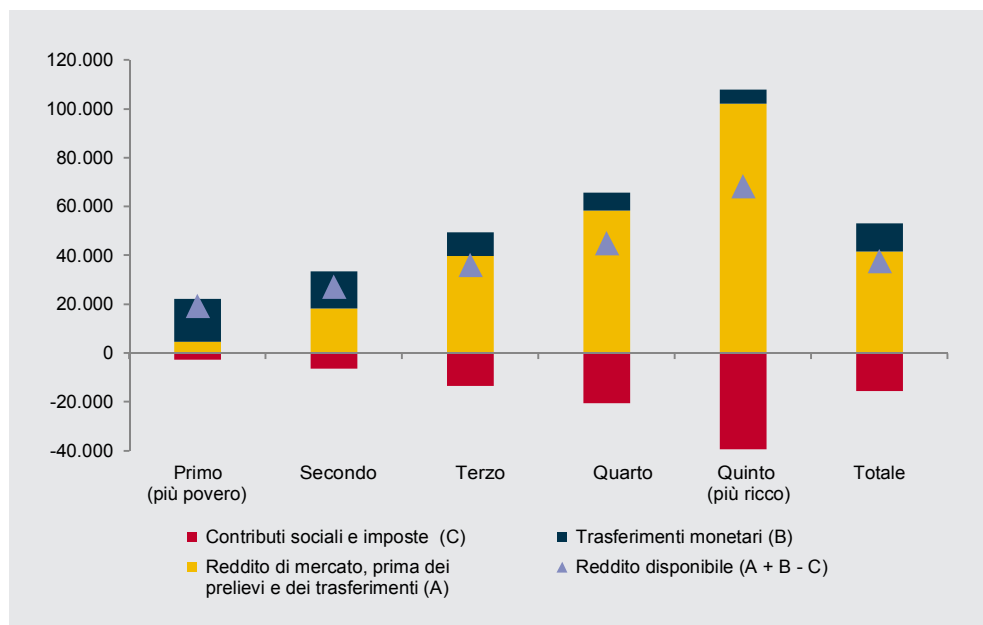
Per il secondo quinto, che comprende il 20 per cento di famiglie con redditi di mercato medio-bassi, il sistema di tasse e benefici italiano determina un vantaggio di circa 9 mila euro l'anno, che si aggiungono ai 18.250 guadagnati sul mercato. Le famiglie con redditi medi (terzo quinto) subiscono invece una riduzione di circa 3.480 euro in media d'anno; quelle con redditi medio-alti (quarto quinto) di 13 mila euro.

Nel suo insieme, quindi, il sistema pubblico italiano redistribuisce il reddito primario soprattutto a favore dei redditi medio-bassi e bassi dei primi due quinti, che dopo l'intervento pubblico si ritrovano con un reddito disponibile maggiore del reddito di mercato. Vengono invece ridotti non solo i redditi delle famiglie benestanti dei due quinti superiori, ma anche quelli delle fa-

Impatto redistributivo di prelievi e trasferimenti: un'analisi

La redistribuzione penalizza i redditi medi

**Figura 5.11** Reddito di mercato, trasferimenti e reddito disponibile per quinti di reddito familiare - Anno 2012 (importi medi in euro)



Fonte: Istat, Modello di microsimulazione sulle famiglie



miglie con redditi medi. Per effetto di questa redistribuzione, la distanza fra le famiglie ricche del quinto più alto e quelle povere del più basso si dimezza in media: dai 97 mila 750 euro di differenza fra i redditi di mercato ai 48 mila e 900 euro fra i redditi disponibili.

**Tavola 5.11 Reddito di mercato, trasferimenti, prelievi e reddito disponibile delle famiglie in rapporto al reddito lordo per quinto di reddito di mercato familiare equivalente - Anno 2012**  
(valori percentuali)

QUINTI DI REDDITO DI MERCATO FAMILIARE EQUIVALENTE	Reddito di mercato (a)	Trasferimenti monetari	Reddito lordo (b)	Contributi sociali e imposte	Reddito disponibile (c)
Primo (più povero)	20,7	79,3	100,0	11,9	88,1
Secondo	54,5	45,5	100,0	18,5	81,5
Terzo	80,2	19,8	100,0	26,8	73,2
Quarto	88,6	11,4	100,0	31,2	68,8
Quinto (più ricco)	94,8	5,2	100,0	36,6	63,4

Fonte: Istat, Modello di microsimulazione sulle famiglie

(a) Reddito prima delle imposte, dei contributi e dei trasferimenti.

(b) Reddito lordo = reddito di mercato più trasferimenti.

(c) Reddito disponibile = reddito lordo meno imposte dirette e contributi sociali.

L'orientamento redistributivo risulta soprattutto dalla marcata progressività dei trasferimenti monetari, prevalentemente pensioni, i quali rappresentano ben il 79,3 per cento del reddito lordo delle famiglie del primo quinto, il 45,5 per cento per quelle con redditi medio-bassi del secondo quinto e solo il 5,2 per cento per le famiglie con i redditi di mercato più alti (Tavola 5.11). Sono progressivi, nel loro complesso, anche i contributi sociali e le imposte, che tolgono circa 12 punti percentuali di reddito lordo al quinto più basso, a fronte del 31,2 e del 36,6 per cento prelevati rispettivamente dal quarto e dall'ultimo quinto, i più ricchi.

Le misure sintetiche dell'effetto redistributivo confermano che la diminuzione della disuguaglianza dei redditi di mercato è in gran parte dovuta ai trasferimenti, che riducono l'indice di Gini di 15 punti percentuali, dallo 0,50 dei redditi di mercato allo 0,35 dei redditi lordi (Tavola 5.12). Il prelievo contributivo e le imposte sul reddito hanno un ulteriore effetto di 4 punti percentuali. L'effetto complessivo, pari a 19 punti dell'indice di Gini, costituisce comunque una correzione significativa della disuguaglianza (Tavola 5.12).

La disuguaglianza si riduce soprattutto per effetto dei trasferimenti

**Tavola 5.12 Disuguaglianza e redistribuzione dovute a trasferimenti, contributi sociali e imposte dirette - Anno 2012**

	Gini "prima"	Gini "dopo"	Reynolds-Smolensky	Musgrave-Thin
Trasferimenti	0,50	0,35	0,15	1,29
Contributi sociali e imposte	0,35	0,31	0,04	1,07
<b>Effetto complessivo</b>	<b>0,50</b>	<b>0,31</b>	<b>0,19</b>	<b>1,38</b>

Fonte: Istat, Modello di microsimulazione sulle famiglie

Per alcune tipologie familiari a reddito basso e medio-basso la redistribuzione è relativamente poco importante. Nei due quinti meno ricchi l'apporto dei trasferimenti alla formazione del reddito lordo risulta essenziale soprattutto per le famiglie di singoli anziani (74,5 per cento) e per le coppie senza figli sia anziane (77,6 per cento) sia adulte (71,1 per cento) (Tavola 5.13). Queste stesse famiglie registrano anche un minore carico contributivo e tributario rispetto alle altre, inferiore al 15 per cento del reddito lordo.

Per i singoli di età inferiore a 34 anni e per le coppie giovani senza figli con redditi di mercato bassi e medio-bassi, invece, il contributo dei trasferimenti al reddito lordo risulta compreso fra il 6 e il 12 per cento. Per le coppie a reddito basso e medio-basso con figli minori, i trasferimenti costituiscono una quota del reddito lordo pari al 18,3 per cento.



Ad eccezione delle coppie con figli minori, per tutte le altre tipologie familiari con redditi di mercato bassi o medio-bassi gli importi medi delle pensioni sono consistentemente più alti rispetto ai trasferimenti destinati a fronteggiare problemi di lavoro (Cig, indennità di disoccupazione, di mobilità, borse di lavoro) e a quelli per carichi familiari o disagio economico (assegni familiari, indennità di maternità, carta acquisti, sussidi economici per le famiglie a basso reddito) (Figura 5.12).

**Tavola 5.13 Reddito di mercato, trasferimenti, prelievi e reddito disponibile delle famiglie dei primi due quinti in rapporto al reddito lordo per tipologia familiare - Anno 2012**

Tipologia familiare	Reddito di mercato (a)	Trasferimenti monetari	Reddito lordo (b)	Contributi sociali e imposte	Reddito disponibile (c)
Singoli (età fino a 34)	88,8	11,2	100,0	18,9	81,1
Singoli (età 35-64)	39,0	61,0	100,0	16,1	83,9
Singoli (età più di 65)	25,5	74,5	100,0	12,6	87,4
Coppie senza figli (età di lei meno di 35)	94,2	5,8	100,0	22,2	77,8
Coppie senza figli (età di lei 35-64)	28,9	71,1	100,0	15,1	84,9
Coppie senza figli (età di lei più di 65)	22,4	77,6	100,0	13,1	86,9
Coppie con almeno un figlio minore	81,7	18,3	100,0	21,6	78,4
Coppie con figli tutti adulti	46,8	53,2	100,0	17,9	82,1
Monogenitori con almeno un figlio minore	72,2	27,8	100,0	17,8	82,2
Monogenitori con figli tutti adulti	43,6	56,4	100,0	16,1	83,9

Fonte: Istat, Modello di microsimulazione sulle famiglie

(a) Reddito prima delle imposte, dei contributi e dei trasferimenti.

(b) Reddito lordo = reddito di mercato più trasferimenti.

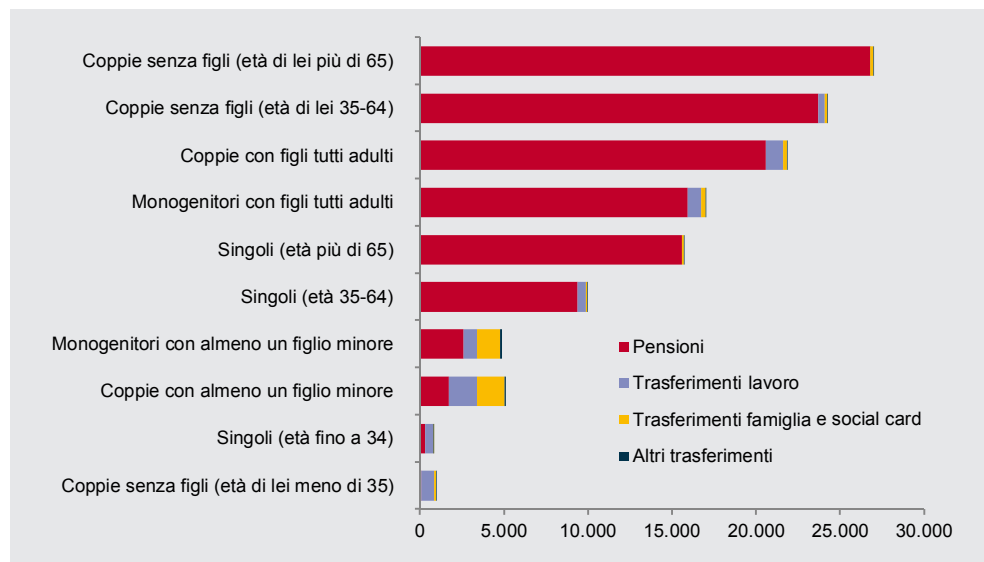
(c) Reddito disponibile = reddito lordo meno imposte dirette e contributi sociali.

Per le coppie senza figli dei primi due quinti in cui almeno uno dei due coniugi è anziano, grazie alle pensioni l'importo medio dei trasferimenti supera i 24 mila euro l'anno. Invece, le coppie con almeno un figlio minore con redditi bassi e medio-bassi ricevono trasferimenti per circa 5 mila euro l'anno e i monogenitori con almeno un figlio minore per 4 mila 880 euro (Figura 5.12). Gli indicatori di redistribuzione confermano che il grosso della redistribuzione opera tramite le pensioni, mentre il contributo dei trasferimenti non pensionistici alla riduzione della disuguaglianza è molto meno rilevante.

Pensioni,  
principale fattore  
di redistribuzione

224

**Figura 5.12 Pensioni e trasferimenti nei primi due quinti di reddito per tipologia familiare - Anno 2012 (importi medi in euro)**



Fonte: Istat, Modello di microsimulazione sulle famiglie

**Tavola 5.14 Disuguaglianza e redistribuzione dovute alle pensioni e ai trasferimenti - Anno 2012**

	Gini "prima"	Gini "dopo"	Reynolds-Smolensky	Musgrave-Thin
Pensioni	0,496	0,359	0,137	1,273
Trasferimenti lavoro	0,359	0,356	0,003	1,004
Trasferimenti famiglia	0,356	0,353	0,003	1,005
Altri trasferimenti	0,353	0,353	0,000	1,001
<b>Totale trasferimenti</b>	<b>0,496</b>	<b>0,353</b>	<b>0,143</b>	<b>1,285</b>

Fonte: Istat, Modello di microsimulazione sulle famiglie

I trasferimenti, insieme al reddito di mercato, formano il reddito lordo delle famiglie, soggetto ai contributi sociali e alle imposte dirette. Anche il prelievo concorre a ridurre la disuguaglianza se è progressivo, se cioè le famiglie a reddito più alto pagano una percentuale del reddito lordo maggiore rispetto alle altre. In base alle misure di disuguaglianza, i contributi sociali, che sono sostanzialmente proporzionali ai redditi da lavoro lordi, riducono la disuguaglianza in misura modesta, pari a circa 1,3 punti percentuali dell'indice di Gini, che passa da 0,352 a 0,339 (Tavola 5.15).

L'effetto redistributivo delle imposte dirette è più rilevante rispetto a quello dei contributi sociali, pari a 3,3 punti dell'indice di Gini, che riducono la disuguaglianza dallo 0,339 allo 0,306. Sia l'indice di Reynolds-Smolensky sia quello di Musgrave-Thin mostrano che le detrazioni Irpef contribuiscono a questo effetto redistributivo in misura maggiore rispetto all'imposta lorda, che dipende dalla struttura delle aliquote e degli scaglioni.

Progressività delle imposte e detrazioni attenuano le disuguaglianze...

**Tavola 5.15 Disuguaglianza e redistribuzione dovute ai contributi sociali e alle imposte dirette - Anno 2012**

	Gini "prima"	Gini "dopo"	Reynolds-Smolensky	Musgrave-Thin
Contributi sociali:	0,352	0,339	0,013	1,021
- Contributi sui datori	0,352	0,343	0,009	1,015
- Contributi sui lavoratori	0,343	0,339	0,004	1,006
Imposte dirette:	0,339	0,306	0,033	1,049
- Imposte dirette lorde	0,339	0,325	0,014	1,022
- Detrazioni Irpef	0,324	0,306	0,019	1,027
<b>Totale prelievi</b>	<b>0,352</b>	<b>0,306</b>	<b>0,046</b>	<b>1,071</b>

Fonte: Istat, Modello di microsimulazione sulle famiglie

Il diverso grado di progressività delle diverse forme di prelievo emerge con chiarezza ordinando le famiglie in base al reddito lordo (reddito di mercato più i trasferimenti) (Tavola 5.16). Dopo le imposte dirette e i contributi sociali, alle famiglie del quinto più povero rimane l'87 per cento del reddito lordo, mentre al quinto più ricco resta il 66,5 per cento. Le imposte dirette sono la componente più progressiva del prelievo: passano dal 3,2 per cento del quinto più povero al 16,6 per cento di quello più ricco. Il fenomeno dell'incapienza penalizza soprattutto il quinto più povero: se le detrazioni Irpef fossero interamente rimborsabili, per le famiglie a più basso reddito lordo le imposte dirette sarebbero inferiori all'uno per cento.

Poiché la progressività dell'Irpef è riferita ai redditi individuali, le famiglie con un percettore pagano, a parità di detrazioni, un'aliquota effettiva più alta rispetto a quelle in cui lo stesso reddito viene guadagnato da più persone (Figura 5.13). Il carico delle imposte dirette per l'insieme delle famiglie con un solo percettore è quindi maggiore rispetto a quello delle altre famiglie per tutti i quinti, dal più povero al più ricco.

...ma l'incapienza penalizza le famiglie più povere



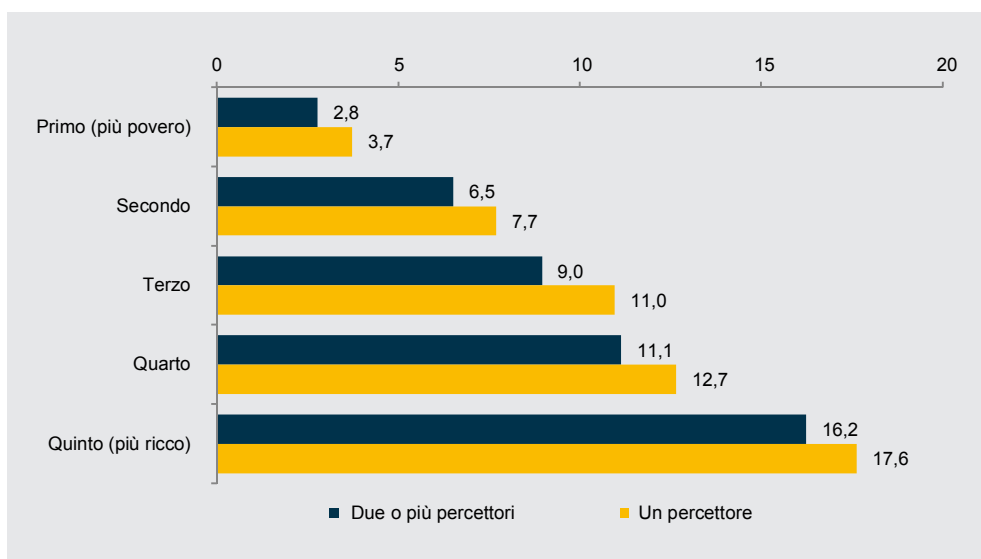
**Tavola 5.16 Contributi sociali, imposte dirette e reddito disponibile delle famiglie in rapporto al reddito lordo per quinto di reddito lordo familiare equivalente - Anno 2012**

QUINTI DI REDDITO LORDO FAMILIARE EQUIVALENTE	Reddito lordo (a)	Contributi sociali sui datori	Contributi sociali sui lavoratori	Imposte dirette	Reddito disponibile (b)	di cui: detrazioni non capienti
Primo (più povero)	100,0	5,7	4,1	3,2	87,0	2,3
Secondo	100,0	7,2	4,1	7,0	81,7	0,5
Terzo	100,0	9,2	4,7	9,4	76,6	0,3
Quarto	100,0	11,4	5,5	11,4	71,7	0,2
Quinto (più ricco)	100,0	11,1	5,9	16,6	66,5	0,1

Fonte: Istat, Modello di microsimulazione sulle famiglie

(a) Reddito lordo = reddito di mercato più trasferimenti.

(b) Reddito disponibile = reddito lordo meno imposte dirette e contributi sociali.

**Figura 5.13 Imposte dirette delle famiglie in rapporto al reddito lordo (a), per numero di percettori in famiglia e quinti di reddito lordo familiare equivalente - Anno 2012**

Fonte: Istat, Modello di microsimulazione sulle famiglie

(a) Il reddito lordo è dato dal reddito di mercato prima di imposte e contributi più i trasferimenti.

Il sistema redistributivo pubblico potrebbe essere reso più efficace correggendone gli aspetti strutturali che sono poco coerenti con gli obiettivi di equità e di contrasto della povertà. L'evasione e l'erosione della base imponibile riducono per ovvie ragioni la progressività del sistema.<sup>25</sup> Un altro aspetto problematico riguarda la distribuzione delle detrazioni Irpef, che non vengono rimborsate al contribuente per la parte che eccede l'imposta lorda (incapienza). L'assetto individualistico della tassazione e l'incapienza rendono difficile concentrare le detrazioni d'imposta sulle famiglie più povere. Per effetto dell'incapienza, anche le detrazioni che diminuiscono al crescere del reddito, come quelle per lavoro e per familiari a carico, perdono parte della loro efficacia redistributiva, escludendo parzialmente o totalmente dallo sconto i contribuenti con i redditi più bassi, compresi quelli che appartengono a famiglie povere. Infine, l'assetto individuale dell'imposta implica, a parità di reddito, una maggiore aliquota effettiva per le famiglie monoreddito rispetto alle altre.

<sup>25</sup> A parità di importo dell'evasione e/o erosione, con un'imposta progressiva il risparmio è maggiore per i contribuenti a più alto reddito, che pagano (o pagherebbero, dichiarando l'intero reddito) in base ad aliquote marginali più alte.

Nella  
redistribuzione  
svantaggiate  
le famiglie  
monoreddito



### 5.3.1 Il sostegno dei redditi minimi

La necessità di introdurre anche in Italia, come nella maggior parte dei paesi europei, un sussidio monetario per le famiglie povere o a rischio di povertà è da tempo al centro del dibattito. Le caratteristiche essenziali di una misura di questo tipo in base alla letteratura sono: dovrebbe essere definito a livello familiare, per tener conto sia dei maggiori bisogni sia delle economie di scala consentite dalla condivisione delle spese nelle famiglie numerose; dovrebbe essere commisurato non solo al numero di componenti, ma anche a seconda del numero di adulti, di minori (ed eventualmente di anziani, di persone inabili al lavoro ecc.); dovrebbe coprire in tutto o in parte la differenza fra il reddito familiare e una soglia minima di intervento; non dovrebbe azzerarsi “improvvisamente” per un reddito familiare che superi appena la soglia minima, ma piuttosto diminuire in modo graduale al crescere del reddito, in modo da evitare che ad ogni minimo incremento del reddito (in particolare, di quello da lavoro) corrisponda una riduzione del sussidio di pari importo (o addirittura maggiore), e per evitare disincentivi all’offerta di lavoro (trappola della povertà).

Algebricamente, è possibile rispettare questi criteri generali disegnando il sussidio come un’imposta negativa sui redditi familiari più bassi (credito familiare), che costituisce un’applicazione selettiva del principio della tassazione familiare.

L’imposta negativa definita a livello familiare determina una soglia di esenzione (no tax area) che, in pratica, delimita un primo scaglione di redditi familiari che non solo non pagano imposte, ma vengono integrati con un assegno.<sup>26</sup> L’integrazione dei redditi familiari alla linea di povertà assoluta, dopo averli resi equivalenti attraverso un opportuno fattore di scala, costituisce un caso particolare dello schema di credito d’imposta familiare.<sup>27</sup> Il riferimento alla povertà assoluta definisce il sussidio come misura compensativa di uno stato di povertà già in atto, non come strumento di prevenzione. Inoltre, l’importo dell’assegno, come la linea di povertà assoluta, cambia a seconda dell’età dei componenti e del luogo di residenza. Un criterio che, per quanto corretto dal punto di vista analitico, potrebbe incontrare obiezioni dal punto di vista pratico, per esempio perché l’importo verrebbe ridotto al compimento dei 75 anni.

Il caso generale offre maggiori margini di flessibilità nel disegno della misura: la soglia di intervento può essere diversa dalla linea di povertà e il beneficio può ridursi gradualmente, senza azzerarsi appena al di sopra della soglia, preservando inoltre l’ordinamento delle famiglie (Tavola 5.17).

Nell’esempio presentato nella tavola 5.17, il sussidio mensile massimo, erogato alle famiglie senza reddito, è pari a 780 euro per un singolo, a 1.014 euro per un genitore solo con un figlio minore e a 1.638 euro per una coppia con due figli minori. Questa ipotesi di applicazione della misura, stimata con il modello di microsimulazione delle famiglie dell’Istat, avrebbe avuto nel 2012 un costo totale di circa 15,5 miliardi di euro pari a circa l’1 per cento del Pil (Tavola 5.18). Il 99,1 per cento di questa cifra sarebbe stato erogato a favore della totalità delle famiglie con un reddito inferiore all’80 per cento della linea di povertà.<sup>28</sup> Il beneficio medio per famiglia è pari a 12 mila 175 euro l’anno per le famiglie molto povere (con meno del 20 per cento della linea di povertà) e decresce all’aumentare del reddito fino ai circa 2 mila 500 euro per le famiglie con redditi compresi fra il 60 e l’80 per cento della linea di povertà.

Sussidi monetari ai redditi minimi: due ipotesi di intervento

Imposta negativa sui redditi familiari



<sup>26</sup> Il beneficio è determinato in base alla formula generale:  $B = \alpha (kZ) - \beta Y$ , per:  $Y < \alpha (kZ)/\beta$  dove:  $\alpha >= 1$ ;  $0 < \beta <= 1$ . Dove B è il sussidio, Y è il reddito familiare disponibile mentre Z è l’importo massimo del sussidio per una famiglia formata da una persona (per famiglie di diversa numerosità, si applica la scala di equivalenza k). Il parametro  $\alpha$  consente di differenziare l’ammontare del sussidio per tener conto di circostanze particolari, ad esempio la presenza di disabili al lavoro; il parametro  $\beta$  è il tasso marginale di riduzione del beneficio.

<sup>27</sup> Si ottiene infatti ponendo  $kZ$  uguale alla linea di povertà assoluta e  $\alpha = \beta = 1$  nella formula generale  $B = \alpha (kZ) - \beta Y$ . Cfr. il sito dedicato alla proposta Acli – Caritas (Reis - Reddito di Inclusione Sociale) <http://www.redditoinclusione.it/>.

<sup>28</sup> In questo esercizio di stima, si è utilizzata la soglia dell’indicatore ufficiale di povertà monetaria dell’Unione europea (at risk of poverty), pari a 6/10 del reddito mediano equivalente familiare.



**Tavola 5.17 Imposta negativa sui redditi familiari (credito familiare): un esempio (a)**  
(importi mensili in euro)

Un adulto			Un adulto e un minore			Due adulti e due minori		
Reddito familiare	Credito familiare	Reddito totale	Reddito familiare	Credito familiare	Reddito totale	Reddito familiare	Credito familiare	Reddito totale
-	780	780	-	1.014	1.014	-	1.638	1.638
250	555	805	250	789	1.039	250	1.413	1.663
500	330	830	500	564	1.064	500	1.188	1.688
750	105	855	750	339	1.089	750	963	1.713
1.000	-	1.000	1.000	114	1.114	1.000	738	1.738
1.250	-	1.250	1.250	-	1.250	1.250	513	1.763
1.500	-	1.500	1.500	-	1.500	1.500	288	1.788
1.750	-	1.750	1.750	-	1.750	1.750	63	1.813
2.000	-	2.000	2.000	-	2.000	2.000	-	2.000

Fonte: Istat, Modello di microsimulazione sulle famiglie

(a) I parametri utilizzati per la formula (si veda la nota 26) sono  $B = 1,56 (k-500) - 0,9Y$ ;  $k$  (scala di equivalenza dell'Ocse modificata: 1 per il primo adulto; 0,3 per ogni minore di 14 anni; 0,5 per ogni altro adulto).**Tavola 5.18 Ipotesi di imposta negativa sui redditi familiari: beneficio medio, totale e numero di famiglie beneficiarie per classe di reddito familiare in rapporto alla linea di povertà**

CLASSI DI REDDITO FAMILIARE IN RAPPORTO ALLA LINEA DI POVERTÀ (a)	Beneficio per famiglia (b) (media annua in euro)	Beneficio totale (milioni di euro)	Beneficio totale	Famiglie beneficiarie (migliaia)	Quota di famiglie beneficiarie (%)
Meno del 20% della L. di Povertà	12.175	4.611	29,8	379	100,0
Fra il 20% e il 40% della L. di Povertà	10.245	3.604	23,3	352	100,0
Fra il 40% e il 60% della L. di Povertà	6.311	3.983	25,7	631	100,0
Fra il 60% e l'80% della L. di Povertà	2.498	3.159	20,4	1.265	100,0
Fra l'80% e il 100% della L. di Povertà	424	137	0,9	323	17,2
<i>Non poveri</i>	0	0	0,0	0	0,0
<b>Totale</b>	<b>5.254</b>	<b>15.494</b>	<b>100,0</b>	<b>2949</b>	<b>11,5</b>

Fonte: Istat, Modello di microsimulazione sulle famiglie

(a) Linea di povertà = 60 per cento del reddito mediano equivalente familiare disponibile.

(b) Solo famiglie beneficiarie.

228

Reddito di cittadinanza individuale

Un'ipotesi alternativa consiste nell'attribuire un assegno di eguale importo a tutti gli individui adulti con un reddito personale insufficiente.<sup>29</sup> Se per esempio si erogasse un sussidio a chi guadagna meno di 780 euro mensili,<sup>30</sup> integrandone il reddito a tale livello minimo, il costo totale arriverebbe a circa 90 miliardi di euro pari a circa il 6 per cento del Pil (Tavola 5.19). Non essendo previsto un riferimento al reddito della famiglia di appartenenza del beneficiario, il 61 per cento della somma (55 miliardi) verrebbe percepita da individui che vivono in famiglie non povere.

Il beneficio medio per le famiglie in estrema difficoltà economica, ovvero con redditi inferiori al 40 per cento della linea di povertà, sarebbe peraltro di entità simile a quella dell'imposta negativa sui redditi familiari dell'esempio precedente.

Altre ipotesi di applicazione dell'integrazione del reddito individuale, che prevedono importi inferiori, riducono la spesa totale ma anche il beneficio medio per le famiglie povere, senza

<sup>29</sup> In questa forma individuale, la misura è molto simile al Reddito di Cittadinanza (Cfr. Van Parijs, P. "A basic income for all", in What's wrong with a free lunch, a cura di J. Cohen, J. Rogers, 2003). Nella definizione classica di Van Parijs, il Reddito di Cittadinanza è un ammontare di reddito pagato dal settore pubblico a ogni adulto residente, a prescindere dal fatto che sia un individuo povero o ricco, che viva da solo o con altri, che voglia lavorare o meno. Nell'ipotesi di applicazione simulata in questo paragrafo, il Reddito viene attribuito non a tutti gli adulti, ma a chi ha un reddito inferiore a una soglia predeterminata.

<sup>30</sup> L'importo è stato fissato a 780 euro per avere un parametro comune con il caso precedente (imposta negativa), che appunto eroga 780 euro mensili ai singoli. Nel 2012, la linea di povertà assoluta per un singolo di età fra i 18 e i 59 anni, residente in un'area metropolitana del Centro, era pari a 786 euro.

**Tavola 5.19 Ipotesi di reddito di cittadinanza individuale: beneficio medio, totale e numero di famiglie beneficiarie per classe di reddito familiare in rapporto alla linea di povertà**

CLASSI DI REDDITO FAMILIARE IN RAPPORTO ALLA LINEA DI POVERTÀ <sup>(a)</sup>	Beneficio per famiglia (b) (media annua in euro)	Beneficio totale (milioni di euro)	Beneficio totale (ripartizione %)	Famiglie beneficiarie (migliaia)	Quota di famiglie beneficiarie (%)
Meno del 20% della L.di Povertà	12.749	4.828	5,4	379	100,0
Fra il 20% e il 40% della L. di Povertà	10.709	3.768	4,2	352	100,0
Fra il 40% e il 60% della L. di Povertà	9.192	5.660	6,3	616	97,6
Fra il 60% e l'80% della L. di Povertà	7.664	8.730	9,7	1.139	90,1
Fra l'80% e il 100% della L. di Povertà	9.686	11.906	13,2	1.229	65,4
<i>Non poveri</i>	7.550	55.082	61,2	7.296	34,6
<b>Totale</b>	<b>8.172</b>	<b>89.973</b>	<b>100</b>	<b>11.010</b>	<b>43,1</b>

Fonte: Istat, Modello di microsimulazione sulle famiglie

(a) Linea di povertà = 60 per cento del reddito mediano equivalente familiare disponibile.

(b) Solo famiglie beneficiarie.

peraltro evitare la dispersione a favore dei non poveri. Per esempio, se il reddito di cittadinanza fosse pari a 600 euro mensili per beneficiario, la spesa totale raggiungerebbe i 61,7 miliardi di euro, mentre un'imposta negativa sui redditi familiari di importo analogo, pari a 600 euro per le famiglie senza reddito di un solo componente,<sup>31</sup> costerebbe 6,5 miliardi di euro.

## 5.4 Effetti distributivi dei provvedimenti fiscali sulle imprese

La tassazione societaria rappresenta il principale strumento impositivo sui redditi d'impresa, potenzialmente in grado di produrre un gettito elevato e incentivare le scelte di investimento delle imprese. Durante la crisi finanziaria numerosi paesi Ocse hanno utilizzato la leva fiscale sulle imprese per sostenere investimenti e occupazione. In particolare, sono state introdotte misure di alleggerimento del carico fiscale sui redditi delle imprese, sul costo del lavoro e di incentivazione all'innovazione finanziate con aumenti dell'imposizione indiretta.

Tecnicamente, il mix di misure adottate configura una "svalutazione fiscale", ovvero una ricomposizione delle entrate fiscali volta a promuovere le esportazioni, l'occupazione e la crescita. In presenza di tassi di cambio fissi nell'area euro, uno spostamento del prelievo dalle imposte dirette a quelle indirette può determinare una riduzione dei prezzi dei beni esportati e, eventualmente, un aumento dei prezzi dei beni importati, analogamente ad una svalutazione del cambio.

In Italia, nel dicembre 2011 viene adottato un pacchetto di misure che comprende l'introduzione della detassazione dal reddito di impresa del rendimento figurativo del capitale proprio (il cosiddetto Ace, Aiuto alla Crescita Economica), l'aumento della deduzione dall'imposta regionale sulle attività produttive (Irap) per i giovani e le donne, l'estensione della deduzione dell'Irap gravante sul costo del lavoro dall'imposta societaria (Ires).<sup>32</sup> Per quanto attiene agli incen-

In Italia un mix di interventi per la competitività

229



<sup>31</sup> Ponendo cioè  $Z = 600$ ;  $\alpha = \beta = 1$  nella formula del beneficio:  $B = \alpha (kZ) - \beta Y$ .

<sup>32</sup> Occorre ricordare, inoltre, la nuova disciplina delle perdite fiscali per le società di capitali. La manovra correttiva realizzata nell'estate del 2011 (D.L.98/2011) introduce un meccanismo che limita il riporto delle perdite in misura pari all'80 per cento del reddito imponibile di periodo e, contestualmente, elimina il limite quinquennale per il riporto negli esercizi successivi. La norma ha un duplice intento: sostenere le imprese che uscendo dalla grave crisi economica si trovino ad avere ingenti volumi di perdite pregresse che potrebbero non essere utilizzabili nell'arco di un quinquennio e, contestualmente, realizzare un vantaggio immediato per l'erario a salvaguardia del gettito fiscale. Un'analisi effettuata con il modello di microsimulazione dell'Istat Matis, diffusa nella nota per la stampa del 6 Marzo 2014, mostra che la nuova disciplina delle perdite si traduce in un aggravio fiscale per le imprese nei primi quattro anni di applicazione, progressivamente riassorbito per effetto del graduale utilizzo delle perdite pregresse, non scadute nel periodo di entrata in vigore del provvedimento, divenute riportabili illimitatamente nel tempo.

tivi all'innovazione, è stato rifinanziato il credito d'imposta temporaneo per il periodo 2011-12 a favore dei contratti di collaborazione tra imprese e istituzioni pubbliche di ricerca (Legge di stabilità 2011), ed è stato introdotto un nuovo credito d'imposta a favore delle imprese che investono in ricerca e sviluppo nel periodo 2014-2016 (Decreto destinazione Italia 145/2013).

#### 5.4.1 L'Ace e gli stimoli alla crescita

Effetti positivi  
su investimenti...

Il principale provvedimento introdotto in Italia negli anni recenti è l'Ace, che rende deducibile dal reddito imponibile il rendimento figurativo degli apporti di nuovo capitale proprio e degli utili reinvestiti, al pari degli interessi passivi.<sup>33</sup> Tale misura ha lo scopo di riequilibrare il trattamento fiscale delle fonti di finanziamento, in modo da favorire un processo di rafforzamento patrimoniale e di ristrutturazione delle imprese, in particolare quelle piccole e medie, riducendone la dipendenza dal finanziamento bancario. Inoltre, incoraggiando le imprese a finanziarsi con capitale proprio, l'Ace dovrebbe tradursi in uno stimolo agli investimenti, e in special modo alla spesa in attività innovative, la quale risulta maggiormente condizionata dalla disponibilità di risorse interne di finanziamento.

...costo del  
capitale...

L'impatto del sistema di tassazione sulle scelte di investimento delle imprese può essere evidenziato osservando l'andamento del costo del capitale, comprensivo del carico fiscale, relativo all'investimento marginale.<sup>34</sup> Una misura della distorsione prodotta dalla tassazione sulle decisioni di investimento è data dal cuneo fiscale sul capitale, ovvero la distanza tra il costo del capitale (al lordo delle imposte) sostenuto dall'impresa e la remunerazione (al netto delle imposte) ottenuta dal soggetto finanziatore.<sup>35</sup> In figura 5.14 sono mostrati gli andamenti del costo del finanziamento con capitale proprio e con debito nel periodo che va dal 2004, anno in cui è stata istituita l'imposta sui redditi delle società (Ires), al 2016, nell'ipotesi di un tasso di interesse pari al 2,5 per cento in termini reali.<sup>36</sup> Appare evidente come fino all'introduzione dell'Ace (dicembre 2011) il sistema di tassazione delle imprese rendesse più conveniente il finanziamento degli investimenti attraverso il ricorso al debito rispetto al capitale proprio. La deducibilità degli interessi sul debito, in aggiunta ai benefici derivanti dalle deduzioni per l'ammortamento, si traduceva in uno sgravio significativo dell'investimento finanziato con debito, pari ad un punto percentuale. Al contrario, il cuneo d'imposta associato al costo del capitale



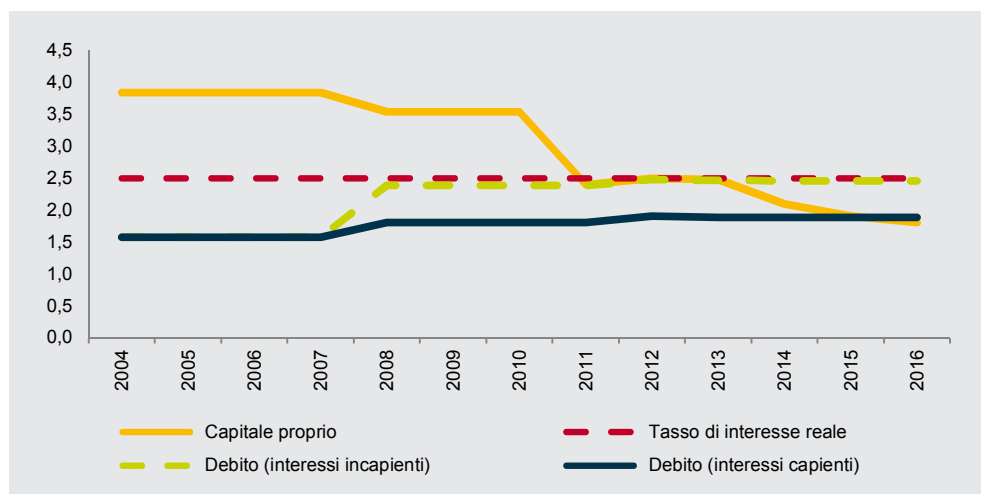
<sup>33</sup> L'introduzione di un sistema analogo all'allowance for corporate equity (Ace), originariamente proposto dall'Institute for Fiscal Studies agli inizi degli anni '90, è in linea con le proposte della Commissione Biasco (2006) e con le raccomandazioni del Fmi e della Commissione europea dopo la crisi finanziaria per contrastare l'eccessiva crescita del grado di indebitamento.

<sup>34</sup> L'investimento marginale è definito come quello che genera un rendimento appena sufficiente a coprire i costi.

<sup>35</sup> Un valore positivo (negativo) del cuneo d'imposta determina un disincentivo (incentivo) della tassazione all'investimento.

<sup>36</sup> Le elaborazioni sono state ottenute utilizzando l'approccio di calcolo delle aliquote effettive forward-looking sviluppato da Devereux e Griffith (1998). Si veda Bresciani e Giannini (2003) per un'applicazione per l'Italia. Il calcolo è effettuato considerando i principali elementi del sistema di tassazione societaria in Italia. Con riferimento al trattamento fiscale delle diverse fonti di finanziamento degli investimenti, si tiene conto dell'insieme dei provvedimenti che contribuiscono a correggere il favore fiscale al finanziamento con debito, in particolare l'indeducibilità degli interessi passivi dalla base imponibile Irap, la deducibilità parziale degli interessi passivi netti dall'Ires in vigore dal 2008 e più recentemente l'Ace. Si ricorda che dal 2008 è introdotta la deduzione forfettaria dall'Ires dell'Irap relativa agli interessi passivi indeducibili e al costo del lavoro. Dal 2012 è ammessa la deduzione integrale dell'Irap gravante sul costo del lavoro dall'imposta societaria. La deduzione forfettaria continua a trovare applicazione con riferimento alla sola quota imponibile degli interessi passivi netti. Infine, si tiene conto del taglio dell'aliquota Irap dal 3,9 al 3,5 per cento recentemente approvato (D.L. 66/2014). Sono stati considerati cinque diversi beni di investimento con i seguenti tassi di ammortamento fiscale e deprezzamento economico (in parentesi): macchinari e attrezzature 13,25 per cento (17,5 per cento), immobilizzazioni materiali 3,1 per cento (4 per cento), beni intangibili 33,3 per cento (15,3 per cento), scorte e partecipazioni finanziarie (0 per cento). Per il calcolo dell'indicatore aggregato è stato attribuito uguale peso ai diversi beni di investimento. Il tasso di interesse reale di equilibrio del mercato è ottenuto sulla base di elaborazioni su dati Banca d'Italia e Istat.

**Figura 5.14 Il costo del capitale in Italia per fonte di finanziamento - Anni 2004-2016**  
(valori percentuali)



Fonte: Simulazione di un ipotetico modello di comportamento di investimento, sulla base dei parametri fiscali 2004-2016

nell'ipotesi di finanziamento con capitale proprio comportava un aggravio di oltre un punto percentuale. Complessivamente, il divario nel cuneo d'imposta tra fonti di finanziamento superava i due punti percentuali.<sup>37</sup> Il divario si riduce parzialmente nel 2008, in seguito al taglio dell'aliquota legale dal 33 per cento al 27,5 per cento.<sup>38</sup>

L'introduzione dell'Ace rappresenta un importante passo in avanti verso un sistema di prelievo più neutrale rispetto alle scelte di finanziamento delle imprese. Nel 2011, con il rendimento figurativo del capitale fissato al 3 per cento, si realizza un sostanziale taglio del costo dell'investimento finanziato con capitale proprio e la completa eliminazione del cuneo di imposta ad esso associato.<sup>39</sup> Il recente potenziamento dell'Ace (Legge di stabilità 2014), che eleva il rendimento figurativo del capitale al 4 per cento per il 2014, al 4,5 per cento per il periodo 2015 e al 4,75 per cento dal 2016, comporta il riconoscimento di uno sgravio fiscale via via crescente al finanziamento con capitale proprio. In particolare, supponendo la costanza nel tempo del tasso di interesse di equilibrio, il divario residuo con il capitale di debito - anche in caso di interessi capienti - risulta pienamente annullato già a partire dall'anno d'imposta 2015.

...e riequilibrio  
delle fonti  
di finanziamento

#### 5.4.2 Il peso della tassazione sugli utili delle imprese prima e dopo la crisi

Anche i provvedimenti adottati negli anni recenti hanno modificato l'onere tributario sugli utili delle imprese. Tale modifica può essere valutata confrontando, per il 2012<sup>40</sup> le aliquote medie effettive d'imposta calcolate sulla base della normativa vigente in tale anno con quelle che si sarebbero determinate con la "normativa previgente", ovvero le regole fiscali introdotte

<sup>37</sup> Questi effetti sono interamente dovuti all'Ires, essendo l'Irap neutrale rispetto alla scelta delle fonti di finanziamento.

<sup>38</sup> Si noti inoltre come la contestuale introduzione della disciplina di parziale deducibilità degli interessi passivi nel limite del 30 per cento del risultato operativo lordo, possa comportare effetti differenziati a seconda della specifica situazione dell'impresa. Ad esempio, nell'ipotesi di interessi passivi incipienti, il favore fiscale al finanziamento con debito risulta quasi interamente annullato e il divario residuo tra fonti di finanziamento dimezzato.

<sup>39</sup> Nel 2012, entrambi gli indicatori subiscono un leggero aumento per effetto dell'aumento della tassazione sugli immobili (Imu).

<sup>40</sup> I calcoli relativi alla normativa vigente sono stati effettuati, utilizzando dati di impresa, dichiarazioni dei redditi presentate dalle società di capitali (modello UnicoSC) e dai gruppi fiscali (modello CNM) per l'anno d'imposta 2012.



Effetti dell'Ace  
per tipologia  
d'impresa:  
una simulazione

dalla Finanziaria 2008.<sup>41</sup> L'esercizio controfattuale consente di depurare i risultati dagli effetti generati dalle diverse condizioni economiche, considerando quindi solo gli effetti derivanti dal diverso quadro normativo.<sup>42</sup>

L'esercizio di simulazione, condotto mediante l'impiego del modello dell'Istat di microsimulazione fiscale Istat Matis (Modello per l'analisi della tassazione e degli incentivi sulle società di capitali), considera l'universo delle società di capitali nel periodo 2008-2012. Le analisi presentate si riferiscono alle imprese industriali e commerciali.<sup>43</sup> Le aliquote effettive medie di imposta (Etr) sono ottenute rapportando il debito di imposta all'utile al lordo delle imposte (Tavola 5.20). I risultati ottenuti indicano che i provvedimenti adottati nel 2011 comportano una riduzione dell'aliquota effettiva sui redditi dal 28,2 al 27,5 per cento (valori mediani), ovvero un livello pari all'aliquota legale. Sul piano settoriale, i benefici si concentrano sulle imprese dell'industria in senso stretto con una riduzione dell'aliquota di oltre 2 punti percentuali, ma benefici minori per quelle appartenenti ai comparti caratterizzati da bassa intensità tecnologica.<sup>44</sup> Il calo della pressione fiscale è superiore per le imprese esportatrici (-2,7 punti percentuali) rispetto alle non esportatrici (-0,6 punti percentuali) e aumenta con la dimensione dell'impresa. Le imprese con oltre 2 milioni di fatturato beneficiano di un taglio dell'Etr pari o superiore a 2,7 punti percentuali, mentre le imprese con oltre 50 addetti conseguono uno sgravio fiscale di oltre 5 punti percentuali. A livello territoriale, la riduzione del prelievo è più rilevante per le imprese localizzate nelle regioni settentrionali, mentre per le imprese del Mezzogiorno il peso della tassazione rimane pressoché invariato. Con riferimento alla struttura proprietaria, si evidenzia una riduzione dell'aliquota maggiore per i gruppi fiscali (-5 punti percentuali) e per le multinazionali residenti (-3,8 punti percentuali).

Considerando anche la componente Irap gravante sugli utili societari, l'aliquota effettiva mediana raggiunge i 32,8 punti percentuali. La quota di utili decurtata dalla tassazione è superiore per le imprese appartenenti al commercio, ai servizi ad alta intensità di conoscenza, le imprese con fatturato compreso tra 500 mila e 2 milioni di euro e con meno di 10 addetti, le società indipendenti, quelle esportatrici e le imprese localizzate nel Nord-ovest e nel Centro.

232



<sup>41</sup> Le aliquote effettive medie d'imposta rilevano il carico fiscale effettivamente sopportato dalle imprese nel periodo di osservazione (aliquote ex post o backward looking). La simulazione della "normativa previgente" riproduce il sistema di prelievo riformato dalla Legge Finanziaria 2008 che ha ridotto l'aliquota Ires dal 33 al 27,5 per cento, così come l'aliquota Irap che è passata dal 4,25 al 3,9 per cento, e contestualmente ha ampliato la base imponibile mediante l'abolizione degli ammortamenti anticipati e accelerati e l'introduzione di una disciplina di deducibilità parziale degli interessi passivi netti. In particolare, la simulazione non considera le successive modifiche alla norma introdotte nel 2010 che ammettono i riporti agli anni successivi delle eccedenze di Risultato operativo lordo.

<sup>42</sup> Il modello riproduce in dettaglio l'imposta sul reddito delle società (Ires) a partire dalle informazioni contenute nelle dichiarazioni fiscali delle società di capitali integrate con i bilanci civilistici e gli archivi statistici. La base dati integrata utilizzata nella presente versione del modello comprende l'universo delle società di capitali nel periodo 2005-2012. Per maggiori informazioni si rinvia alla nota per la stampa del 6 Marzo 2014. Nella versione attuale il modello non considera le risposte comportamentali delle imprese alle modifiche normative.

<sup>43</sup> Per il 2012 la base di dati consiste di 1.081.591 imprese (di cui 22.492 appartenenti a 5.517 gruppi fiscali); di queste ben il 41,8 per cento risultano in perdita. Escludendo le unità appartenenti al settore agricolo, finanziario, sanità, istruzione, nonché quelle con fatturato (fiscale) negativo o nullo che non risultano attive o che non sono di nuova costituzione, il sottoinsieme di interesse comprende circa 842 mila imprese che rappresentano il 77,9 per cento dei contribuenti Ires e il 66,8 per cento del gettito Ires.

<sup>44</sup> Si veda nel glossario la voce Classificazione delle attività manifatturiere per intensità tecnologica e dei servizi per contenuto di conoscenza.

**Tavola 5.20** Prelievo Ires e Irap sui profitti societari ante-imposte: confronto tra aliquote effettive Ires a normativa previgente e vigente - Anno d'imposta 2012

	Società singole e gruppi fiscali	Etr (Aliquote effettive) Ires		Etr (Aliquote effettive) Ires + Irap sui profitti
		Normativa previgente %	Normativa vigente %	Normativa vigente %
<b>TOTALE</b>	<b>559.957</b>	<b>28,2</b>	<b>27,5</b>	<b>32,8</b>
<b>SETTORI</b>				
Industria estrattiva e manifatturiera	90.086	28,0	25,9	32,4
Energia, gas, acqua, rifiuti	9.578	27,5	26,8	31,1
Costruzioni	95.770	28,4	27,5	32,5
Commercio	123.318	28,9	27,7	34,1
Altri servizi	241.205	28,0	27,5	32,6
<i>Manifattura - intensità tecnologica</i>				
Alta	2.737	28,2	26,2	32,6
Medio-alta	17.101	28,2	25,9	32,3
Medio-bassa	36.247	28,0	25,5	32,3
Bassa	32.812	28,0	26,5	32,6
<i>Servizi - intensità di conoscenza</i>				
Alta	68.213	28,6	27,5	34,0
Bassa	296.310	28,2	27,5	32,9
Altro	106.537	28,2	27,5	32,3
<b>CLASSI DI FATTURATO</b>				
Tra 1 e 500.000	324.337	27,9	27,6	32,4
Tra 500.000 e 2 milioni	140.397	29,2	27,4	34,7
Tra 2 e 10 milioni	69.879	28,7	26,0	32,7
Tra 10 e 50 milioni	15.995	28,1	25,2	31,1
Maggiore di 50 milioni	3.490	27,5	24,7	30,0
<b>CLASSI DI ADDETTI</b>				
1-9	335.120	28,8	27,7	34,4
10-19	65.384	28,6	25,2	32,9
20-49	31.577	27,7	22,8	30,5
50-249	12.501	26,7	20,9	28,1
250-499	1.080	24,6	18,3	24,9
Maggiore di 500	829	22,7	17,5	23,7
<b>RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE</b>				
Nord-ovest	165.682	28,7	27,5	33,0
Nord-est	117.910	28,1	26,8	32,2
Centro	138.780	28,4	27,5	33,3
Mezzogiorno	137.585	27,8	27,5	32,7
<b>STRUTTURA PROPRIETARIA</b>				
Impresa singola	468.381	28,3	27,5	33,1
Impresa in gruppo nazionale	82.791	28,0	26,8	31,8
Consolidato nazionale	2.678	23,3	18,3	26,2
Controllata estera	4.351	28,0	25,5	30,8
Multinazionale	1.756	27,1	23,3	29,2
<b>VOCAZIONE ALL'ESPORTAZIONE</b>				
Impresa non esportatrice	482.004	28,1	27,5	32,7
Impresa esportatrice	77.953	29	26,3	33,3

Fonte: Istat, Modello di microsimulazione Matis





### 5.4.3 La graduale entrata a regime dell'Ace

L'Ace è commisurato agli incrementi del capitale proprio rispetto al valore esistente al 31 dicembre 2010, ed è finalizzato a incentivare un maggior ricorso al finanziamento con capitale di rischio da parte delle imprese contenendo la perdita di gettito nel breve periodo per l'erario. Il rendimento figurativo del capitale proprio è determinato con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze da emanare entro il 31 gennaio di ogni anno, tenendo conto dei rendimenti finanziari medi dei titoli obbligazionari pubblici, con un ulteriore possibile incremento di tre punti percentuali a titolo di compensazione del maggior rischio. Il tasso di rendimento nozionale, fissato al 3 per cento nel triennio 2011-2013, è stato recentemente elevato al 4 per cento per l'anno d'imposta 2014, al 4,5 per cento per il periodo 2015 e al 4,75 per cento dal 2016 (Legge di stabilità 2014).

La natura incrementale del meccanismo Ace comporta effetti cumulativi nel tempo. Da un lato, esso consente di far scendere subito l'aliquota marginale sui nuovi apporti di capitale proprio come illustrato nel paragrafo 5.4.1. Dall'altro, gli incrementi del capitale di rischio riducono gradualmente nel tempo l'aliquota media, e con essa il gettito, dall'attuale 27,5 per cento. Alcune caratteristiche dell'Ace ne fanno una misura particolarmente attraente per le imprese. La deduzione può, infatti, arrivare ad annullare il reddito imponibile e, in caso di incapienza della base imponibile, l'eccedenza di quota Ace può essere rinviata ai periodi di imposta successivi, senza alcun limite temporale. Inoltre, per le imprese aderenti alla tassazione di gruppo è prevista la possibilità di conferire le eventuali eccedenze Ace alla capogruppo, purché esse non siano state generate anteriormente all'esercizio dell'opzione per l'adesione al consolidato fiscale.

La tavola 5.21 illustra i risparmi d'imposta derivanti della graduale entrata a regime dell'Ace sui potenziali beneficiari. L'aliquota media, definita come rapporto tra l'imposta al netto della deduzione Ace e la base imponibile prima della deduzione, misura lo sconto di imposta attribuibile al provvedimento. Per l'anno d'imposta 2012 (secondo anno di applicazione), l'aliquota media è calcolata a partire dalle dichiarazioni fiscali presentate dalle società di capitali (modello UnicoSc) e dai gruppi fiscali (modello Cnm). Attraverso il modello Matis è possibile calcolare l'aliquota media associata a due scenari alternativi: l'Ace al quinto anno di applicazione (anno d'imposta 2015) e l'Ace commisurata all'intero stock di capitale di rischio. Il primo scenario è ottenuto riproducendo la normativa vigente a partire dal 2011, mentre nel secondo scenario ("a regime") si suppone che già a partire dal 2011 l'Ace fosse commisurata all'intero ammontare del patrimonio netto e che il rendimento figurativo del capitale proprio fosse fissato al 4,75 per cento. In questo caso lo scenario controfattuale consente di valutare gli effetti dell'Ace "incrementale" nel lungo periodo, quando le imprese avranno compiuto un processo di patrimonializzazione tale da poter beneficiare della esclusione dalla base imponibile del rendimento figurativo calcolato con riferimento al capitale proprio complessivo.

Nel 2012, il 20 per cento delle imprese industriali e commerciali si è avvalsa del meccanismo agevolativo, beneficiando di uno sgravio pari a circa 0,8 punti percentuali. Nel quinto anno di applicazione – il 2015 – la percentuale di beneficiari salirà al 31,4 per cento del totale delle imprese e lo sconto d'imposta potrà raggiungere i 2,9 punti percentuali rispetto all'aliquota legale (27,5 per cento). Nel secondo scenario "a regime" l'agevolazione interesserà quasi la metà dei contribuenti, con un taglio di 8,5 punti percentuali dell'aliquota legale.

I potenziali beneficiari risultano più numerosi tra le imprese manifatturiere, e in particolare tra quelle appartenenti a settori a più elevata intensità tecnologica. La percentuale di beneficiari aumenta con la dimensione dell'impresa, ed è più elevata per le imprese multinazionali, i gruppi fiscali e le imprese localizzate nelle regioni settentrionali.

Si noti che il taglio dell'aliquota media d'imposta operato dall'Ace incrementale è più elevato per le piccole rispetto alle grandi imprese e tende a decrescere all'aumentare della dimensione

Notevoli risparmi  
d'imposta  
con l'entrata  
a regime dell'Ace

234



2012: un'impresa  
su cinque  
ha beneficiato  
dell'agevolazione  
Ace



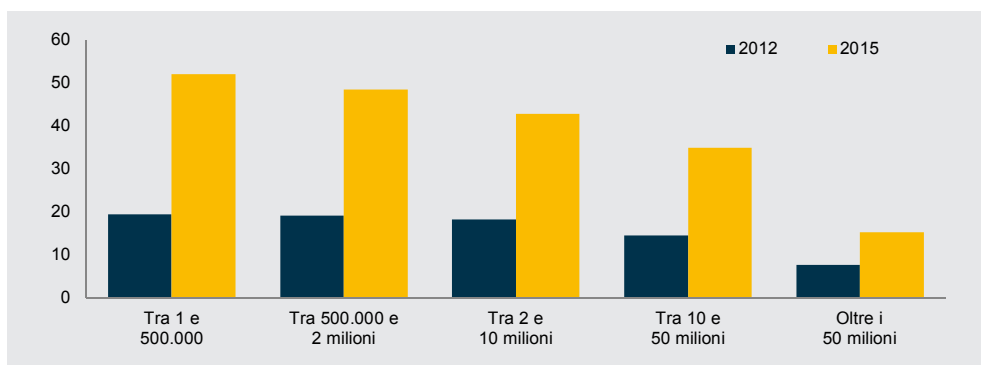
**Tavola 5.21 Beneficiari Ace e riduzione dell'aliquota media sul reddito imponibile scenari a confronto**  
(valori medi)

	Società singole e gruppi fiscali	Scenari					
		2012		2015		A regime	
		Beneficiari %	Aliquota media	Beneficiari %	Aliquota media	Beneficiari %	Aliquota media
<b>TOTALE</b>	<b>842.184</b>	<b>20,1</b>	<b>26,7</b>	<b>31,4</b>	<b>24,6</b>	<b>49,0</b>	<b>19,0</b>
<b>SETTORI</b>							
Industria estrattiva e manifatturiera	128.411	26,0	26,7	36,4	24,8	54,6	19,6
Energia, gas, acqua, rifiuti	14.130	26,8	26,8	35,9	25,7	49,2	19,3
Costruzioni	151.465	17,4	26,3	28,4	24,0	44,2	19,5
Commercio	184.334	20,9	26,7	31,5	24,8	48,8	20,4
Altri servizi	363.844	18,5	26,6	30,7	24,4	49,1	17,9
<i>Manifattura - intensità tecnologica</i>							
Alta	3.881	30,0	26,9	39,2	25,7	57,7	20,7
Medio-alta	23.338	32,0	26,8	42,6	25,3	61,5	19,8
Medio-bassa	50.304	26,3	26,6	37,2	23,9	55,6	18,2
Bassa	48.914	22,7	26,7	32,8	24,5	50,2	19,0
<i>Servizi - intensità di conoscenza</i>							
Alta	97.440	18,8	26,8	32,6	25,9	51,8	18,9
Bassa	450.738	19,4	26,5	30,6	23,4	48,4	18,4
Altro	167.569	18,2	26,6	29,1	25,0	44,7	20,2
<b>CLASSI DI FATTURATO</b>							
Tra 1 e 500.000	519.269	13,7	25,8	25,6	21,6	43,2	17,6
Tra 500.000 e 2 milioni	178.061	28,2	26,4	41,4	23,3	61,6	19,5
Tra 2 e 10 milioni	83.931	42,2	26,5	51,9	24,1	69,9	19,9
Tra 10 e 50 milioni	19.204	51,1	26,7	56,7	24,5	73,4	19,4
Maggiore di 50 milioni	4.215	54,2	26,9	56,4	25,6	73,7	18,7
<b>CLASSI DI ADDETTI</b>							
1-9	484.733	19,4	26,4	32,3	23,5	51,4	19,6
10-19	84.244	31,9	26,6	42,4	24,5	60,8	20,6
20-49	41.201	36,2	26,6	44,5	24,3	61,0	20,3
50-249	16.214	40,0	26,8	45,5	24,7	60,9	19,3
250-499	1.414	38,2	26,6	42,1	24,6	56,5	18,1
Maggiore di 500	1.068	44,6	26,9	47,4	26,0	62,8	18,0
<b>RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE</b>							
Nord-ovest	243.762	25,1	26,8	38,0	24,8	56,0	19,2
Nord-est	173.100	24,5	26,6	36,8	24,3	54,7	18,0
Centro	211.983	17,8	26,6	29,0	24,9	46,9	19,6
Mezzogiorno	213.339	13,2	26,5	22,0	23,9	38,5	19,3
<b>STRUTTURA PROPRIETARIA</b>							
Impresa singola	703.958	18,8	26,5	30,4	24,0	47,8	20,2
Impresa in gruppo nazionale	125.519	26,0	26,6	36,1	23,9	54,5	18,6
Consolidato nazionale	3.985	39,3	26,9	48,1	25,7	58,3	16,9
Controllata estera	6.469	31,5	26,8	36,8	25,0	57,2	22,0
Multinazionale	2.253	42,4	26,7	46,0	24,6	71,1	17,9
<b>VOCAZIONE ALL'ESPORTAZIONE</b>							
Impresa non esportatrice	739.047	17,9	26,6	29,3	24,4	46,6	18,7
Impresa esportatrice	103.137	36,1	26,7	46,8	24,9	65,9	19,3

Fonte: Istat, Modello di microsimulazione Matis



**Figura 5.15 Rapporto tra capitalizzazioni passate e patrimonio netto per classe di fatturato, Ace "a regime"**  
(valori percentuali)



Fonte: Istat, modello di microsimulazione Matis

dell'impresa. Nel 2012 lo sconto potenziale passa da 1,7 punti percentuali per le società più piccole (fatturato minore di 500.000 euro) a 0,6 punti percentuali di quelle più grandi (con fatturato maggiore di 50 milioni di euro). Dopo cinque anni dalla sua introduzione, lo sconto dovuto all'Ace sale a quasi 6 punti percentuali per le imprese nella prima classe di fatturato, mentre si ferma sotto i 2 punti percentuali per le imprese più grandi. Tali differenziali nelle aliquote medie tra imprese di diversa dimensione riflettono il risultato di composizione di due effetti. Da un lato, la minore redditività delle piccole imprese rispetto alle grandi; dall'altro, il processo di rafforzamento patrimoniale è più rapido per le piccole imprese rispetto alle grandi. Con l'entrata "a regime" del meccanismo agevolativo, quest'ultimo effetto si esaurisce e il taglio dell'aliquota risulta meno influenzato dalla dimensione dell'impresa.

La figura 5.15 mostra che dopo cinque anni la base Ace è approssimativamente uguale al 50 per cento del capitale proprio complessivo (base Ace di lungo periodo) per le imprese che se ne avvalgono con fatturato inferiore a 500 mila euro, mentre resta al di sotto del 20 per cento per le imprese con oltre 50 milioni di fatturato.

In sintesi, l'Ace opera una riduzione selettiva delle aliquote medie effettive in funzione della politica finanziaria delle imprese, i cui effetti si intensificano col passare del tempo. Le piccole imprese e le imprese impegnate in attività innovative, che solitamente affrontano maggiori difficoltà di accesso al credito, raggiungono più velocemente rispetto alle grandi l'esenzione totale del profitto normale. Per le grandi imprese e le imprese multinazionali, il riequilibrio del trattamento fiscale delle fonti di finanziamento riduce l'incentivo a intraprendere attività di cd. profit shifting, operazioni di pianificazione fiscale finalizzate allo spostamento della base imponibile nei paesi a bassa aliquota.

#### 5.4.4 L'Irap: gli effetti sul costo del lavoro

L'Irap è un'imposta che grava sul valore della produzione netta prodotta da imprese, professionisti ed enti pubblici e privati nel territorio statale.<sup>45</sup> In vigore dal 1998 (D. Lgs. 446/97) è dovuta alla regione nel cui territorio è realizzato il valore della produzione netta. Essendo l'Irap commisurata al rendimento complessivo dei fattori produttivi, capitale - incluso il capitale di

<sup>45</sup> La base imponibile dell'Irap si calcola come differenza tra il valore della produzione (ricavi, variazioni delle rimanenze e lavori in corso) e una serie di costi di produzione, tra cui i costi di acquisto delle materie prime, e di merci, i costi di ammortamento delle immobilizzazioni materiali e immateriali. Più semplicemente, la stessa base imponibile può essere ottenuta per addizione, effettuando la somma delle remunerazioni dei fattori produttivi: salari, interessi, rendite e profitti.

debito - e lavoro, essa contribuisce a ridurre gli effetti distorsivi del prelievo sull'impiego dei fattori produttivi e il vantaggio fiscale per il finanziamento con debito rispetto a quello con capitale proprio.

Sebbene l'Irap presenti caratteristiche apprezzabili sul piano della neutralità, essa concorre ad aggravare il carico fiscale sul costo del lavoro. Tuttavia, attraverso una serie di interventi legislativi, il peso (diretto e indiretto) dell'Irap sulla componente del costo del lavoro è stato progressivamente ridotto. Va in questa direzione anche il recente decreto recante "misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale" che dispone una riduzione generalizzata dell'imposta in misura del 10 per cento (circa) delle aliquote Irap (D. l. 66/2014). Per la generalità dei contribuenti l'aliquota è ridotta dal 3,9 per cento al 3,5 per cento a partire dal periodo d'imposta 2014.<sup>46</sup>

Alle regioni è attribuita la facoltà di variare l'aliquota dell'imposta fino a un massimo di 0,92 punti percentuali. La variazione può essere differenziata per settore di attività e categorie di soggetti.<sup>47</sup> Ad oggi sono numerose le regioni che si sono avvalse della suddetta facoltà. La maggior parte ha introdotto esenzioni e crediti d'imposta ai fini Irap o variazioni dell'aliquota applicabili a soggetti in possesso di particolari requisiti o svolgenti attività in determinati settori.<sup>48</sup> Con riferimento all'aliquota ordinaria, sono poche le regioni che ne hanno disposto la riduzione (Sardegna, province di Trento e Bolzano), più numerose invece quelle che hanno introdotto maggiorazioni entro il limite consentito (Marche, Lazio, Molise, Abruzzo, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia).<sup>49</sup>

Il principale provvedimento finalizzato all'alleggerimento del carico Irap sul costo del lavoro consiste, da un lato, nell'esclusione dalla base imponibile dei contributi previdenziali e assistenziali a carico del datore di lavoro relativi ai lavoratori dipendenti assunti a tempo indeterminato, dall'altro, nell'abbattimento forfettario della base imponibile per ciascun lavoratore dipendente a tempo indeterminato impiegato nel periodo d'imposta (Legge finanziaria 2007).<sup>50</sup> La riduzione in cifra fissa ha indubbiamente il ruolo di favorire maggiormente, in termini di incidenza, i redditi e le qualifiche più basse. A decorrere dal periodo d'imposta 2012, tale deduzione è incrementata per i dipendenti con contratto a tempo indeterminato di sesso femminile o con età inferiore a 35 anni (Decreto "Salva-Italia").<sup>51</sup> Altre deduzioni sono riservate alle imprese di piccole dimensioni, per i dipendenti disabili, il personale assunto con contratti

Più lieve il peso dell'Irap sul costo del lavoro

Poche regioni hanno ridotto l'aliquota ordinaria, molte l'hanno innalzata

<sup>46</sup> Per banche e assicurazioni l'aliquota passa dal 4,65 al 4,20 per cento. Ai soggetti operanti nel settore agricolo, alle cooperative di piccola pesca e loro consorzi si applica un'aliquota agevolata che si riduce dal 1,9 al 1,7 per cento.

<sup>47</sup> A decorrere dal 2013 ciascuna regione a statuto ordinario con propria legge può ridurre le aliquote dell'Irap, fino ad azzerarle e disporre deduzioni dalla base imponibile nel rispetto della normativa dell'Unione europea e degli ordinamenti giurisprudenziali della Corte di Giustizia.

<sup>48</sup> Caratteristica comune per degli interventi è la maggiorazione delle aliquote per le società finanziarie e la contestuale riduzione a favore di altre categorie di imprese o settori, quali ad esempio le piccole e medie imprese, Onlus, imprenditoria femminile, cooperative sociali, nuove attività produttive, il settore montano.

<sup>49</sup> Con l'istituzione dell'Irap le regioni sono state dotate di un importante tributo proprio a larga base imponibile e bassa aliquota. L'ampliamento dell'autonomia impositiva locale ha consentito di ricomprendere il finanziamento della sanità all'interno del bilancio regionale.

<sup>50</sup> La deduzione è pari a 4.600 euro (innalzata a 7.500 euro a partire dal 2014 dalla legge n. 228/2012), su base annua, per ogni lavoratore dipendente con contratto a tempo indeterminato impiegato nel periodo d'imposta; tale importo è incrementato a 9.200 euro (15.000 dal 2014) per i lavoratori impiegati in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia. Sono escluse dal beneficio le imprese operanti in concessione e a tariffa nei settori dell'energia, dell'acqua, dei trasporti, delle infrastrutture, delle poste, delle telecomunicazioni, della raccolta e depurazione delle acque di scarico e della raccolta e smaltimento rifiuti. La maggiorazione prevista per le imprese con occupati nel mezzogiorno non spetta alle banche, agli altri enti finanziari e alle imprese di assicurazione.

<sup>51</sup> La deduzione è pari a 10.600 euro (13.500 dal 2014). Tale ammontare è ulteriormente incrementato a 15.200 euro (21.000 dal 2014) per i dipendenti di sesso femminile e di età inferiore a 35 anni occupati nelle localizzazioni meridionali richiamate alla nota precedente. La maggiorazione prevista per le imprese con occupati nel mezzogiorno non spetta alle banche, agli altri enti finanziari e alle imprese di assicurazione.



**Tavola 5.22** Composizione della base economica dell'imponibile Irap e Società di capitali interessate dalle agevolazioni sul costo del lavoro e intensità del beneficio (a)  
(valori medi e percentuali)

	Composizione della base economica dell'imponibile Irap (valori medi)					Società di capitali interessate dalle agevolazioni sul costo del lavoro e intensità del beneficio	
	Numero società	Capienza	Margine operativo netto (a)	Interessi	Lavoro	Società con addetti	Incidenza deduzioni su costo lavoro
<b>TOTALE</b>	<b>821.783</b>	<b>73,7</b>	<b>23,8</b>	<b>10,3</b>	<b>65,9</b>	<b>60,3</b>	<b>36,8</b>
<b>SETTORI</b>							
Agricoltura	15.575	64,3	19,1	11,5	69,4	57,0	26,8
Industria estrattiva e manifatturiera	119.470	84,2	23,5	6,3	70,2	84,6	39,7
Energia, gas, acqua, rifiuti	16.471	60,5	44,3	17,6	38,1	37,0	18,9
Costruzioni	140.934	66,1	19,6	13,1	67,3	49,9	35,8
Commercio	159.578	78,9	25,6	8,8	65,6	74,5	40,9
Altri servizi	369.755	71,9	20,0	12,1	67,9	51,5	34,4
<i>Manifattura - intensità tecnologica</i>							
Alta	3.723	81,7	30,5	4,3	65,2	79,2	40,1
Medio-alta	22.607	84,9	24,3	5,7	70,0	85,0	38,9
Medio-bassa	45.394	87,5	17,8	6,7	75,5	87,6	38,8
Bassa	45.740	81,6	24,4	7,1	68,5	82,6	41,7
<i>Servizi - intensità di conoscenza</i>							
Alta	103.836	75,0	17,9	5,3	76,8	64,2	32,5
Bassa	424.306	73,7	22,9	12,7	64,4	57,0	37,8
Altro	176.177	65,6	32,0	15,5	52,5	49,8	29,5
<b>CLASSI DI FATTURATO</b>							
Minore di 1	141.461	20,4	40,6	43,4	16,0	7,2	17,6
Tra 1 e 500.000	408.529	78,1	30,8	11,5	57,7	57,3	50,2
Tra 500.000 e 2 milioni	164.358	93,9	18,9	7,8	73,3	90,1	41,1
Tra 2 e 10 milioni	82.459	96,0	18,7	7,9	73,4	95,4	39,4
Tra 10 e 50 milioni	20.243	96,6	21,5	7,0	71,6	97,8	37,1
Maggiore di 50 milioni	4.733	97,2	27,5	12,9	59,6	98,9	32,3
<b>CLASSI DI ADDETTI</b>							
0	242.657	39,9	64,9	35,1	-	-	-
1-9	447.665	84,5	31,8	10,7	57,5	78,8	43,4
10-19	72.078	96,7	20,5	7,9	71,6	99,9	39,0
20-49	39.173	96,6	20,8	6,5	72,7	99,9	38,9
50-249	17.382	97,0	21,5	7,3	71,2	99,9	36,9
250-499	1.689	97,6	21,3	7,8	70,9	99,6	36,2
Maggiore di 500	1.139	98,4	21,5	13,4	65,1	99,7	31,9
<b>RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE</b>							
Nord-ovest	251.746	74,9	24,6	10,0	65,4	59,4	35,4
Nord-est	180.025	75,3	21,9	7,7	70,5	59,1	38,9
Centro	202.618	72,2	25,2	14,2	60,6	59,5	33,2
Mezzogiorno	187.394	72,1	21,6	8,3	70,1	63,7	43,8

Fonte: Elaborazioni su dati modello Irap anno d'imposta 2012, società di capitali  
(a) Sono esclusi gli oneri finanziari.



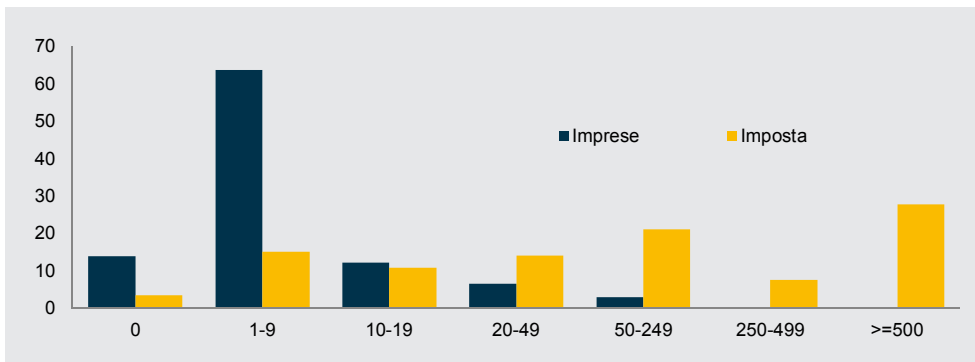
di formazione lavoro e per il personale addetto alla Ricerca e Sviluppo.<sup>52</sup> Inoltre, dal 2012 è ammessa la deduzione integrale dall'Ires e dall'Irpef dell'Irap corrisposta sul costo del lavoro al netto delle deduzioni vigenti per il personale dipendente.<sup>53</sup> Infine, la Legge di stabilità 2014 ha previsto una nuova deduzione Irap per l'incremento occupazionale.<sup>54</sup>

La componente principale della determinante economica dell'imposta è il costo del lavoro.<sup>55</sup> La tavola 5.22 riproduce le quote delle remunerazioni dei fattori produttivi che compongono la base imponibile Irap per le società di capitali. Le informazioni sono tratte dal modello Irap (quadro IC) e integrate con i dati di bilancio di fonte camerale per l'anno d'imposta 2012.<sup>56</sup> Si noti che la quota delle imprese con valore aggiunto netto positivo è pari al 73,7 per cento del totale imprese considerate. Nonostante l'Irap sia spesso indicata come "imposta sulle perdite", le perdite agiscono negativamente sull'imponibile compensando gli interessi passivi e il costo del lavoro. Per i contribuenti capienti, la componente costo del lavoro della base imponibile Irap è pari al 66 per cento (valori medi), e risulta inferiore solo per le imprese appartenenti alle public utilities e per le imprese con fatturato fino a 500 mila euro e con meno di 10 addetti. Le imprese che sostengono costi per il personale rappresentano il 60 per cento del totale imprese (Tavola 5.22). Considerando cumulativamente tutte le deduzioni ammesse sul costo del lavoro, una quota pari al 36,8 per cento è sottratta alla componente lavoro della base imponibile Irap. Le imprese che beneficiano maggiormente delle agevolazioni vigenti sono le imprese localizzate nel Mezzogiorno, le imprese del manifatturiero e del commercio, quelle con fatturato fino a 10 milioni di euro e con meno di 50 addetti. Per effetto delle deduzioni vigenti la percentuale di società con base imponibile Irap capiente si riduce al 67,9 per cento del totale imprese.

Sotto il profilo distributivo, il prelievo dell'imposta regionale sulle attività produttive è prevalentemente concentrato nelle imprese di grandi dimensioni. In particolare, le imprese con

L'Irap grava di più sulle grandi imprese

**Figura 5.16 Irap complessiva e numero di imprese per classe di addetti - Anno d'imposta 2012**  
(composizioni percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati modello Irap anno d'imposta 2012, società di capitali

<sup>52</sup> Si ricorda, in particolare, una deduzione commisurata al numero di dipendenti impiegati, concessa solo ai soggetti con componenti positivi che concorrono alla formazione del valore della produzione non superiori, nel periodo d'imposta, a 400.000 euro. La deduzione è pari 1.850 euro per ogni lavoratore dipendente impiegato nel periodo di imposta fino a un massimo di cinque, senza contare gli apprendisti, i disabili e il personale assunto con contratti di formazione lavoro, il cui costo del lavoro viene invece integralmente escluso dalla base imponibile. Una ulteriore deduzione è prevista per le imprese di piccole dimensioni. Tale deduzione è pari a 7.350 euro per i contribuenti con base imponibile fino a 180.759,91 euro e poi decresce fino ad annullarsi in corrispondenza a un reddito di 180.999,91 euro.

<sup>53</sup> Inoltre, in presenza di interessi passivi netti, è prevista una ulteriore deduzione forfettaria del 10 per cento dell'Irap dalla base imponibile Ires.

<sup>54</sup> Il costo del personale, per ogni assunto, è deducibile fino a 15.000 euro annui ai fini del calcolo dell'imposta.

<sup>55</sup> La riforma introdotta dalla Finanziaria 2008 ha semplificato notevolmente il calcolo della base imponibile Irap con l'eliminazione del "doppio binario".

<sup>56</sup> Le imprese considerate contribuiscono per oltre il 60 per cento all'imposta totale del settore privato.

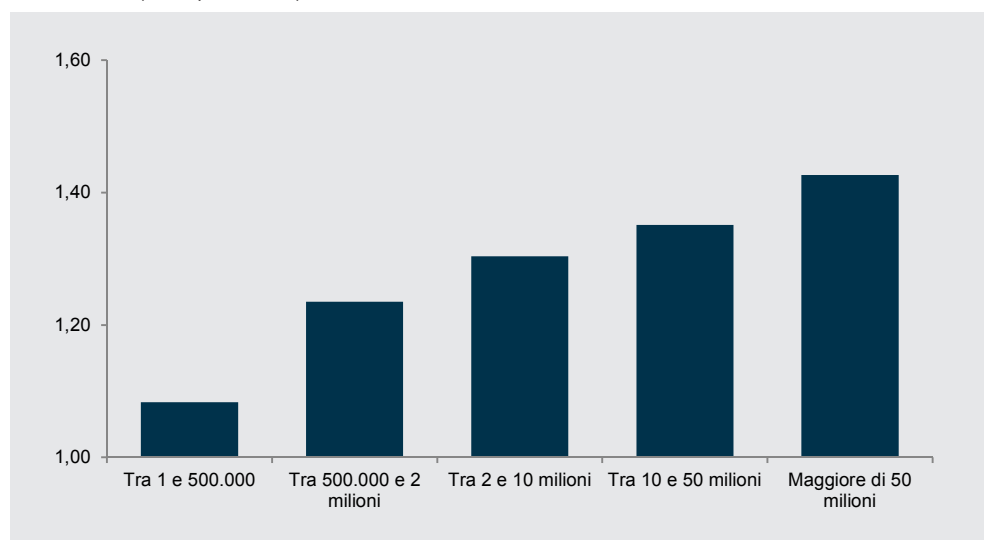


Grandi imprese  
del Nord-ovest,  
le più penalizzate

più di 500 addetti, che rappresentano lo 0,2 per cento delle società, contribuiscono al gettito Irap con una quota pari al 29 per cento del totale imposta (Figura 5.16). A livello territoriale, i maggiori contribuenti sono localizzati nel Nord-ovest (42 per cento). Con riferimento ai settori di attività economica, partecipano in misura più elevata al gettito le imprese appartenenti all'industria in senso stretto (34 per cento) e agli altri servizi (32 per cento).

Il prelievo Irap sulla componente lavoro della base imponibile non è incluso nelle misure del cuneo d'imposta sul lavoro per convenzione.<sup>57</sup> La figura 5.17 mostra l'incidenza dell'Irap sul costo del lavoro per classi di fatturato a legislazione vigente nel 2014. Considerando gli effetti delle deduzioni sul lavoro dipendente, la deduzione dell'Irap gravante sul costo del lavoro dall'Ires e il taglio del 10 per cento delle aliquote Irap recentemente approvato, il peso dell'Irap sul costo del lavoro varia dall'1,08 per cento per le imprese con fatturato fino a 500.000 euro all'1,43 per cento per le imprese con oltre 50 milioni di fatturato.

**Figura 5.17** Incidenza dell'Irap sul costo del lavoro per classe di fatturato - Anno d'imposta 2012  
(valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati modello Irap anno d'imposta 2012, società di capitali



<sup>57</sup> Si veda Ocse, *Taxing wages*, Paris, vari anni.

## Per saperne di più

- Acli - Caritas (Reis - Reddito di Inclusione Sociale). <http://www.redditoinclusione.it/>.
- Bresciani V. e S. Giannini. 2003. "Effective Marginal and Average Tax Rates in Italy, 1990-2003" *Nota di lavoro*, n. 2003-01 Prometeia.
- Ceriani V. e S. Giannini. 2009. "A local business tax: the case of Irap", in *Stratégies fiscales des Etats et des entreprises :souveraineté et concurrence*, a cura di M. Aujean e C. Saint-Etienne, Les Cahiers,Le Cercle des économist, Descartes&Cie.
- Devereux, Michael P & Griffith, Rachel. 1998. "Taxes and the location of production: evidence from a panel of US multinationals," *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 68(3), pages 335-367, June.
- European Commission. 2010. "The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps". Economic Papers 420. July 2010.
- European Commission. Public finances in EMU, vari anni.
- Eurostat. "Taxation Trends in the European Union", vari anni.
- European Commission. Tax reforms in EU Member States, vari anni.
- European Commission. Fiscal Sustainability Report, vari anni.
- [http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/760197/index.html?stampa=si&part=dossier\\_dossier1-sezione\\_sezione8-h2\\_h28](http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/760197/index.html?stampa=si&part=dossier_dossier1-sezione_sezione8-h2_h28).
- Istat. 2013. "Nuove regole fiscali e politica economica". In *Rapporto Annuale. La situazione del Paese nel 2013*.
- Ministero dell'economia e delle finanze. Documenti ufficiali di finanza pubblica.
- Ocse. *Taxing wages*. Paris, vari anni.
- Van Parijs, P. 2003. "A basic income for all". In *What's wrong with a free lunch*, a cura di J. Cohen, J. Rogers, 2003.

