



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale
in Amministrazione, Finanza e Controllo

Tesi di Laurea Magistrale

Legge di Bilancio 2025

Un'analisi della riforma delle aliquote IRPEF, delle tax expenditures e
dell'efficacia dei trasferimenti monetari

Relatrice

Ch.ma Prof.ssa Francesca Zantomio

Laureando

Thomas Rocco
Matricola 891551

Anno Accademico

2025 / 2026

Indice

Introduzione	1
CAPITOLO 1. Cambiamenti nell'IRPEF: analisi giuridico-tributaria	7
1.1. Il passaggio dalla Legge Delega n.111/2023 alla Legge di Bilancio 2025	7
1.2. Il Piano Strutturale di Bilancio: scenario tendenziale e scenario programmatico	9
1.3. IRPEF: tre aliquote e rispetto articolo 53 Costituzione	14
1.3.1. Conseguenze per i conti pubblici: minor gettito fiscale e sistema di coperture	19
1.3.2. Distinzione tra progressività formale e progressività sostanziale	22
1.4. Aliquote nella nuova Legge di Bilancio 2026.....	23
CAPITOLO 2: Le detrazioni fiscali	29
2.1. Il sistema di detrazione fiscale italiano.....	29
2.1.1. Articolo 12 TUIR: detrazioni per carichi di famiglia.....	31
2.1.2. Articolo 13 TUIR: detrazioni per tipologie di reddito. Taglio del cuneo fiscale	33
2.2. Articolo 16-ter TUIR: riordino delle detrazioni.....	39
2.2.1. Parallelismi tra Coefficiente Familiare italiano e Quoziente Familiare francese.....	46
2.2.2. Oneri detraibili esclusi dal capping dell'Art. 16-ter	49
2.2.3. La lettura coordinata dei filtri dell'Art. 15 e dell'Art. 16-ter del TUIR	51
2.3. La rimodulazione delle spese di ristrutturazione edilizia: Art. 16-bis TUIR.....	58
2.4. Analisi delle aliquote marginali effettive.....	61
2.5. Analisi degli effetti redistributivi e degli indici di progressività.....	69
2.6. Confronto tra detrazione fiscale e trasferimento monetario	77
2.7. L'impatto dei trasferimenti monetari e delle detrazioni sul bilancio dello Stato	85
2.8. Implicazioni della Legge di Bilancio 2025 in termini di detrazioni, trasferimenti monetari e riduzione delle aliquote nominali.....	88
2.8.1. L'incapienza fiscale e il moltiplicatore di spesa	89
2.8.2. Il fiscal drag	92

2.8.3. I rischi elusivi e il contrasto all'evasione	98
Conclusioni.....	101
Bibliografia e Sitografia	107

Dichiarazione del ricorso a strumenti di Intelligenza Artificiale (IA)

Il sottoscritto Thomas Rocco, matricola numero 891551, iscritto presso Ca' Foscari al corso di Laurea magistrale in Amministrazione, Finanza e Controllo, autore della tesi di laurea "Legge di Bilancio 2025. Un'analisi della riforma delle aliquote IRPEF, delle tax expenditures e dell'efficacia dei trasferimenti monetari", relatrice Ch.ma Prof.ssa Francesca Zantomio, consapevole delle sanzioni previste dall'art. 76 del Testo unico, D.P.R. 28/12/2000 n.445, e della decadenza dei benefici prevista dall'art. 75 del medesimo Testo unico in caso di dichiarazioni false o mendaci, sotto la propria personale responsabilità ai sensi degli artt. 46 e 47 del D.P.R. 28/12/2000 n. 445,

DICHIARA

di aver fatto ricorso a tecnologie di intelligenza artificiale generativa per supportare vari aspetti della ricerca per la tesi di laurea, in particolare:

- Gemini 2.5 Flash, versione rilasciata a giugno 2025;
- Gemini 3.5 Flash, versione rilasciata a maggio 2026.

Lo strumento è stato utilizzato esclusivamente come supporto nella ricerca delle fonti primarie e secondarie della tesi, affiancandolo alla principale ricerca documentale manuale. I testi individuati dall'IA sono stati ad ogni modo verificati personalmente, al fine di estrapolare da essi le informazioni necessarie alla stesura di questa tesi. Lo strumento non è quindi stato impiegato direttamente per la creazione dei contenuti testuali.

Tale affiancamento nella ricerca delle fonti riguarda l'introduzione, il capitolo 1 e il capitolo 2 della tesi.

DICHIARA INOLTRE

che tutto il materiale generato dall'IA è stato attentamente verificato, rivisto e rielaborato dall'autore, che si assume la piena responsabilità per la qualità, l'accuratezza e l'integrità scientifica del lavoro.

Introduzione

L'architettura della politica economica e fiscale di uno Stato membro dell'Unione Europea rappresenta il punto di convergenza tra vincoli sovranazionali, necessità di stabilizzazione del ciclo macroeconomico interno allo Stato membro e priorità redistributive di medio e lungo periodo. Attualmente, nel contesto italiano i vincoli sovranazionali vigenti derivano da quanto introdotto dal Patto di Stabilità e Crescita (PSC) del 2024 e dal Piano Strutturale di Bilancio (PSB) per il quinquennio 2025-2029.

Infatti, le politiche di bilancio attuate dall'Italia sono strettamente legate alle linee guida definite dal Patto di Stabilità e Crescita. Il PSC è l'insieme delle regole economiche e fiscali dell'Unione Europea, che hanno l'obiettivo di coordinare le politiche di bilancio dei Paesi membri e di garantire il corretto funzionamento della finanza pubblica per tutelare l'euro come moneta unica (Parlamento Europeo, 2024a). Tale Patto è stato costituito nel 1997 dal Consiglio Europeo ed ha subito una serie di riforme nel corso degli anni. Il PSC si basa sostanzialmente su due fondamentali parametri, che i Paesi membri devono rispettare per non incorrere in sanzioni finanziarie (Bordignon e Scutifero, 2022):

- Deficit pubblico: il disavanzo annuale non deve superare il 3% del Prodotto Interno Lordo (PIL).
- Debito pubblico: il rapporto debito/PIL non deve superare il 60% (e deve comunque ridursi ad un ritmo adeguato ad avvicinarsi a tale soglia in caso di superamento).

Con disavanzo pubblico, o deficit, si intende il saldo negativo tra le entrate totali e le uscite totali del settore delle Amministrazioni Pubbliche nel corso di un anno solare. Al contrario, si registra un avanzo pubblico, o surplus, quando le entrate complessive superano le spese totali nello stesso periodo di riferimento (Blanchard et al., 2020).

A queste due regole va aggiunta la clausola di no-bail-out, definita dall'art. 125 del TFEU (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea), la quale ha l'obiettivo di vietare che un qualsiasi Paese membro possa sobbarcarsi il debito pubblico di un altro Stato membro. Inoltre, ogni Stato ha l'obiettivo, in termini di finanze pubbliche, di

raggiungere il punto di pareggio o, meglio, l'avanzo di bilancio, preferibilmente nel medio termine (Bordignon e Scutifero, 2022).

Al fine di seguire le linee guida del PSC e di garantirne il rispetto da parte dei vari Paesi membri dell'UE, in principio sono stati introdotti due sistemi di controllo, uno preventivo e uno correttivo. Nel sistema preventivo, l'attività di controllo si sostanziava nell'esaminare i programmi annuali di stabilità finanziaria, che gli Stati dovevano presentare al fine di garantire la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche (Bordignon e Scutifero, 2022). Nel sistema correttivo, invece, si fa tutt'ora riferimento ai casi di disavanzi eccessivi, ovvero quando il disavanzo supera la soglia del 3% del PIL. In questi casi il Consiglio agiva delineando per gli Stati in queste situazioni un piano di rientro, costituito da misure correttive da mettere in atto in un orizzonte temporale solitamente di tre anni, con l'obiettivo di riassorbire il deficit. Le sanzioni monetarie per gli Stati che non rispettavano e non rispettano tutt'ora tale piano, o non mettono in atto tali misure correttive efficacemente nell'orizzonte temporale delineato, variano dallo 0,2% fino ad un massimo dello 0,5% del PIL interno (Bordignon e Scutifero, 2022).

Tale sistema europeo è stato profondamente riformato nel 2024, a causa degli effetti provocati dalla pandemia da Covid-19 che avevano portato l'UE ad utilizzare la clausola di salvaguardia generale nel 2020: tale clausola prevedeva una sospensione dei controlli relativamente ai deficit e ai debiti pubblici. Dopo la cessazione dei suoi effetti nel 2023, ciò ha portato all'instaurarsi di questa nuova importante riforma. È con il PSC che sono stati introdotti dei piani fiscali-strutturali a medio termine, creati definendo con la Commissione un percorso di spesa netta su un orizzonte variabile tra i 4 e i 7 anni, a condizione che lo Stato in oggetto si impegni in riforme e investimenti legati alle priorità UE, ovvero investimenti legati alla transizione verde, alla transizione digitale o nella difesa (Parlamento Europeo, 2024b). Questo approccio si discosta di gran lunga dal precedente basato su un resoconto annuale con i programmi di stabilità finanziaria. Inoltre, questi nuovi piani fiscali sono guidati dalla Debt Sustainability Analysis (DSA), ossia un approccio metodologico che valuta la sostenibilità del debito attraverso proiezioni probabilistiche decennali, e non più solamente attraverso soglie statiche (Bordignon e Scutifero, 2022).

È evidente come, soprattutto grazie alla maggiore disponibilità di tempo per i paesi, questi abbiano degli spazi di manovra più ampi, oltre che maggiore flessibilità. Al fine di garantire il rigore fiscale, nonostante queste maggiori aperture del PSC, sono stati definiti due meccanismi di riduzione del disavanzo e del debito, imponendo (Parlamento Europeo, 2024b):

- una riduzione minima media annua del rapporto debito/PIL dell'1% per i paesi con debito maggiore al 90% (come l'Italia), e dello 0,5% se il debito è compreso tra il 60% e il 90%
- il mantenimento di un margine di sicurezza portando il deficit strutturale all'1,5% del PIL durante i periodi di crescita economica, per i paesi dove il disavanzo è maggiore al 3% del PIL, così da avere la capacità di assorbire shock economici senza sfiorare il tetto del 3%.

Oltre al maggior spazio di manovra e alla maggior flessibilità creati dalla riforma del 2024 del PSC, la modifica fondamentale riguarda le variabili misurate: nel precedente sistema venivano utilizzate due variabili difficilmente osservabili, quali il PIL potenziale e il conseguente Output Gap, fortemente criticate proprio per la complessità nella loro determinazione (Bordignon e Scutifero, 2022). Il PIL potenziale (Y^*) viene definito come il livello massimo di produzione reale che un'economia può sostenere nel medio-lungo periodo senza generare pressioni inflazionistiche (Blanchard et al., 2020). Da questa stima derivava il calcolo dell'Output Gap, ovvero la deviazione percentuale tra PIL potenziale ed effettivo. Poiché difficilmente osservabili, l'utilizzo di queste variabili teoriche generava forti criticità: in periodi di crisi prolungate, le istituzioni europee erano indirizzate a rivedere la crescita potenziale del Paese, riducendo il PIL potenziale e di conseguenza riducendo l'Output Gap (Bordignon & Scutifero, 2022). Conseguenza di questa stima al ribasso dell'OG era che il deficit effettivo venisse considerato eccessivo anche in periodi di recessione economica: a conseguenza di ciò i governi degli stati interessati si trovavano costretti a tagliare le spese o ad aumentare l'imposizione fiscale in questi periodi di crisi, creando i fenomeni cosiddetti pro-ciclici (Minardi, 2025). La soluzione maggiormente adottata dai governi, in questi casi, era quella di

tagliare la spesa corrente, sacrificando quindi gli investimenti pubblici (Bordignon e Scutifero, 2022).

Nel nuovo sistema è stato introdotto l'indicatore della spesa netta, con il quale i governi hanno più margine di manovra grazie all'esclusione dal calcolo dei sussidi di disoccupazione: se la disoccupazione aumenta a causa di una crisi, lo Stato può spendere di più per i sussidi senza violare le regole europee. Inoltre, a differenza del saldo strutturale, il percorso di spesa netta concordato nei piani quadriennali o settennali rimane fisso, non vedendo più i governi costretti a tagliare le spese per compensare le perdite in periodi di recessione (Minardi, 2025). Infine, vengono ad ogni modo mantenute una serie di clausole di salvaguardia, funzionali a reindirizzare temporaneamente i percorsi di spesa in caso di gravi crisi sistemiche o di eventi eccezionali fuori dal controllo interno del governo (Minardi, 2025; Parlamento Europeo, 2024b).

La riforma al PSC costituisce, dunque, l'insieme delle linee guida europee adottate nella definizione del Piano Strutturale di Bilancio (PSB) di medio termine per il periodo settennale 2025-2031 in Italia. L'Italia ha infatti deciso di delineare con la Commissione Europea un piano di rientro di sette anni anziché di quattro, distribuendo lo sforzo per il rientro dalla propria situazione di deficit in un arco temporale maggiore, e rendendola quindi meno drastica (Cignarella et al., 2024).

Con l'adozione dell'indicatore della spesa netta, per l'Italia, il piano prevede una crescita media di tale parametro al massimo dell'1,5% annuo nel periodo di riferimento. Questo tasso di crescita risulta essere inferiore rispetto alla crescita prevista del PIL nominale, con l'obiettivo di ridurre automaticamente il peso del debito (MEF, 2024a). Nel caso in cui l'Italia dovesse superare tale valore soglia in uno dei 7 anni del programma, le linee guida del PSC permetterebbero di correggere la traiettoria nell'anno successivo, compensando con tagli equivalenti all'eccedenza dell'anno precedente. Conseguenza di tale valore massimo dell'1,5% è quella di rendere impossibile il finanziamento in disavanzo di nuove e costose politiche espansive, tranne nel caso in cui queste non vengano compensate da tagli strutturali in altri settori dell'amministrazione pubblica,

o da un incremento delle entrate tributarie. Con il PSB l'Italia ha, infine, l'obiettivo di ricondurre il rapporto deficit/PIL al di sotto della soglia del 3% (MEF, 2024a).

Per comprendere come il PSB si intrecci con la Legge di Bilancio 2025 (o Legge n. 207/2024) e per definire i meccanismi che hanno portato alla sua emanazione, è importante osservare la contrazione degli spazi di manovra a disposizione dell'esecutivo: tale tematica verrà analizzata nel dettaglio all'interno del capitolo 1, paragrafo 1.2. "Il Piano Strutturale di Bilancio: scenario tendenziale e scenario programmatico", dove si osserveranno le cifre esatte dei quadri tendenziali e programmatici e le relative conseguenze sui conti pubblici. Sostanzialmente, se da un lato il lieve miglioramento strutturale dei conti pubblici, registrato dal confronto delle stime del Documento di Economia e Finanza (DEF) e del PSB, ha concesso un piccolo margine di indebitamento aggiuntivo, dall'altro questo si è rivelato insufficiente a finanziare riforme strutturali come il taglio del cuneo fiscale, che da sola assorbe risorse correnti per importi vicini ai 18 miliardi di euro annui (MEF, 2024a).

È proprio questa mancanza di coperture dirette, dettata dal nuovo tetto europeo alla spesa netta, ad aver costretto l'esecutivo a operare una spending review a carico dei ministeri e, soprattutto, a ricercare i fondi mancanti intervenendo in maniera poco trasparente sull'architettura delle detrazioni fiscali.

È alla luce di queste dinamiche e di tali restrizioni macroeconomiche che emerge la domanda di ricerca che muove il presente elaborato: in che modo la promessa politica di una semplificazione dell'IRPEF si è trasformata in un aggravio della complessità del sistema tributario italiano? La tesi di fondo che si intende dimostrare è che la Legge di Bilancio 2025 ha operato una semplificazione puramente formale con la riduzione da quattro a tre scaglioni IRPEF, di fatto accentuando la complessità del sistema fiscale sulle detrazioni, sui trasferimenti monetari, sui meccanismi di *phase-out* e, conseguentemente, sulle aliquote marginali effettive.

Sulla base di questo filo conduttore, il capitolo 1 analizzerà dal punto di vista giuridico-tributario i cambiamenti relativi all'IRPEF, esaminando il ruolo della Legge Delega 111/2023, per poi osservare cosa comporta l'attuale cambiamento a tre aliquote fiscali,

sia in termini di rispetto del principio di progressività, enunciato all'Art. 53, comma 2 della Costituzione, sia in termini di minor gettito fiscale e di benefici per i contribuenti.

Il capitolo 2 entrerà invece nel cuore della reale complessità fiscale emersa dalla Legge di Bilancio 2025: verranno in primis analizzati gli articoli principali del TUIR relativi al sistema di detrazioni fiscali, comprendendo il nuovo Art. 16-ter. Da questo discende l'analisi di confronto tra il Coefficiente Familiare Italiano e il Quoziente Familiare Francese, oltre alla lettura coordinata dei vincoli di questo Articolo con quelli dell'Art. 15 del TUIR. Sempre all'interno del capitolo 2 verranno esaminate le aliquote marginali effettive a seguito dell'introduzione della nuova ulteriore detrazione e del nuovo bonus fiscale, oltre agli effetti redistributivi legati a questa riforma fiscale. In conclusione, verranno poi messe a confronto le detrazioni fiscali e i trasferimenti monetari, delineandone vantaggi e svantaggi dal punto di vista dello Stato e da quello dei contribuenti, per poi studiarne le varie implicazioni legate all'incapienza, al fiscal drag e all'elusione fiscale.

CAPITOLO 1. Cambiamenti nell'IRPEF: analisi giuridico-tributaria

È sulla base di questa premessa che, in questo capitolo, verrà analizzato l'impatto della Legge di Bilancio 2025 sull'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche (IRPEF), la quale rappresenta il fondamento delle esigenze di gettito dello Stato. L'obiettivo è quello di comprendere se la stabilizzazione dei decreti attuativi rispetti i principi costituzionali di capacità contributiva e progressività, e come tali manovre incidano in misura reale sui contribuenti e sullo Stato. Si osserverà inoltre come la tendenza legata al taglio del cuneo fiscale, propria di questa Legge di Bilancio, verrà ripresa anche all'interno della Legge di Bilancio 2026, studiando eventuali parallelismi tra quanto introdotto dalle due. In primis, verrà delineato come si è giunti all'emanazione della Legge di Bilancio 2025 attraverso la Legge Delega 111/2023, analizzando le finalità di quest'ultima e i poteri che essa conferisce al Governo.

1.1. Il passaggio dalla Legge Delega n.111/2023 alla Legge di Bilancio 2025

In Italia, nel corso degli ultimi decenni, il sistema tributario ha subito una serie di riforme che ne hanno comportato la stratificazione normativa, creando complessità e minando i caratteri originari di equità e semplicità fiscale. È in questo scenario che, sulla base di quanto delineato dal Patto di Stabilità e Crescita, ha preso forma la Legge Delega 111/2023. Tale Legge del 9 agosto 2023, nota anche come "Delega al Governo per la riforma fiscale", conferisce di fatto al Governo il compito di riorganizzare e in parte riscrivere il sistema fiscale italiano, con l'obiettivo di modernizzarlo attraverso l'emanazione di decreti legislativi ispirati ai principi di semplificazione, razionalizzazione e certezza del diritto (Parlamento Italiano, 2023). Di fatto, la Legge Delega 111/2023 mira ad emettere una serie di decreti legislativi riguardanti la revisione del sistema tributario entro 3 anni dalla sua entrata in vigore (36 mesi, inizialmente 24, ma estesi dalla Legge dell'8 agosto 2025, n. 120, la quale ha anche introdotto una finestra temporale fino al 29 agosto 2028 per emanare decreti legislativi integrativi e correttivi in caso di necessità, per colmare eventuali lacune emerse in sede di prima applicazione delle riforme). Strutturalmente, la Legge Delega è formata da 23 articoli, suddivisi in cinque titoli tematici che abbracciano l'intera materia tributaria

(Camera dei Deputati, 2026). I principali aspetti fiscali che tale Legge Delega ha il dovere di riformare nel concreto sono:

- Struttura dell'IRPEF;
- Tassazione d'impresa, in riferimento all'Imposta sul Reddito delle Società (IRES);
- Imposta Regionale sulle Attività Produttive (IRAP), con il suo graduale superamento;
- Imposta di registro, imposta sulle successioni e donazioni, imposta di bollo e altri tributi indiretti diversi dall'IVA;
- Attività di accertamento e di riscossione;
- Certezza del diritto e revisione dello Statuto del Contribuente: in questo caso l'obiettivo è quello di riequilibrare il rapporto Fisco-cittadino, andando a potenziare meccanismi come l'autotutela e il contraddittorio preventivo.

I principi ispiratori di questa complessa architettura della Legge Delega 111/2023 rispondono a un preciso disegno di politica macroeconomica, legato alle priorità delineate all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), volto ad accelerare la ripresa economica, innalzare la produttività del capitale e migliorare gli indici di coesione sociale del Paese (Parlamento Italiano, 2023). Queste finalità di ordine generale si sostanziano in una serie di obiettivi specifici e vincolanti per il legislatore (Parlamento Italiano, 2023):

- La riduzione strutturale della pressione fiscale gravante sui fattori produttivi (capitale e lavoro), a beneficio sia delle famiglie che delle imprese operanti sul territorio nazionale;
- La semplificazione e razionalizzazione del sistema degli adempimenti, mediante la riduzione degli oneri documentali e dichiarativi a carico del cittadino. Un principio cardine in tal senso è il rafforzamento del divieto assoluto, in capo all'Amministrazione finanziaria, di imporre al contribuente la produzione di informazioni, certificazioni o documenti informatici che risultino già in possesso di altre banche dati della Pubblica Amministrazione;
- La ridefinizione in senso paritetico del rapporto tra l'Amministrazione Finanziaria e il contribuente, abbandonando una logica principalmente repressiva e

sanzionatoria in favore di un approccio basato sulla reciproca collaborazione e sulla conseguente riduzione del volume del contenzioso tributario;

- L'attrazione di investimenti e capitali esteri, favorendo attivamente i processi di internazionalizzazione dell'economia italiana.

Tale Legge è quindi il pilastro di una strategia di medio-lungo termine volta a modernizzare il rapporto tra Stato e contribuente, in linea con quanto delineato dalle istituzioni internazionali. È da questa serie di premesse che nasce la Legge del 30 dicembre 2024, n. 207, denominata "Legge di Bilancio 2025", la cui funzione fondamentale è quella di rendere strutturali gli interventi che sono stati avviati in via sperimentale, attraverso vari decreti attuativi, nel 2024. È infatti nella Legge di Bilancio 2025 che si ha il riordino delle detrazioni fiscali e la stabilizzazione dell'IRPEF a tre aliquote. Questi due principali cambiamenti riflettono una nuova filosofia del prelievo impositivo, orientata verso il progressivo taglio del cuneo fiscale, al fine di favorire i redditi di fascia medio-bassa e di razionalizzare le spese fiscali.

1.2. Il Piano Strutturale di Bilancio: scenario tendenziale e scenario programmatico

Dopo aver analizzato i legami tra la Legge Delega 111/2023 e la Legge di Bilancio 2025, è necessario osservare lo scenario macroeconomico, tracciato dal PSB, all'interno del quale la Legge n. 207/2024 si inserisce. Per definire i meccanismi che hanno portato all'emanazione di quest'ultima, è necessario effettuare un'analisi comparata tra il quadro tendenziale e il quadro programmatico di finanza pubblica.

Lo scenario tendenziale, o scenario a legislazione vigente, riguarda una situazione in cui l'esecutivo decida di mantenere inalterate le previsioni di entrata e di uscita pubbliche, previste dalle leggi già in vigore. Esso sostanzialmente delinea la tendenza nel caso in cui non ci siano interventi interni o esterni.

Lo scenario programmatico, invece, incorpora ex ante gli effetti finanziari, sia in termini di maggiori oneri sia di maggiori entrate, derivanti dalle misure che il governo intende introdurre con l'imminente manovra di bilancio, in questo caso la Legge di Bilancio 2025 (Senato della Repubblica & Camera dei deputati, 2025a).

Dalle analisi dell'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani (CPI) svolta da Cignarella et al. (2024) sui dati del Documento di Economia e Finanza (DEF) relativamente a deficit tendenziale e programmatico, si evidenzia un elemento di discontinuità rilevante: il Piano Strutturale di Bilancio ha evidenziato un miglioramento del deficit tendenziale a legislazione vigente lungo l'intero orizzonte del triennio 2025-2027, rispetto alle proiezioni più pessimistiche che erano state elaborate nel DEF nel mese di aprile 2024. Dunque, le novità introdotte dal PSB e la stretta relativa al tetto massimo di spesa netta risultano essere obiettivi raggiungibili grazie a questo miglioramento dello scenario (Cignarella et al., 2024).

	2024	2025	2026	2027	Differenza cumulata 2025-2027 (miliardi di euro)
Indebitamento netto					
Def tendenziale (a)	-4,3	-3,7	-3,0	-2,2	
PSB tendenziale (b)	-3,8	-2,9	-2,1	-1,5	
PSB programmatico (c)	-3,8	-3,3	-2,8	-2,6	
Δ PSB - Def (b)-(a)	0,5	0,8	0,9	0,7	52.340
ΔPSB tend.-progr. (c)-(b)	0,0	-0,4	-0,7	-1,1	-50.432

Tabella 1.1: Scarto tra le vecchie proiezioni del DEF e le nuove stime del PSB, e differenza tra lo scenario a legislazione vigente e quello programmatico post-manovra. Fonte: Cignarella, C., Galli, G., & Virgadamo, L. (2024, 14 ottobre). *PSB, un eccesso di ottimismo?* Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani. <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-PSB%20un%20eccesso%20di%20ottimismo.pdf>

Concentrando l'attenzione sull'anno 2024 indicato nella tabella 1.1, si evidenzia la differenza di mezzo punto percentuale tra il deficit tendenziale stimato in sede di redazione del PSB, pari al -3,8%, e le previsioni del DEF, con un valore di -4,3%. Questo sottolinea come l'indebitamento netto risulti inferiore di 0,5 punti percentuali nel 2024. Questo miglioramento dei conti pubblici, dovuto a un calo della spesa finale al netto degli interessi e all'aumento delle entrate tributarie, ha avuto l'effetto di fornire all'esecutivo un maggior margine di manovra (Cignarella et al., 2024).

L'aspetto più interessante e strettamente legato alla Legge di Bilancio 2025 risiede nell'osservazione del differenziale tra lo scenario tendenziale e quello programmatico determinato per il 2025. Per tale annualità, il deficit tendenziale a legislazione vigente si colloca al -2,9%, rispetto a un deficit programmatico pari al -3,3%. Secondo la teoria della finanza pubblica, ciò significa che per la manovra del 2025 il governo ha la possibilità di sfruttare questo differenziale pari allo 0,4% del PIL, considerando tale scostamento come un vero e proprio spazio di bilancio all'interno del quale l'esecutivo può muoversi per stanziare fondi per la politica fiscale. L'indebitamento aggiuntivo rappresentato da questo delta percentuale è pari a circa 9,3 miliardi di euro. Tale importo, inoltre, sarebbe stato quasi pari al doppio se non ci fosse stata la decisione del governo di ridurre l'obiettivo di deficit per il 2025: si tratta di una conseguenza matematica del fatto che, se si fosse mantenuto un PSB programmatico pari a quello del 2024 (-3,8%), il gap sarebbe aumentato percentualmente di conseguenza, passando in questo caso ipotetico allo 0,9% (3,8% - 2,9%) (Cignarella et al., 2024).

In conclusione, l'analisi della Tabella 1.2 mette in luce una serie di tendenze macroeconomiche che definiscono la strategia di medio termine del governo, permettendo di inquadrare lo scenario economico all'interno del quale il Paese si trova, ma anche lo scenario verso il quale ci si sta cercando di muovere. La prima tendenza è la traiettoria orientata al consolidamento fiscale, confermata da entrambi gli scenari, tendenziale e programmatico, i quali mostrano valori in costante diminuzione, indicando la discesa dell'indebitamento netto. Questo andamento è fondamentale poiché garantisce matematicamente il rientro al di sotto della soglia normativa europea del 3% entro il 2026, in linea con i requisiti del nuovo Patto di Stabilità. Altro fattore rilevante è lo spazio fiscale che viene a crearsi grazie alla differenza tra i dati del PSB tendenziale e del PSB programmatico: quanto approfondito in precedenza per il 2025 risulta essere ancora più accentuato per il 2026 e per il 2027. Il margine a disposizione per l'esecutivo si amplia sistematicamente nel triennio: dallo 0,4% di PIL nel 2025, allo 0,7% nel 2026, fino all'1,1% nel 2027. Effetto consequenziale di tale spazio fiscale, e degli obiettivi posti a livello internazionale dal PSC, riguarda l'effettivo trade-off tra rigore e sostegno alla crescita. Il Legislatore sceglie deliberatamente di non impiegare

l'intero miglioramento spontaneo dei conti pubblici, dato da questi spazi fiscali, per accelerare l'abbattimento del disavanzo. L'idea è infatti quella di utilizzare questo effettivo margine per finanziare riforme strutturali, al fine di sostenere i redditi ed evitare effetti recessivi. Ciò avviene rispettando i limiti tracciati dall'Unione Europea, e permettendo di finanziare manovre come il taglio del cuneo fiscale, illustrato nel presente capitolo, e l'utilizzo di bonus fiscali, come verrà osservato nel capitolo 2.

Per definire da cosa deriva la tendenza al miglioramento strutturale dei conti, è necessario osservare le grandezze relative alle spese e alle entrate finali espresse in percentuale rispetto al Prodotto Interno Lordo, come elementi che compongono l'architettura del bilancio dello Stato.

	2024	2025	2026	2027	Differenza cumulata 2025-2027 (miliardi di euro)
Indebitamento netto					
Def tendenziale (a)	-4,3	-3,7	-3,0	-2,2	
PSB tendenziale (b)	-3,8	-2,9	-2,1	-1,5	
PSB programmatico (c)	-3,8	-3,3	-2,8	-2,6	
Δ PSB - Def (b)-(a)	0,5	0,8	0,9	0,7	52.340
ΔPSB tend.-progr. (c)-(b)	0,0	-0,4	-0,7	-1,1	-50.432
Totale spese finali					
Def tendenziale (d)	51,1	50,8	49,8	48,4	
PSB tendenziale (e)	50,4	50,4	49,8	48,5	
Δ PSB - Def (d)-(e)	-0,7	-0,4	0,0	0,1	16.402
Totale entrate finali					
Def tendenziale (f)	46,8	47,1	46,8	46,2	
PSB tendenziale (g)	46,7	47,5	47,6	46,9	
Δ PSB - Def (g)-(f)	-0,1	0,4	0,8	0,7	68.743

Tabella 1.2: Dinamica delle spese e delle entrate finali tendenziali nel periodo 2024-2027, espresse in percentuale del PIL. Confronto tra previsioni DEF e PSB. Fonte: Cignarella, C., Galli, G., & Virgadamo, L. (2024, 14 ottobre). *PSB, un eccesso di ottimismo?* Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani. <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-PSB%20un%20eccesso%20di%20ottimismo.pdf>

Quanto esposto all'interno della tabella 1.2 dimostra come i conti pubblici subiscano una correzione grazie a un doppio movimento. Si osserva come, dal lato delle uscite, si

verifichi una lieve contrazione, in percentuale del PIL, delle stime di spesa tendenziale del PSB rispetto al DEF per gli anni 2024 e 2025. Dal lato delle entrate, invece, l'ipotesi di fondo si basa su un incremento strutturale del gettito. Analizzando l'intero quadriennio 2024-2027 emerge un dato rilevante: la differenza complessiva in valore assoluto fra il deficit programmatico totale e quello tendenziale totale si attesta a + 50,4 miliardi di euro. Tale cifra esprime i vari aggiornamenti migliorativi delle stime tendenziali, intervenuti tra la pubblicazione del DEF e la stesura del PSB, quantificabili in complessivi + 52,3 miliardi di euro secondo i dati dell'analisi di ricerca dell'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani (Cignarella et al., 2024). Conseguenza di questo risultato è che, il sistema, che comprende le future possibilità di spesa del governo, risulta essere condizionato dalla validità di un'ipotesi macroeconomica fortemente ottimistica, ovvero che le maggiori entrate strutturali ipotizzate oggi si materializzino effettivamente nei prossimi anni, con valutazioni che andranno fatte solo a posteriori. Qualora tali entrate dovessero risultare inferiori alle attese, la regola del tetto alla spesa netta disciplinata dal PSC obbligherebbe l'esecutivo a far ricorso a manovre correttive in corso d'anno.

Infatti, sia a causa del nuovo tetto europeo alla crescita della spesa netta, pari all'1,5% del tasso di variazione percentuale anno su anno del relativo aggregato, sia per la contestuale necessità di arrivare a una rapida contrazione del deficit strutturale, il reperimento delle coperture finanziarie risulta essere un punto su cui porre molta attenzione relativamente alla Legge di Bilancio 2025. In termini di politica economica, il governo si è trovato di fronte a una situazione caratterizzata dalla necessità inderogabile di confermare e rendere strutturali riforme precedentemente avviate e relativamente onerose, tra cui la riduzione del cuneo fiscale, che da sola assorbe risorse correnti per importi vicini ai 18 miliardi di euro annui (MEF, 2024a). Sostanzialmente, l'esecutivo non dispone della facoltà e della capacità di finanziare nuove politiche espansive come questa unicamente attraverso un aumento del deficit.

Per far fronte a tali manovre fiscali, l'esecutivo è stato costretto a operare una serie di scelte allocative basate sulla revisione della spesa pubblica (spending review) e sul contenimento della spesa corrente statale. Ciò ha reso necessario reperire i fondi

dall'interno, tagliando altre voci di bilancio pubblico. Come certificato dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) nella sua analisi tecnica sulla manovra, la Legge di Bilancio 2025 attua una spending review vincolante a carico delle amministrazioni centrali, imponendo una drastica riduzione delle dotazioni finanziarie dei ministeri. Tali tagli lineari e razionalizzazioni ammontano a circa 2,7 miliardi di euro per il solo 2025 (UPB, 2024a).

Questo meccanismo di accantonamento e riduzione è confermato anche dalla stessa Banca d'Italia. In sede di audizione preliminare, l'istituto ha evidenziato come le coperture più rilevanti della manovra provengano proprio dall'obbligo di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica tramite fondi accantonati e riduzioni di spesa corrente (Banca d'Italia, 2024).

1.3. IRPEF: tre aliquote e rispetto articolo 53 Costituzione

L'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche (IRPEF) è disciplinata dal Testo Unico delle Imposte sui Redditi (TUIR, o D.P.R. n. 917/1986), e viene definita come un'imposta progressiva a scaglioni che colpisce determinate categorie di reddito, ossia i redditi fondiari, di capitale, di lavoro dipendente, di lavoro autonomo, di impresa e diversi.

Matematicamente, un'imposta si definisce progressiva quando l'aliquota media (ta), intesa come rapporto tra il debito d'imposta " $T(y)$ " e la base imponibile " y ", aumenta all'aumentare del reddito. La condizione necessaria affinché ciò avvenga è che l'aliquota marginale (tm), ossia la variazione del debito d'imposta derivante da un incremento unitario della base imponibile, sia costantemente superiore all'aliquota media, sulla base della seguente relazione (Bosi, 2023):

$$ta = \frac{T(y)}{y} < tm = \frac{dT(y)}{dy}$$

L'Articolo 2 della Legge n. 207/2024 (Legge di Bilancio 2025) è l'articolo che ha reso strutturale la variazione del numero di scaglioni IRPEF, con il decremento da quattro a tre aliquote. Tale novità era stata introdotta in via sperimentale nel 2024 dal D.Lgs. n. 216/2023. Il nuovo sistema impositivo nominale IRPEF, in attuazione del citato articolo, risulta essere il seguente:

- Primo scaglione: fino a €28.000, assoggettato a un'aliquota marginale nominale del 23%.
- Secondo scaglione: per la quota di reddito compresa tra i €28.000 e i €50.000, assoggettato a un'aliquota marginale nominale del 35%.
- Terzo scaglione: per la quota di reddito eccedente i €50.000, assoggettato a un'aliquota marginale nominale del 43%

È rilevante sottolineare come tale riduzione del numero di scaglioni non sia un evento isolato se si considerano le riforme fiscali italiane avvenute nel corso degli anni: brevemente, prendendo come riferimento la moderna IRPEF dal 1974 in poi, si è progressivamente passati dai 32 scaglioni iniziali, con aliquote che spaziavano dal 10% al 72%, alle attuali 3. Per arrivare allo stato attuale c'è stata prima una riduzione da 32 a 9 con la Legge 53/1983, poi da 9 a 7 nel periodo 1989-1991, per passare ai 5 scaglioni nel periodo 2007-2021 e, infine, a 4 durante il Governo Draghi nel 2022 (Corte dei conti, 2024a). Tale semplificazione rappresenta dunque un trend già affermato negli ultimi decenni. Risulta evidente come la riduzione dai precedenti quattro ai nuovi tre scaglioni abbia comportato l'accorpamento dei primi due scaglioni di reddito previsti fino al 2023: è stato dunque eliminato lo scaglione impositivo del 25% per i redditi da €15.000 fino a €28.000, estendendo lo scaglione del 23% fino a €28.000. È proprio da questa sostanziale modifica, riguardante posizioni reddituali oggettivamente eterogenee, che sorge il dubbio se un simile appiattimento orizzontale della curva impositiva possa configurare una lesione al dettato costituzionale relativo al principio di progressività. Per esplicitare il perché tale primo scaglione ricomprenda posizioni reddituali oggettivamente eterogenee, è sufficiente comparare, a titolo di esempio, il reddito complessivo di un lavoratore part-time, pari a €10.000, rispetto a un impiegato a tempo pieno con un reddito imponibile di €27.500: posizioni lavorative estremamente diverse ma alle quali viene applicata la stessa aliquota marginale nominale.

Prima di analizzare il potenziale rischio di minare la conformità del sistema IRPEF, così come oggi è strutturato, con il principio di progressività delineato all'interno dell'Art. 53, comma 2, della Costituzione, è necessario delineare i punti cardine della

Costituzione per il sistema tributario italiano. Dal punto di vista Costituzionale, il sistema fiscale italiano si fonda su quattro principali pilastri:

- Principio di Uguaglianza (Art. 3 Cost.): applicato in ambito tributario, implica un trattamento uniforme per situazioni economiche uguali e un trattamento differenziato per situazioni diverse, sulla base dei meccanismi complementari di imposizione e deduzioni-detrazioni.
- Principio di Riserva di Legge (Art. 23 Cost.): “nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”. Questo articolo tutela i cittadini, garantendo che le decisioni sul prelievo fiscale vengano prese in Parlamento ed evitando l'applicazione arbitraria del potere esecutivo.
- Principio di Capacità Contributiva (Art. 53, comma 1, Cost.): “tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva”. Tale principio risulta essere un'applicazione dell'Art. 2 della Costituzione, essendo il dovere di pagare i tributi un'applicazione del principio di solidarietà politica, economica e sociale.
- Principio di Progressività (Art. 53, comma 2, Cost.): “il sistema tributario è informato a criteri di progressività”.

Quest'ultimo principio risulta essere estremamente rilevante e discusso in un contesto come quello odierno, in cui gran parte dei tributi risultano essere proporzionali: esempi sono l'IRES (Imposta sul Reddito delle Società), l'IRAP (Imposta Regionale sulle Attività Produttive), l'imposta di registro e l'imposta sostitutiva del regime forfettario. Da ciò discende una lettura critica del principio di progressività, dal quale emerge che non è necessario che tutti i tributi del sistema fiscale siano progressivi: la prescrizione costituzionale richiede che la progressività debba caratterizzare il sistema tributario valutato nel suo complesso (Stevanato, 2014). Poiché manca un parametro matematico vincolante fissato costituzionalmente, la garanzia dell'effetto redistributivo progressivo viene demandata alla discrezionalità del legislatore. Secondo un'opinione ampiamente diffusa e condivisa, è sufficiente che l'onere della progressività del sistema sia sostenuto dai tributi più rilevanti in termini di gettito prodotto (Stevanato, 2014). È proprio in

questo scenario che l'IRPEF si colloca come tributo più rilevante, essendo l'imposta cardine dell'intero sistema tributario italiano.

A conferma di quanto esposto, basti osservare le pubblicazioni annue dei bollettini del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) sulle entrate tributarie erariali. Prendendo come esempio il bollettino relativo al periodo gennaio-dicembre 2024, le entrate principali in termini di gettito sono state pari a €235,564 miliardi per l'IRPEF, €57,667 miliardi per l'IRES, €180,791 miliardi per l'IVA e €72,509 miliardi per l'IRAP e addizionali regionali e comunali all'IRPEF, su un totale complessivo di € 603,830 miliardi di euro (MEF, 2025). Le rimanenti imposte (di bollo, di registro, da attività di accertamento e di controllo, e accise) hanno costituito entrate per €57,299 miliardi. L'IRPEF per il 2024 costituisce il 39,01% del gettito statale, confermando la sua importanza come più importante tributo per lo Stato (MEF, 2025).

Di conseguenza, è giuridicamente ammessa l'esistenza di tributi proporzionali, a condizione che il nucleo principale del sistema tributario presenti una generale progressività.

Focalizzando questa analisi esclusivamente sull'IRPEF, la riduzione a tre aliquote non rappresenta una minaccia all'Art. 53, comma 2, della Costituzione, poiché l'IRPEF rispetta la regola matematica della progressività, ovvero che l'aliquota media cresca all'aumentare del reddito. Infatti, affinché questa imposta possa essere considerata proporzionale, ci dovrebbe essere un solo scaglione applicato per qualsiasi valore reddituale, comportando un'aliquota marginale costante pari all'aliquota media. Gli scaglioni, inoltre, rappresentano solo la progressività dal punto di vista nominale: tale sistema presenta infatti delle articolazioni in termini di progressività molto più ampie, grazie al sistema di detrazioni decrescenti, il quale va ad unirsi alle riforme emanate dalla Legge di Bilancio 2025 in termini di bonus fiscali e di ulteriori detrazioni, analizzate nel dettaglio nel capitolo 2, paragrafo 2.1.2 "Articolo 13 TUIR: detrazioni per tipologie di reddito. Taglio del cuneo fiscale". La lettura coordinata delle aliquote nominali e di quelle marginali effettive è invece oggetto di approfondimento del paragrafo 2.4 del capitolo 2 "Analisi delle aliquote marginali effettive": grazie al sistema di detrazioni, infatti, si viene a creare una curva di progressività continua, che dà luogo

a più aliquote marginali effettive anche all'interno di uno stesso scaglione nominale, seppur allo stato attuale con qualche contraddizione come esaminato nel paragrafo 2.4.

Il passaggio da quattro a tre aliquote risulta quindi rispettare il principio di progressività, comportando a primo impatto un vantaggio immediato per i percettori di redditi superiori a €15.000, derivante dall'applicazione dell'aliquota del 23%, anziché del 25%, sulla porzione di reddito compresa tra €15.000 e €28.000.

Riepilogando schematicamente il tutto nella tabella 1.3, dal punto di vista nominale, osserviamo quindi una variazione delle aliquote così rappresentabile:

Scaglione di reddito	Aliquota 2023	Aliquota 2024/2025	Differenza
Fino a €15.000	23%	23%	Invariata
Da €15.001 a €28.000	25%	23%	-2%
Da €28.001 a €50.000	35%	35%	Invariata
Oltre €50.000	43%	43%	Invariata

Tabella 1.3: rielaborazione tabellare della variazione delle aliquote IRPEF a seguito della Legge di Bilancio 2025, a confronto con la normativa previgente. Fonte: Legge 30 dicembre 2024, n. 207. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 304 del 31 dicembre 2024.

Sulla base della sola considerazione della soppressione dell'aliquota del 25%, il beneficio massimo per i contribuenti con redditi pari o superiori a €28.000 corrisponde ad un risparmio annuo lordo di €260, derivante dal seguente calcolo: €13.000 x 2% = €260, dove €13.000 è l'importo della fascia assoggettata alla variazione di aliquota e il 2% è il differenziale tra l'aliquota applicata nel 2023 e quella introdotta dal 2024 in poi. Tale calcolo viene svolto esclusivamente sulla base delle aliquote marginali nominali, senza considerare le aliquote effettive per le varie fasce reddituali: tale analisi sarà trattata all'interno del paragrafo 2.4 "Analisi delle aliquote marginali effettive". Infatti, per i redditi più elevati, tale risparmio viene spesso neutralizzato o attenuato da

interventi correttivi sul lato delle detrazioni, mantenendo vivo il principio e obiettivo del sistema fiscale di favorire i contribuenti con minore capacità economica, rispettando il già citato criterio di progressività (Art. 53, comma 2, Cost.) e coerentemente con la logica economica dell'utilità marginale decrescente.

1.3.1. Conseguenze per i conti pubblici: minor gettito fiscale e sistema di coperture

Se l'aver reso strutturale l'accorpamento delle aliquote da un lato comporta un beneficio in termini fiscali per i contribuenti, dall'altro determina una perdita netta per le casse dello Stato. Nella Relazione Tecnica redatta dal Senato e dalla Camera in occasione della Legge di Bilancio 2025 viene esposto, tra gli altri elementi, un quadro riepilogativo indicante le minori entrate stimate in seguito a questo provvedimento. La stima ufficiale del minor gettito, circoscrivibile unicamente alla componente dell'IRPEF, è così articolata per il triennio di programmazione finanziaria 2025-2027 (Senato della Repubblica & Camera dei deputati, 2025b):

- -4.736,8 milioni di euro nel 2025;
- -5.234,1 milioni di euro nel 2026;
- -4.882,7 milioni di euro nel 2027.

L'accorpamento dei primi due scaglioni, dunque, per il primo anno di regime completo di applicazione, genererebbe una perdita netta per lo Stato pari a 4.736,8 milioni di euro, testimoniando come una manovra simile sulla principale forma di imposizione del nostro sistema tributario comporti di conseguenza un forte impatto in termini di minori entrate. Nel 2026 viene previsto il picco di minor gettito, pari a 5,234 miliardi di euro. Tale fenomeno è riconducibile alle dinamiche di cassa e di competenza tipiche del sistema tributario italiano, che prevedono un meccanismo di versamento del saldo relativo all'anno d'imposta precedente e al conseguente ricalcolo degli acconti storici sull'anno in corso (Senato della Repubblica & Camera dei deputati, 2025b).

All'interno di tale Relazione Tecnica al disegno della Legge di Bilancio 2025 (A.S. 1330), viene inoltre posta l'attenzione su un tema fondamentale: l'effetto del cambiamento impositivo delle aliquote IRPEF non rimane unicamente circoscritto all'impatto diretto

sulle minori entrate per lo Stato, ma si estende anche, indirettamente, su altri meccanismi di calcolo impositivi, essendo il sistema fiscale italiano caratterizzato da una serie di parametri dell'imponibile e dell'imposta fortemente connessi tra loro. Nello specifico, si fa riferimento alle addizionali regionali all'IRPEF, alle addizionali comunali all'IRPEF e alla tassazione separata sul TFR (Trattamento di Fine Rapporto). Dunque, le modifiche attuate in termini impositivi sull'IRPEF ricadono a cascata anche su queste altre basi imponibili, generando delle perdite di gettito definibili come collaterali, che vanno ad aggravare ulteriormente il quadro tributario delle minori entrate (Senato della Repubblica & Camera dei deputati, 2025b).

L'addizionale regionale all'IRPEF viene ridefinita, in termini impositivi, a causa sia dell'ampliamento della no-tax area (area reddituale in cui l'imposizione fiscale per i contribuenti risulta essere pari a zero, illustrata nel dettaglio nel Capitolo 2, paragrafo 2.1.2. "Articolo 13 TUIR: detrazioni per tipologie di reddito. Taglio del cuneo fiscale"), sia della riduzione dell'imposta lorda erariale definita dall'accorpamento del vecchio scaglione del 25%. Il minor gettito indotto per il comparto delle Regioni è stato quantificato in circa 23,2 milioni di euro per i due anni 2026-2027 (Senato della Repubblica, 2024). A causa degli stessi effetti, il sistema di addizionali comunali all'IRPEF subisce a sua volta un effetto analogo: gli Enti Locali subiscono un decremento del proprio gettito tributario valutato in 10,9 milioni di euro per l'anno 2026, e in 8,3 milioni di euro per l'anno 2027 (Senato della Repubblica, 2024).

Con riguardo invece al TFR, esso dà luogo all'effetto collaterale più costoso rispetto agli altri due evidenziati. L'aliquota applicata al TFR viene determinata, per legge, prendendo a riferimento l'aliquota media di tassazione a cui il dipendente è stato assoggettato nei cinque anni antecedenti la cessazione del proprio rapporto di lavoro. Risulta evidente come l'abbassamento strutturale dell'aliquota dal 25% al 23% nello scaglione reddituale "intermedio" riduca di conseguenza questo parametro di calcolo, per milioni di contribuenti. Il risultato finale risulta essere quindi la produzione di un minor gettito fiscale costante sulle liquidazioni dei TFR che, secondo la Relazione Tecnica al disegno della Legge di Bilancio 2025 (A.S. 1330), si stima essere di 65,7 milioni di euro per ciascun anno dal 2025 in avanti (Senato della Repubblica, 2024).

Considerando in maniera aggregata tutte queste mancate entrate, si riscontra solo nel 2026 un decremento complessivo pari a 5.333,9 milioni di euro, anno in cui ci sarà il picco di questo decremento a causa del sistema saldi-acconti delineato in precedenza. La seguente tabella 1.4 riepiloga in maniera puntuale le varie minori entrate stimate nei tre anni dal 2025 al 2027:

	2025	2026	2027
IRPEF	-4.736,8	-5.234,1	-4.882,7
Addizionale regionale	0	-23,2	-23,2
Addizionale comunale	0	-10,9	-8,3
TFR	-65,7	-65,7	-65,7
Totale	-4.802,5	-5.333,9	-4.979,9

Importi in milioni di euro

Tabella 1.4: sommatoria dei vari decrementi di gettito fiscale dovuti esclusivamente all’effetto della riduzione da 4 a 3 scaglioni e alla leggera espansione della no-tax area. Fonte: Senato della Repubblica. (2024). Relazione tecnica al Disegno di Legge A.S. 1330: Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027.

https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/432/047/A.S.1330-Relazione_tecnica.pdf

La sostenibilità di queste ingenti minori entrate, causate dalla rimodulazione delle aliquote fiscali, è possibile principalmente grazie al meccanismo di utilizzo degli spazi di deficit (come analizzato nel paragrafo 1.2 “Il Piano Strutturale di Bilancio: scenario tendenziale e scenario programmatico”), che permettono di sfruttare lo spazio fiscale ricavato dalla differenza tra i valori programmatici e i valori tendenziali definiti a legislazione vigente. Altra grande leva utilizzata per far in modo che tale disavanzo venga neutralizzato è la razionalizzazione della spesa ministeriale, la cosiddetta spending review (Senato della Repubblica & Camera dei deputati, 2025c), con tagli che possono essere lineari o parziali: il programma prevede un risparmio netto atteso in riduzione della spesa pari a 5,2 miliardi di euro nel 2025 e 4 miliardi circa nel 2026 (Senato della Repubblica & Camera dei deputati, 2025c). Resta da sottolineare il fatto

che queste riduzioni di spesa comportano delle decurtazioni in settori caratterizzati da un alto interesse sociale: basti considerare che il solo Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha subito una riduzione di circa 1,4 miliardi di euro rispetto alle previsioni tendenziali a legislazione vigente (Senato della Repubblica & Camera dei deputati, 2025c). Da aggiungere a questa serie di coperture risulta anche il PNRR, ossia il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza approvato a livello europeo, che grazie alla sua rimodulazione consente di disporre di maggiori risorse finanziarie.

1.3.2. Distinzione tra progressività formale e progressività sostanziale

Il rispetto dell'Art. 53 della Costituzione non dipende, come già anticipato, esclusivamente dal numero nominale delle aliquote, ma principalmente dall'andamento dell'aliquota media effettiva al crescere del reddito. Si rende necessario, quindi, distinguere le due forme di progressività riconoscibili nel nostro sistema fiscale: la progressività formale, definita per legge dai tre scaglioni IRPEF vigenti e dalle aliquote marginali legali, e la progressività sostanziale/effettiva, ossia la progressività che attiene alla reale incidenza del prelievo fiscale sul reddito complessivo del contribuente.

Mentre la prima risulta essere osservabile direttamente dalla tabella 1.3 delle aliquote IRPEF, rese strutturali dalla Legge di Bilancio 2025, la seconda non è di immediata osservabilità, in quanto prevede l'integrazione delle tax expenditures alle aliquote IRPEF nominali. Le tax expenditures sono agevolazioni fiscali che hanno l'obiettivo di ridurre la pressione fiscale sui contribuenti, e comprendono detrazioni, deduzioni, imposte sostitutive e crediti d'imposta (Turrini et al., 2024).

Delineata la condizione analitica di progressività nel paragrafo 1.3, ossia aliquota marginale > aliquota media, è necessario mettere in luce come la progressività sia una declinazione effettiva del principio di uguaglianza (Art. 3 Cost.) e del principio di solidarietà (Art. 2 Cost.), essendo espressione tecnica del dovere di concorrere alle spese pubbliche dei cittadini e del rispetto dell'uguaglianza tra essi. È proprio l'osservabilità della progressività effettiva che costituisce il vero parametro di legittimità costituzionale ex Art. 53 Cost., riguardando l'andamento reale dell'incidenza

del prelievo sul reddito complessivo del contribuente, calcolato al netto di tutte le tax expenditures.

Se il sistema fiscale negli ultimi anni sta cercando di propendere verso una continua semplificazione, come da obiettivo della Legge Delega 111/2023, ciò non trova però riscontro con l'attuale assetto introdotto dalla Legge 207/2024, evidenziando un paradosso tra i due profili, formale e sostanziale. A fronte della semplificazione formale derivante dalla riduzione da quattro a tre scaglioni, si assiste anche ad una frammentazione della progressività sostanziale. Questo è dovuto dall'interazione tra le tre aliquote nominali e la serie di nuovi bonus e detrazioni supplementari rispetto al passato, introdotte con la Legge di Bilancio 2025, che, sulla base delle analisi dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, creano sette segmenti di prelievo reale con aliquote marginali effettive diverse tra loro. Tale tematica verrà trattata nel dettaglio nel Capitolo 2, paragrafo 2.4 "Analisi delle aliquote marginali effettive", dopo aver delineato il nuovo meccanismo di riordino delle detrazioni fiscali introdotto con la Legge di Bilancio 2025, analizzato nel Capitolo 2, paragrafo 2.2. "Articolo 16-ter TUIR: riordino delle detrazioni" e successivi.

1.4. Aliquote nella nuova Legge di Bilancio 2026

Se il periodo d'imposta 2025, con la sua relativa Legge di Bilancio, ha portato al consolidamento dei 3 scaglioni IRPEF rispetto ai 4 precedenti, comportando un importante taglio del cuneo fiscale, risulta opportuno esaminare anche il disegno di legge riguardante il "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e il bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028" (classificato agli atti parlamentari come A.S. n. 1689, e corrispondente alla Legge 199/2025), ovvero la Legge di Bilancio 2026. Risulta infatti importante sottolineare i punti di contatto che questa Legge di Bilancio ha con quella del 2025, in modo da rafforzare l'idea che la finalità di fondo sia la stessa, ovvero la ricerca di un maggior sollievo fiscale per i contribuenti, in particolar modo per il ceto medio.

Tale Legge n. 199/2025, infatti, introduce una nuova e incisiva rimodulazione delle aliquote marginali nominali, andando ad intaccare il secondo scaglione reddituale, e

interessando quindi la percentuale del 35%. Nello specifico, l'Articolo 1, comma 3 della Legge di Bilancio 2026 dispone l'abbassamento dell'aliquota IRPEF applicabile alla fascia di reddito compresa tra i €28.001 e i €50.000, la quale passa dal 35% al 33%, a partire dal 1° gennaio 2026 (Senato della Repubblica & Camera dei deputati, 2026). In termini di aliquote IRPEF questa risulta essere l'unica variazione che ha avuto luogo a partire da gennaio 2026:

Scaglione di reddito	Aliquota 2025	Aliquota 2026	Differenza
Fino a €28.000	23%	23%	Invariata
Da €28.001 a €50.000	35%	33%	-2%
Oltre €50.000	43%	43%	Invariata

Tabella 1.5: rielaborazione tabellare della variazione delle aliquote IRPEF a seguito della Legge di Bilancio 2026, a confronto con la normativa previgente. Fonte: Senato della Repubblica & Camera dei deputati, (2026). *Legge di bilancio 2026. Legge 30 dicembre 2025, n. 199. Volume I: Articolo 1, commi 1-282* (Dossier n. 580/5 - Vol. I / Progetti di legge n. 516/5 - Vol. I). <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/ID0014evol1.pdf>

Seppur tali effetti, ad oggi, non risultano essere ancora visibili, poiché si manifesteranno nel concreto solamente nelle dichiarazioni dei redditi del 2027 in riferimento all'anno di imposta 2026, risulta possibile stimarne gli effetti in termini di gettito IRPEF, in modo da poter confrontare questa manovra fiscale con quella relativa alla Legge di Bilancio 2025. Gli impatti fiscali sono stati stimati attraverso delle simulazioni operate dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB): tale ente ha evidenziato come la riduzione di due punti percentuali della seconda aliquota abbraccerà una platea di contribuenti molto ampia, interessando poco più del 30% dei soggetti tenuti alla dichiarazione dei redditi, corrispondenti a circa 13 milioni di cittadini italiani il cui reddito si colloca al di sopra della soglia dei €28.000 (UPB, 2025b). L'impatto complessivo sul gettito, analogamente a quanto osservato con la Legge di Bilancio 2025, risulta essere rilevante:

si è stimato un decremento del gettito fiscale in termini di IRPEF pari a circa 2,7 miliardi di euro per il 2026 (UPB, 2025b).

Analizzando nel dettaglio l'impatto di tale manovra per singolo contribuente, il beneficio fiscale generato risulta essere strettamente proporzionale alla quota di reddito effettivamente prodotto dalla persona, ma ristretto al secondo scaglione reddituale. È evidente come tale beneficio sarà nullo per redditi al di sotto dei €28.000, interessando tale manovra esclusivamente il secondo scaglione reddituale; risulterà minimo per coloro che superano a malapena i €28.000, mentre sarà massimo per coloro che raggiungono o superano la soglia reddituale dei €50.000. Calcolando numericamente il beneficio fiscale massimo applicabile, è sufficiente applicare la percentuale del 2% su un delta di base imponibile pari a €22.000, derivante dalla sottrazione tra il tetto massimo di €50.000 e il minimo di €28.000: si genererebbe sostanzialmente un risparmio netto d'imposta massimo quantificabile in €440 ($22.000 \times 2\%$) su base annuale (UPB, 2025b).

Tale operazione fiscale ha il fine di alleggerire l'aliquota marginale per il ceto medio, ossia coloro che rientrano all'interno dello scaglione reddituale tra i €28.001 e i €50.000, mitigando il disincentivo derivante dall'imposizione fiscale sull'offerta di lavoro dipendente. Di conseguenza, se si stimasse l'aliquota media effettiva applicata su questa classe reddituale pre e post-riforma, risulterebbe evidente come post-riforma venga garantita un'aliquota media più bassa, causando un incremento del reddito disponibile con conseguenti implicazioni sui consumi interni (UPB, 2025b).

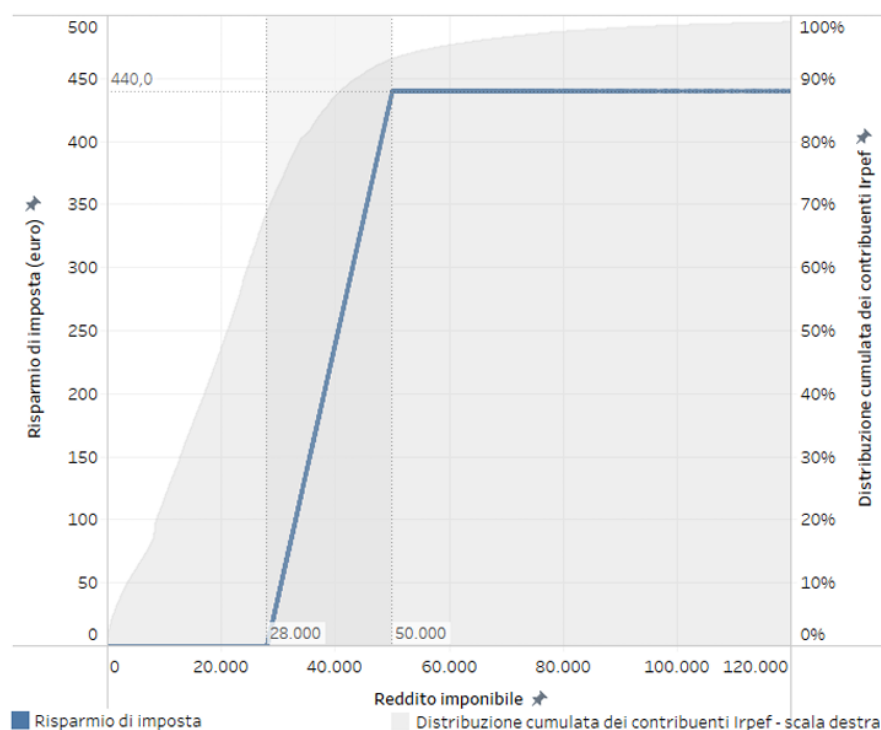


Figura 1.1: Impatto della riforma Irpef per livelli di reddito imponibile: riduzione d’imposta al variare del reddito e distribuzione dei contribuenti. Risultato di un modello di microsimulazione dell’UPB. Fonte: Ufficio Parlamentare di Bilancio, (2025b). *Audizione della Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio nell’ambito delle audizioni preliminari all’esame del disegno di legge recante “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028” (A.S. 1689).* <https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2025/11/Audizione-UPB-DDL-bilancio-2026.pdf>

La figura 1.1 delinea l’evoluzione del risparmio di imposta in euro, rappresentato sull’asse delle ordinate, al variare del reddito imponibile, rappresentato sull’asse delle ascisse. Sulla parte di destra viene considerata la distribuzione dei contribuenti soggetti ad IRPEF, rappresentati dalla curva grigia in secondo piano sul grafico.

A controbilanciare questo meccanismo, la stessa Legge di Bilancio 2026, all’Art. 1, comma 4, ha introdotto un’apposita clausola di salvaguardia. Tale clausola colpisce i contribuenti che superano la soglia reddituale dei €200.000 annui, neutralizzando il beneficio fiscale derivante dall’abbassamento dal 35% al 33% del secondo scaglione

reddituale, mediante l'applicazione di una vera e propria sottrazione fissa di detrazioni pari a €440 (l'esatto importo di beneficio riconosciuto per coloro con redditi pari o superiori a €50.000) (Senato della Repubblica & Camera dei deputati, 2025d). Nonostante tale tentativo redistributivo definito dalla clausola di salvaguardia, rimane l'evidenza che fino a €200.000 tale beneficio fiscale risulti essere spettante. I dati stimati dall'UPB testimoniano come, con questa clausola, il totale delle risorse "recuperabili" risulti essere solamente di 11 milioni, rispetto al potenziale di 79,2 milioni di euro (UPB, 2025b).

La Legge 199/2025 e la Legge 207/2024 hanno in comune la strategia fiscale adottata con riguardo all'IRPEF e al taglio del cuneo fiscale: l'obiettivo comune riguarda la progressiva riforma dell'imposizione diretta a favore del ceto medio e dei redditi medio-bassi. Questo perché, mentre la Legge di Bilancio del 2025 ha reso strutturale l'accorpamento dei primi due scaglioni, definendo l'aliquota del 23% fino a €28.000 e del 35% per i redditi tra €28.000 e €50.000, la Legge di Bilancio 2026 agisce andando a modificare questa stessa architettura introdotta in via definitiva solo l'anno precedente, abbassando ulteriormente la seconda aliquota dal 35% al 33%. Entrambe le Leggi, sul piano del taglio del cuneo fiscale, adottano alcuni meccanismi per cercare di neutralizzare le detrazioni fiscali per i redditi più elevati: con il taglio alle detrazioni per 440 euro con la Legge del 2026 per i redditi superiori a €200.000, mentre, per il 2025, con il capping alle detrazioni per i redditi maggiori a €75.000 ma inferiori a €120.000: tale argomento verrà trattato nel dettaglio all'interno del Capitolo 2, paragrafo 2.2 "Articolo 16-ter TUIR: riordino delle detrazioni".

Altro aspetto da specificare è che la Legge 199/2025 rende strutturale una sostanziale riforma in termini di taglio del cuneo fiscale introdotta con la Legge 207/2024: vengono infatti resi strutturali il trattamento integrativo ulteriore, o bonus fiscale, per i redditi fino a €20.000, e l'ulteriore detrazione per i redditi di lavoro dipendente, spettante per i redditi compresi tra €20.001 e €40.000: anche questi temi verranno analizzati approfonditamente nel Capitolo 2, nello specifico nel paragrafo 2.1.2. "Articolo 13 TUIR: detrazioni per tipologie di reddito. Taglio del cuneo fiscale".

CAPITOLO 2: Le detrazioni fiscali

L'evoluzione del sistema tributario delineata dalla Legge di Bilancio 2025 non si esaurisce con la rimodulazione delle aliquote IRPEF, ma modifica in modo strutturale anche la natura delle agevolazioni riconosciute ai contribuenti. Questo capitolo si pone l'obiettivo di andare ad analizzare in maniera puntuale il sistema di detrazioni definito dal Testo Unico delle Imposte sui Redditi (TUIR), per poi considerare le novità introdotte dalla Legge di Bilancio 2025 in termini di Coefficiente Familiare, di nuovo bonus fiscale e di nuova ulteriore detrazione per i redditi di lavoro dipendente. Verrà successivamente studiato l'impatto di questa Legge di Bilancio in termini impliciti ed espliciti per i contribuenti, verificando se questa rispecchia effettivamente l'obiettivo prefissato dal Legislatore, ma anche e soprattutto le direttive comunitarie. In questo contesto, inoltre, assume importanza fondamentale la trattazione degli strumenti utilizzati, e ritenuti più idonei, per raggiungere effetti redistributivi e di sostegno al reddito, definendone anche le implicazioni in termini di spesa pubblica. In conclusione, verranno confrontati tra loro i trasferimenti monetari e le detrazioni fiscali, studiandone le rispettive implicazioni in termini di benefici per i contribuenti, oltre che di economia comportamentale e di impatto per il bilancio pubblico. Questo al fine di verificare se tali manovre strutturali comportino un effettivo avanzamento verso un sistema tributario più equo, trasparente e sostenibile.

2.1. Il sistema di detrazione fiscale italiano

Al fine di condurre tale analisi, è necessario in primis definire l'inquadramento di questi strumenti, partendo da uno dei pilastri agevolativi del nostro ordinamento, ossia le detrazioni. Le detrazioni si configurano come delle somme che il contribuente può sottrarre direttamente dal calcolo della propria imposta lorda, per ottenere l'imposta netta effettivamente dovuta allo Stato, e sono disciplinate all'interno del Testo Unico delle Imposte sui Redditi (D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, d'ora in poi citato nel testo come TUIR o D.P.R. 917/1986).

Distinzione fondamentale da evidenziare è quella tra deduzioni e detrazioni: mentre le deduzioni fiscali si sottraggono dal reddito complessivo per determinare il "reddito

imponibile", ovvero la cifra su cui verranno applicate le aliquote IRPEF, e dunque intervengono prima del calcolo dell'imposta effettiva, le detrazioni fiscali invece vengono considerate solo dopo che è avvenuto il calcolo dell'imposta lorda (D.P.R. n. 917/1986). Differiscono, dunque, per il momento della loro applicazione sul calcolo dell'imposta.

Le detrazioni fiscali, oggetto di questo capitolo a causa della loro profonda riforma introdotta dalla Legge di Bilancio 2025, sono disciplinate in una serie di articoli dedicati all'interno del TUIR, venendo distinte sulla base delle diverse tipologie di detrazioni fiscali a causa delle varie nature di benefici esistenti. Gli articoli dedicati a queste vanno dal 12 al 16-ter, con quest'ultimo che è frutto della Legge di Bilancio 2025:

- Articolo 12 TUIR: detrazioni per carichi di famiglia
- Articolo 13 TUIR: detrazioni per tipologie di reddito
- Articolo 15 TUIR: detrazioni per oneri e spese
- Articolo 16 TUIR: detrazioni per canoni di locazione
- Articolo 16-bis TUIR: detrazioni per interventi di recupero del patrimonio edilizio
- Articolo 16-ter TUIR: riordino delle detrazioni

È importante sottolineare come le detrazioni possano maturare secondo considerazioni di due tipologie, soggettive od oggettive (D.P.R. n. 917/1986). Mentre le prime sono legate ad alcune condizioni personali del contribuente, dipendendo dalla situazione del suo nucleo familiare e dalle spese sostenute da esso, le seconde derivano strettamente dalla natura del reddito prodotto. Queste ultime sono modulate sulla base del fatto che il contribuente sia un lavoratore dipendente, un pensionato o un lavoratore autonomo, e diminuiscono in maniera progressiva all'aumentare del reddito complessivo, fino ad azzerarsi a soglie prestabilite. Nel prosieguo verranno analizzati i vari articoli del TUIR relativi alle detrazioni rilevanti ai fini dell'analisi della Legge di Bilancio 2025, per delineare le loro implicazioni soggettive od oggettive e per mettere in luce le eventuali modifiche introdotte dal nuovo Articolo 16-ter del TUIR.

2.1.1. Articolo 12 TUIR: detrazioni per carichi di famiglia

L'Articolo 12 del TUIR (D.P.R. n. 917/1986) disciplina le detrazioni per carichi di famiglia, ovvero gli sconti d'imposta concessi ai contribuenti che hanno familiari economicamente dipendenti. Tali tipologie di detrazioni sono riconducibili, di conseguenza, alla situazione soggettiva del contribuente in oggetto, tendendo a privilegiare coloro che abbiano una o più persone a carico all'interno del proprio nucleo familiare. Per delineare correttamente la spettanza o meno di tali detrazioni, l'Art. 12 del TUIR verte sulla definizione di "fiscalmente a carico": con fiscalmente a carico si considerano i familiari di un soggetto, percettore di reddito, che posseggono un reddito complessivo annuo non superiore alla soglia di €2.840,51. Tale soglia è estesa a €4.000,00 per i figli di età non superiore ai 24 anni. Principalmente, i soggetti interessati e per cui spettano queste tipologie di detrazioni sono i coniugi e i figli, oltre che gli ascendenti.

Brevemente, il calcolo di queste detrazioni differisce per le diverse categorie di soggetti presi in considerazione: per i figli, la detrazione viene calcolata utilizzando la formula seguente:

$$detrazione = 950 \times \frac{95.000 + 15.000 \times (n - 1) - RC}{95.000 + 15.000 \times (n - 1)}$$

Dove "RC" è il Reddito Complessivo e "n" corrisponde al numero di figli a carico: in presenza di più figli, la soglia di €95.000 indicata al numeratore e al denominatore viene aumentata di €15.000 per ogni figlio successivo al primo. La detrazione spettante decresce all'aumentare del reddito complessivo del genitore, con il suo totale azzeramento al raggiungimento di un reddito complessivo pari a €95.000

Per il coniuge a carico la detrazione spettante risulta essere anch'essa variabile in base al reddito, con il suo azzeramento al raggiungimento di €80.000 di reddito complessivo:

Detrazioni per il coniuge	
Reddito complessivo	Detrazione
fino a € 15.000	€ 800 - 110 x (RC / 15.000)
da € 15.001 a € 40.000	€ 690
da € 40.001 a € 80.000	€ 690 x [80.000 - RC] / 40.000]

Tabella 2.1: rielaborazione tabellare delle detrazioni per il coniuge a carico, Art. 12 TUIR. Fonte: D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (con modifiche della Legge Finanziaria 2007 e della Legge di Bilancio 2018). Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 302 del 31 dicembre 1986.

Tale detrazione per il coniuge a carico è inoltre aumentata di una serie di importi fissi se il reddito complessivo risulta essere compreso tra i €29.000 e i €35.200:

Reddito complessivo	Ulteriore detrazione
da € 29.000 a € 29.200	€ 10
da € 29.201 a € 34.700	€ 20
da € 34.701 a € 35.000	€ 30
da € 35.001 a € 35.100	€ 20
da € 35.101 a € 35.200	€ 10

Tabella 2.2: rielaborazione tabellare delle detrazioni per il coniuge a carico, Art. 12 TUIR. Fonte: D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (con modifiche della Legge Finanziaria 2007 e della Legge di Bilancio 2018). Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 302 del 31 dicembre 1986.

I modelli di calcolo delle detrazioni per carichi di famiglia, con la loro progressiva riduzione fino all'azzeramento totale al superamento di determinate soglie, rispecchiano il principio di capacità contributiva (Art. 53 Cost.). Secondo tale principio, il reddito complessivo non rappresenta l'unico indicatore di ricchezza, dovendo essere integrato da considerazioni qualitative sulle condizioni personali del contribuente. Allo stesso tempo, tali modelli riflettono anche il principio di equità (Art. 3 Cost.), ossia il

concetto secondo cui è corretto tassare allo stesso modo soggetti che si trovano nelle stesse condizioni.

Esemplificando questi concetti, si può osservare come due soggetti con lo stesso reddito complessivo annuo, uno single e uno con coniuge e un figlio entrambi a carico, subiscano un'imposizione fiscale differente: il soggetto single subirà un'imposizione maggiore, in funzione di quella che è la sua potenziale capacità di contribuire alle spese pubbliche, sicuramente maggiore nell'effettivo di quella di una persona con due soggetti a carico, come da esempio.

2.1.2. Articolo 13 TUIR: detrazioni per tipologie di reddito. Taglio del cuneo fiscale

L'Articolo 13 del TUIR (D.P.R. n. 917/1986) disciplina le detrazioni spettanti in base alla tipologia di reddito prodotto, distinguendo tra redditi di lavoro dipendente, redditi di pensione e redditi di lavoro autonomo. Queste detrazioni appartengono alla categoria delle detrazioni oggettive, poiché non tengono in considerazione nei loro calcoli la situazione personale del contribuente, ma esclusivamente l'ammontare di reddito complessivo annuo prodotto.

Queste tre categorie di detrazioni per le varie tipologie di reddito sono accomunate dal fatto che tutte e tre danno luogo alla cosiddetta "no-tax area", definita solamente con soglie numeriche diverse a seconda della categoria: si tratta di un'area reddituale all'interno della quale tali detrazioni oggettive azzerano interamente l'imposta lorda calcolabile su quell'ammontare di reddito prodotto dal contribuente, rendendolo di fatto incapiente. È quindi il risultato della compensazione totale tra imposta lorda e detrazioni.

In conformità con gli obiettivi della presente trattazione, l'analisi si focalizzerà prioritariamente sui redditi da lavoro dipendente. Per tale categoria, le detrazioni sono calcolate sulla base del reddito complessivo, del periodo di lavoro svolto nell'anno e del tipo di contratto subordinato, sia esso a tempo determinato o indeterminato (Randstad, 2024). La seguente tabella riepiloga le formule di calcolo attualmente vigenti:

Reddito complessivo	Detrazione
fino a €15.000	1.955 (non inferiore a 690)
da €15.001 a €28.000	$1.910 + 1.190 \times (28.000 - RC) / 13.000$
Da €28.001 a €50.000	$1910 \times (50.000 - RC) / 22.000$

Tabella 2.3: rielaborazione tabellare delle detrazioni per lavoro dipendente, Art. 13 TUIR. Fonte: Randstad, (2025, 18 settembre). *Calcolo detrazioni lavoro dipendente e d'imposta.* <https://www.randstad.it/blog-e-news/diritti-dei-lavoratori/calcolo-detrazioni-lavoro-dipendente/>

Oltre a quanto indicato nella tabella, l'ordinamento prevede una detrazione aggiuntiva, pari a €65 euro, per la fascia reddituale compresa tra €25.000 e €35.000. Tale detrazione aggiuntiva è volta a mitigare il carico fiscale sui redditi medi (D.P.R. n. 917/1986).

Il sistema di calcolo utilizzato per i redditi di lavoro dipendente a tempo determinato e per i redditi a tempo indeterminato è analogo: l'unica sostanziale differenza tra i due risiede nella detrazione minima garantita, ossia la detrazione spettante dopo aver svolto anche un solo giorno lavorativo nel corso dell'anno solare. Nel dettaglio, per i contratti a tempo determinato la detrazione minima è di €1.380, mentre per quelli a tempo indeterminato è dimezzata, pari €690. La logica che sta dietro a questa scelta è legata alla maggior precarietà dei contratti a termine, garantendo quindi a questa tipologia di contribuenti una protezione fiscale più elevata: tale protezione maggiore si riflette nell'ampiamiento della no-tax area. Da notare come la detrazione di €1.955, spettante per coloro che abbiano un reddito complessivo fino a €15.000, consenta a questi soggetti di non dover versare IRPEF fino al raggiungimento di un reddito complessivo almeno pari a €8.500: in questa soglia reddituale la loro aliquota fiscale effettiva risulta pari allo 0%.

In riferimento a questa categoria di detrazioni, la Legge di Bilancio 2025 ha introdotto una riforma strutturale del cosiddetto cuneo fiscale, definito come differenza tra i costi salariali sostenuti dal datore di lavoro e l'importo del reddito netto che il lavoratore

percepisce. Tale scostamento è dato dalla somma dei contributi previdenziali, dovuti sia dal lavoratore che dal datore di lavoro, e dall'IRPEF. La Legge di Bilancio 2025 ha messo in atto una manovra riguardante il taglio del cuneo fiscale, con l'ottica quindi di ridurre la pressione fiscale per i contribuenti, operando con due modalità interconnesse (Legge n. 207/2024):

- Per le fasce reddituali fino a €20.000 viene riconosciuta direttamente in busta paga ai lavoratori dipendenti una somma integrativa esentasse, calcolata come percentuale del reddito da lavoro dipendente rapportato all'anno:

Reddito complessivo	Bonus
fino a € 8.500	7,1%
da € 8.501 a € 15.000	5,3%
Da 15.001 a € 20.000	4,8%

Tabella 2.4: rielaborazione tabellare dei dati relativi al nuovo trattamento integrativo, introdotto dalla Legge n. 207/2024. Fonte: Legge 30 dicembre 2024, n. 207. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 304 del 31 dicembre 2024.

- Per i redditi complessivi compresi tra €20.001 e €40.000 è stato introdotto un sistema di detrazioni supplementari a fasce reddituali, con l'obiettivo di ridurre l'IRPEF dovuta da queste categorie di contribuenti:

Reddito complessivo	Detrazione ulteriore
Da € 20.001 a € 32.000	€ 1.000 (importo fisso)
Da € 32.001 a € 40.000	$€ 1.000 \times \frac{40.000 - RC}{8.000}$

Tabella 2.5: rielaborazione tabellare dei dati relativi alla nuova ulteriore detrazione per i redditi di lavoro dipendente, introdotta dalla Legge n. 207/2024. Fonte: Legge 30 dicembre 2024, n. 207. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario

2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 304 del 31 dicembre 2024.

L'obiettivo di questa riduzione del cuneo fiscale, in continuità con le manovre attuate negli ultimi anni, è quello di garantire un maggior potere d'acquisto reale per i contribuenti appartenenti alle fasce medio-basse di reddito. Da notare è anche come la seconda forma di intervento, ossia quella riguardante i redditi tra i €20.001 e i €40.000, preveda una diminuzione progressiva della detrazione, fino all'azzeramento al raggiungimento del valore soglia. Tale meccanismo di *décalage* è stato introdotto per evitare variazioni reddituali brusche, consistenti in vere e proprie perdite rispetto a coloro con un reddito minore a €40.000.

Quest'ultimo aspetto riflette anche l'obiettivo di contenere la trappola dei bassi salari, ossia il disincentivo finanziario a incrementare un basso livello di guadagno lavorando ore aggiuntive a causa di un'eccessiva imposta marginale sul reddito aggiuntivo (OECD, 2023). Nel sistema fiscale italiano, tale manovra permette di ridurre l'imposizione fiscale reale per le fasce di reddito prese in considerazione, cercando di neutralizzare il disincentivo al lavoro e limitando il cosiddetto effetto sostituzione. Tale effetto sostituzione, infatti, porterebbe a ridurre l'offerta di lavoro, essendo un meccanismo che va a modificare la convenienza relativa tra lavoro/tempo libero e opportunità di consumo: all'aumentare dell'imposizione, si abbassa il "prezzo" per accedere al tempo libero, rendendo questo più conveniente a causa dell'importante imposizione fiscale subita a fronte delle ore lavorate, che permettono di maturare minori opportunità di consumo rispetto al caso opposto. Se, al contrario l'imposizione si dovesse ridurre, il prezzo per accedere al tempo libero aumenterebbe a causa del maggior guadagno reale derivante dal lavoro.

Tuttavia, tale dinamica deve essere analizzata in correlazione con l'effetto reddito, ovvero l'effetto secondo il quale un soggetto, a fronte di una tassazione maggiore, reagirebbe lavorando di più, e questo a causa delle minori risorse che egli avrebbe a disposizione in seguito alla tassazione. A differenza dell'effetto sostituzione, per l'effetto reddito una riduzione dell'imposizione fiscale aumenterebbe i redditi netti da lavoro, richiedendo un minor sforzo lavorativo per mantenere lo stesso standard di consumo

potenziale: questo si tradurrebbe quindi in una riduzione dell'offerta di lavoro complessiva. Nel caso del taglio del cuneo fiscale con la manovra del 2025, quindi, in linea teorica l'aumento del reddito disponibile potrebbe spingere alcuni contribuenti verso una riduzione dell'offerta lavorativa, qualora l'effetto reddito prevalesse su quello sostituzione.

La lettura combinata degli effetti reddito e sostituzione deve seguire però il cambiamento innovativo rispetto alla precedente Legge di Bilancio 2023 (Legge 29 dicembre 2022, n. 197) e al Decreto Lavoro (D.L. 4 maggio 2023, n. 48). Infatti, il sistema precedente prevedeva l'esonero contributivo in misura percentuale (pari anche al 7% del reddito complessivo annuo, rapportato ai vari mesi) per i contribuenti con redditi complessivi fino a €35.000. In quello scenario, un guadagno marginale oltre i €35.000, derivante da un aumento salariale, veniva interamente assorbito dalla perdita dell'esonero, comportando quindi la totale perdita del beneficio al solo superamento della soglia di €35.000 di reddito complessivo. Ciò generava un violento e negativo effetto sostituzione per i contribuenti al raggiungimento di questa soglia reddituale. Con la riforma del 2025, rendendo strutturale il taglio del cuneo fiscale e introducendo la riduzione graduale del beneficio, si garantisce un guadagno netto marginale sempre positivo, incentivando l'assunzione di maggiori responsabilità professionali e quindi stimolando l'aumento dell'offerta di lavoro (Legge n. 207/2024).

Analizzando la combinazione degli effetti sostituzione e reddito sulle varie fasce reddituali interessate, si possono trarre le seguenti conclusioni:

- Per i redditi fino a €20.000 prevale l'effetto sostituzione, incentivando l'aumento dell'offerta lavorativa. Il tempo libero diventa meno economico, e il bonus percentuale spetta solo all'ottenimento dell'ammontare di reddito prestabilito, non essendo un bonus erogato incondizionatamente.
- Per i redditi compresi tra i €20.001 e i €32.000, ossia i redditi che beneficiano dell'ulteriore detrazione fissa di €1.000, l'effetto netto complessivo tra i due dipende principalmente dalle preferenze soggettive del singolo. Viene infatti stimolato sia l'aumento dell'offerta di lavoro, e quindi l'aumento dell'effetto sostituzione, sia la riduzione dell'effetto reddito, a causa del minor sforzo lavorativo per mantenere lo

stesso standard di consumo potenziale. Ciò che è certo è che l'aver reso strutturale tale manovra favorisce le decisioni di lavoro e di consumo dei contribuenti nel lungo termine, dando loro la possibilità di fare delle considerazioni su un orizzonte temporale prolungato e non in via provvisoria per un solo anno.

- Per i redditi compresi tra i €32.001 e i €40.000 prevale anche qui l'effetto sostituzione, anche se in misura meno marcata rispetto ai redditi fino a €20.000, essendo presente in questa fascia l'assoggettamento ad un'imposizione fiscale maggiore. La prevalenza dell'effetto sostituzione deriva dalla cancellazione del vecchio sistema che prevedeva la perdita totale del beneficio al superamento della soglia di €35.000. Nel vecchio sistema, quindi, questa fascia era "congelata" dal punto di vista salariale. Ora, un dipendente è incentivato ad accettare una promozione o responsabilità maggiori, perché sa che dal punto di vista fiscale il suo aumento retributivo non sarà annullato o gravemente inficiato dalla perdita del beneficio.

Come osservato con l'effetto della riduzione da 4 a 3 aliquote marginali nominali in termini di minore entrate stimate dallo Stato, lo stesso risultato si ha dall'implementazione del nuovo trattamento integrativo, spettante fino ai €20.000, e dell'ulteriore detrazione per redditi di lavoro dipendente, spettante dai €20.001 fino ai €40.000. Tale effetto negativo in termini di mancato gettito per lo Stato è osservabile all'interno della Relazione Tecnica redatta dal Senato e dalla Camera con riferimento alla Legge di Bilancio 2025 (A.S. 1330): da questa si osserva come l'effetto aggregato di entrambe le novità è pari ad un minor gettito stimato quantificabile in -12.853,1 milioni di euro per il 2025, in -12.982,9 per il 2026 e in -12.971,8 per il 2027 (Senato della Repubblica, 2024). Tale effetto stimato sul triennio di riferimento è formato in prevalenza dalla combinazione degli effetti del bonus fiscale e dell'ulteriore detrazione, che rispettivamente determinano un costante -4.413,6 e -8.439,5 milioni di euro annui. Una conseguenza negativa in termini di gettito, determinata esclusivamente dall'implementazione dell'ulteriore detrazione per i lavoratori dipendenti, è rappresentata dalle minori entrate erariali causate dagli effetti sulle addizionali comunali e sulle addizionali regionali, con un effetto negativo stimato rispettivamente

pari a -81,8 e -48 milioni di euro nel 2026, e -81,8 e -36,9 milioni di euro nell'anno 2027 (Senato della Repubblica, 2024).

	2025	2026	Dal 2027
IRPEF	-8.439,5	-8.439,5	-8.439,5
Addizionale regionale	0	-81,8	-81,8
Addizionale comunale	0	-48	-36,9
Bonus	-4.413,6	-4.413,6	-4.413,6
Totale	-12.853,1	-12.982,9	-12.971,8

Importi in milioni di euro

Tabella 2.6: sommatoria dei vari decrementi di gettito fiscale dovuti esclusivamente all'effetto dell'introduzione del nuovo trattamento integrativo e dell'ulteriore detrazione sui redditi di lavoro dipendente. Fonte: Senato della Repubblica. (2024). Relazione tecnica al Disegno di Legge A.S. 1330: Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027. https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/432/047/A.S.1330-Relazione_tecnica.pdf

I meccanismi utilizzati per rendere sostenibili questi decrementi di gettito, causati dall'effetto combinato di queste due novità fiscali, non differiscono da quelli analizzati rispettivamente per sopperire alle mancate entrate dovute al taglio delle aliquote fiscali, analizzato al capitolo 1, nello specifico al paragrafo 1.3.1 "Conseguenze per i conti pubblici: minor gettito fiscale e sistema di coperture". L'utilizzo degli spazi di deficit dati dalla differenza tra i valori programmatici e i valori tendenziali definiti a legislazione vigente, la spending review ministeriale e l'utilizzo del PNRR, rimangono anche in questo caso gli strumenti utilizzati per sopperire a queste importanti minori entrate (Senato della Repubblica & Camera dei deputati, 2025c).

2.2. Articolo 16-ter TUIR: riordino delle detrazioni

Prima di analizzare il nuovo Articolo 16-ter, introdotto dall'art. 1, comma 10 della Legge n. 207/2024 (Legge di Bilancio 2025), è opportuno esaminare preliminarmente gli altri

articoli del TUIR oggetto di questo nuovo provvedimento di riordino, ossia gli Articoli 15 e il 16-bis.

L'Articolo 15 del TUIR (D.P.R. n. 917/1986) disciplina le detrazioni per oneri e spese. Tali detrazioni rientrano nella categoria delle detrazioni soggettive, essendo parametriche alle spese sostenute dal contribuente e dalla sua situazione personale e familiare. Nell'Articolo sono elencate una serie di spese per le quali spetta una detrazione dall'imposta lorda, con la maggioranza di queste che danno luogo ad una detrazione del 19%. Le principali e più comuni fattispecie riguardano le spese sanitarie, gli interessi passivi su mutui, le spese di istruzione, i premi per assicurazioni, le spese veterinarie e le spese per trasporto pubblico.

L'Articolo 16-bis del TUIR (D.P.R. n. 917/1986) disciplina invece le detrazioni per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio, note come "Bonus ristrutturazioni". La tipologia di detrazione, anche in questo caso di tipo soggettivo, spetta per una serie di interventi (manutenzione ordinaria o straordinaria, restauro e risanamento) effettuati su immobili residenziali di proprietà. Tale detrazione, prima dell'introduzione dell'Art. 16-ter del TUIR era riconosciuta nella misura del 50% delle spese di ristrutturazione sostenute, e tale rimborso sotto forma di detrazione veniva ripartito nei 10 anni successivi all'anno di sostenimento dei lavori. Unico limite che presentava fino al 31 dicembre 2024 era la presenza di un tetto massimo di spesa, pari a €96.000 per ogni unità immobiliare assoggettata a tali spese di ristrutturazione.

Aspetto fondamentale di tali benefici, determinati sotto forma di detrazione, è il vincolo della capienza fiscale. Il recupero di queste percentuali in sede di dichiarazione è subordinato alla presenza di un'imposta lorda capiente: la capienza rappresenta la capacità del contribuente di beneficiare dell'agevolazione, possibile solo se l'imposta che il contribuente deve pagare risulta essere superiore o uguale a tali detrazioni. Qualora l'imposta dovuta risulti essere inferiore alle detrazioni spettanti, la quota eccedente non può essere rimborsata né riportata agli anni successivi, andando definitivamente perduta.

L'introduzione dell'Articolo 16-ter del TUIR segna una vera e propria spaccatura nel sistema di detrazioni fiscali rispetto al passato, poiché introduce un limite massimo quantitativo alle detrazioni spettanti per i contribuenti aventi un reddito superiore a €75.000 (Legge n. 207/2024). Anche questa disposizione si inserisce nel più ampio processo di ridefinizione del sistema tributario italiano, caratterizzato dal passaggio da un sistema di incentivi fiscali ad ampio spettro, accessibili a tutti, verso un sistema improntato alla selettività, alla sostenibilità del gettito e al rigore qualitativo (UPB, 2024b).

Se prima del 2025, quindi, il sistema consentiva la cumulabilità delle detrazioni, rendendo incondizionata la detraibilità degli oneri per qualsiasi soggetto (con unica condizione necessaria la capienza del contribuente), il nuovo sistema sta abbandonando questa visione per abbracciare un modello improntato al principio del tetto cumulativo, o plafond, legato al reddito complessivo, ma non solo: tale plafond è legato anche alla composizione del nucleo familiare. Ciò si traduce in una spaccatura rispetto al passato a partire dal 1° gennaio 2025: fino ad oggi, il contribuente poteva sommare una serie di diverse detrazioni (come, per esempio, interessi passivi sul mutuo, spese scolastiche, spese sportive, bonus edilizi), rispettando solamente i limiti massimali specifici per singole tipologie di spesa. Dal 2025, per i contribuenti con reddito complessivo superiore a €75.000, viene posto un limite onnicomprensivo calcolato attraverso una formula che va a correlare la capacità economica alla composizione del nucleo familiare (Legge n. 207/2024). Tale formula che permette di calcolare il limite, o capping, alle detrazioni, si ottiene dal prodotto di un Importo Base, predeterminato, e di un Coefficiente Familiare.

L'Importo Base è determinato in funzione del reddito complessivo del contribuente: come per il calcolo dell'imposta lorda IRPEF, in cui viene dedotto il reddito derivante dall'abitazione principale e delle sue pertinenze, basato sulle loro rendite catastali (ad eccezione delle categorie catastali A/1, A/8 e A/9 per cui questa deduzione non si applica, essendo questi immobili classificati come "di lusso" secondo il Catasto italiano), anche per l'Importo Base viene dedotto tale ammontare. Per determinare tale importo non è necessaria l'applicazione di una particolare formula, poiché questo si basa su un

importo predeterminato a seconda dell'ammontare di reddito complessivo, suddividendo sostanzialmente i tetti massimi di detrazione per i contribuenti in due categorie "virtuose" (Legge n. 207/2024):

- €14.000: per redditi compresi tra €75.001 e €100.000.
- €8.000: per redditi superiori a €100.000.

Con categorie virtuose si intendono soggetti con redditi complessivi elevati, escludendo da tali limitazioni di fatto tutti coloro con redditi minori alla soglia minima di €75.000. Per questi ultimi si mantiene invariato il sistema di calcolo delle detrazioni fiscali rispetto al 2024 e agli anni precedenti.

A questo importo base viene poi moltiplicato il Coefficiente Familiare. Il sistema di calcolo prevede una serie di coefficienti diversi, basati sul numero di figli a carico da parte del soggetto contribuente (Legge n. 207/2024):

- 0,50: in assenza di figli a carico.
- 0,70: con un figlio a carico.
- 0,85: con due figli a carico.
- 1,00: con tre o più figli a carico o almeno un figlio con disabilità accertata ai sensi dell'articolo 3 della Legge 5 febbraio 1992, n. 104, indipendentemente dal numero totale dei figli.

Ai fini del corretto calcolo del coefficiente familiare, è fondamentale che vengano rispettati i limiti reddituali previsti nell'Art. 12 del TUIR nel considerare come "figlio o familiare a carico" un determinato componente del nucleo familiare. Tali limiti consistono in un reddito complessivo annuo di €4.000,00 qualora il figlio abbia un'età non superiore a 24 anni, mentre, nel caso in cui abbia un'età superiore ai 24 anni, la soglia di reddito per essere considerato a carico si abbasserebbe a €2.840,51 complessivi annui (D.P.R. n. 917/1986).

È quindi evidente come il plafond di spesa detraibile risulti tanto più alto quanto più numerosa è la famiglia, essendo direttamente proporzionale alla numerosità del nucleo familiare. Se si dovesse considerare ad esempio un soggetto con reddito superiore a

€100.000, il quale risulta non avere figli a carico, il suo plafond di spesa detraibile risulterebbe essere pari a soli €4.000 ($€8.000 \times 0,50$ (importo per redditi superiori a €100.000 moltiplicato per il coefficiente con assenza di figli a carico)), a prescindere dall'entità degli oneri effettivamente sostenuti durante il corso dell'anno.

La somma algebrica tra l'importo base e il coefficiente familiare genera una matrice di spesa massima detraibile asimmetrica, che tende a penalizzare in maniera più marcata i contribuenti ad alto reddito privi di carichi familiari, o comunque con una presenza ridotta rispetto alle famiglie più numerose. Riassumendo i valori assoluti su cui i contribuenti potranno calcolare il plafond di spese detraibili, risultano emergere le seguenti casistiche per i redditi superiori a €75.000:

Reddito complessivo	Coefficiente 0,50	Coefficiente 0,70	Coefficiente 0,85	Coefficiente 1,00
Da € 75.001 a € 100.000	€7.000	€9.800	€11.900	€14.000
Oltre €100.000	€4.000	€5.600	€6.800	€8.000

Tabella 2.7: rielaborazione tabellare dei dati relativi al coefficiente familiare, introdotto dall'Art. 16-ter del TUIR in seguito all'emanazione della Legge n. 207/2024. Fonte: D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917. Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 302 del 31 dicembre 1986 (con aggiornamento della Legge 30 dicembre 2024, n. 207. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 304 del 31 dicembre 2024).

Analizzando la tabella 2.7, si evidenzia come lo scarto massimo tra la situazione più favorevole per queste tipologie di redditi (€14.000, con coefficiente familiare 1,00 per redditi tra i €75.001 e €100.000) e quella più sfavorevole (€4.000, con coefficiente familiare 0,50 per redditi oltre i €100.000) dà luogo ad una differenza netta di €10.000 di spesa potenziale ammissibile in detrazione (Legge n. 207/2024). In sede di liquidazione d'imposta, gli importi netti da versare all'erario risulteranno

significativamente differenti per tali fasce di reddito medio-alte, pur ipotizzando una medesima propensione al consumo e all'investimento da parte di tali individui.

Risulta altresì evidente come nell'applicazione del coefficiente familiare risultino essere recepiti il principio di capacità contributiva (Cost., art. 53) e il principio di equità orizzontale (Cost., art. 3), i quali rimangono quindi i pilastri del sistema, pur a fronte delle drastiche modifiche introdotte dall'Art. 16-ter del TUIR. Per il principio di capacità contributiva, il coefficiente familiare riesce a misurare con precisione migliore la reale forza economica del contribuente; tale sistema di coefficienti agisce per difendere le detrazioni di chi ha maggiori carichi a livello familiare, ritenendo che il reddito di tali categorie di soggetti sia in gran parte già assorbito dai bisogni essenziali del nucleo (D.P.R. n. 917/1986).

Esemplificando il tutto: un contribuente con tre figli a carico e con un reddito di €110.000 non dispone della stessa capacità contributiva reale di un contribuente con pari reddito ma senza figli a carico. Per questa ragione, il coefficiente familiare riconosciuto al primo contribuente è di 1,00, consentendogli di avere spese in detrazione per un massimo di €8.000 in dichiarazione dei redditi, mentre per il secondo contribuente è di 0,50, consentendogli di avere un plafond dimezzato rispetto al primo soggetto, per un massimo di €4.000. Come risultato il primo contribuente ha la possibilità di beneficiare di un limite massimo di detrazioni pari al doppio del secondo contribuente, grazie all'applicazione del coefficiente familiare. Tale divergenza mette in pratica il principio di equità orizzontale, prevedendo che situazioni familiari differenti ricevano un trattamento fiscale differenziato, a parità di reddito nominale.

L'effetto derivante dalla determinazione di questo capping alle detrazioni per i redditi superiori ai €75.000, dal punto di vista del bilancio statale, risulta essere quello di avere delle maggiori entrate effettive derivanti da queste perdite di detrazioni per i contribuenti più abbienti, relativamente all'IRPEF. All'interno della Relazione Tecnica redatta dal Senato e dalla Camera con riferimento alla Legge di Bilancio 2025 (A.S. 1330) si può osservare l'effetto aggregato tra questo dato e l'effetto negativo in termini di gettito causato dal passaggio da 4 a 3 aliquote fiscali marginali nominali. Rispetto a quanto osservato nel Capitolo 1, paragrafo 1.3.1 "Conseguenze per i conti pubblici:

minor gettito fiscale e sistema di coperture” si denota come nel triennio tra il 2025 e il 2027 si avrà un aumento di gettito che nel primo anno risulterà essere pari a circa +496,1 milioni di euro, rispetto alle minori entrate che si avrebbero senza considerare questo meccanismo di capping (pari a -4.736,8 milioni di euro). Il picco nei tre anni, secondo le stime, lo si avrà nel 2026, con un aumento di gettito grazie al riordino delle detrazioni pari a +592,6 milioni di euro (Senato della Repubblica, 2024). Come riportato di seguito nella tabella 2.8, tali effetti relativi al capping delle detrazioni sono ravvisabili esclusivamente in termini di maggior gettito IRPEF, poiché il nuovo bonus fiscale e l'ulteriore detrazione riguardano categorie reddituali diverse e limitate al massimo ad €40.000.

	2025	2026	2027
IRPEF	-4.240,7	-4.641,5	-4.331,5
Ulteriore Detrazione	-8.439,5	-8.439,5	-8.439,5
Addizionale regionale	0	-79,6	-79,6
Addizionale comunale	0	-46	-35,3
TFR	-65,7	-65,7	-65,7
Bonus	-4413,6	-4413,6	-4413,6
Totale	-17.159,5	17.685,9	17.365,2

Tabella 2.8: sommatoria dei vari decrementi e incrementi di gettito fiscale dovuti dall'effetto congiunto della riduzione da 4 a 3 scaglioni, dell'espansione della no-tax area, oltre che dell'introduzione del nuovo trattamento integrativo, dell'ulteriore detrazione sui redditi di lavoro dipendente e dell'introduzione del capping sulle detrazioni dell'Art. 16-ter del TUIR. Fonte: Senato della Repubblica. (2024). Relazione tecnica al Disegno di Legge A.S. 1330: Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027. https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/432/047/A.S.1330-Relazione_tecnica.pdf

2.2.1. Parallelismi tra Coefficiente Familiare italiano e Quoziente Familiare francese

L'Articolo 16-ter del TUIR, dunque, introduce nel sistema fiscale italiano una forma embrionale di quoziente familiare, il quale tuttavia si discosta dal classico quoziente familiare utilizzato in altri sistemi fiscali, come in quello francese. Nel sistema fiscale francese, la differenza chiave rispetto al nostro sistema risiede nell'unità impositiva: mentre il nostro sistema utilizza come unità l'individuo, il sistema francese assume come unità impositiva l'intero nucleo familiare (Ministère de l'Économie, 2024). È quindi un'imposizione fiscale proporzionale al numero di componenti presenti nel nucleo. Sostanzialmente, il meccanismo di calcolo procede, in primo luogo, a sommare i redditi di tutti i componenti del nucleo familiare, per poi suddividere tale reddito complessivo in base al numero di "parti" determinato dalla composizione del nucleo. Ad ogni componente del nucleo corrisponde un numero più o meno elevato a seconda del ruolo che la persona ha a livello familiare:

- Adulto non convivente/single: 1 parte;
- Coppia sposata o convivente: 2 parti;
- Primo e secondo figlio: 0,5 parti ciascuno;
- Terzo figlio e successivi: 1 parte ciascuno;

Sono previste delle maggiorazioni nei conteggi se nel nucleo familiare sono presenti figli con disabilità, con un aumento di 0,5 sul numero totale ottenuto. Inoltre, si evidenzia come dal terzo figlio in poi il conteggio aumenti da 0,5 a 1, e ciò rappresenta ovviamente una forma di incentivo e sostegno ulteriore per le famiglie numerose (Ministère de l'Économie, 2024).

Una volta ottenuto il reddito medio per ciascun componente del nucleo familiare, derivante dalla somma dei redditi suddivisa per le parti, vengono poi applicate le aliquote progressive su questo reddito. Infine, per ottenere l'ammontare totale di imposta dovuta, viene poi moltiplicato tale importo ottenuto nuovamente per il numero di parti presenti (Ministère de l'Économie, 2024).

Il sistema fiscale francese, progressivo, impone però un limite a questo meccanismo di imposizione, delineando un vero e proprio tetto massimo al risparmio derivante dalle parti aggiuntive, denominato plafonnement: questo è stato introdotto per evitare che il vantaggio fiscale per le famiglie numerose diventasse eccessivo rispetto alle altre tipologie di nuclei. Questo capping agisce solamente per ogni mezza parte aggiuntiva, facendo quindi riferimento ai figli o ad altre persone a carico. Per l'anno 2025, il limite massimo di risparmio fiscale ottenibile per ogni mezza parte è pari a €1.807 (Direction générale des Finances publiques, 2024). Il sistema di calcolo in questo caso mette in luce una doppia liquidazione d'imposta, una senza limiti d'imposta e un'altra con tali limiti. L'imposizione fiscale effettivamente dovuta sarà la maggiore tra le due risultanti.

Per chiarire il funzionamento del modello francese e osservare i parallelismi con la normativa italiana, si consideri un nucleo familiare, composto da 2 genitori e 2 figli a carico. Il reddito complessivo imponibile, derivante dalla somma dei redditi dei 2 genitori, è pari a €96.000. Il numero totale di parti risulta in questo caso essere 3 (2 per i genitori + 0,5 primo figlio + 0,5 secondo figlio). Procedendo, si effettuano due calcoli diversi, come anticipato precedentemente: il primo considerando tutte e 3 le parti, senza applicare nessun limite, mentre il secondo con sole 2 parti, applicando il plafonnement.

- Nel primo caso, il reddito per parte sarà pari a €32.000 ($€96.000/3$), sul quale verranno applicate le aliquote progressive a scaglioni francesi, per ottenere un'imposta risultante di €2.703,99 per parte ($= 11.600 \times 0\% + (29.579 - 11.600) \times 11\% + (32.000 - 29.579) \times 30\%$). Tale imposta viene poi moltiplicata per le 3 parti, ottenendo un totale di €8.111,97 ($2.703,99 \times 3$).
- Il secondo calcolo invece determina un reddito per parte di €48.000 ($96.000/2$), sul quale vengono calcolate imposte per €7.503,99 per parte ($= 11.600 \times 0\% + (29.579 - 11.600) \times 11\% + (48.000 - 29.579) \times 30\%$). Moltiplicata per le due parti, il totale risulta essere €15.007,98 ($7.503,99 \times 2$).

Il risparmio teorico ottenuto grazie alla presenza dei figli sarebbe quindi pari a €6.896,01 ($15.007,98 - 8.111,97$). Considerando però il plafonnement, pari a €3.614 (1.807×2), si nota come il risparmio fiscale teorico non possa essere applicato

interamente, poiché eccede tale limite. Pertanto, l'imposta finale da versare sarà pari, dunque, a €11.393,98 (15.007,98 - 3.614).

È evidente come il modello fiscale francese miri anch'esso a garantire l'equità orizzontale, e come anch'esso si basi su concetti strettamente legati al principio di capacità contributiva. Dopo aver analizzato tale sistema fiscale e la sua applicazione del Quoziente Familiare, è possibile identificarne i punti di contatto e di separazione con il sistema fiscale italiano. Innanzitutto, è da rimarcare la differenza principale tra i due sistemi fiscali: in quello francese la tassazione assume come unità impositiva l'intero nucleo familiare, mentre in quello italiano si continua a considerare tutt'ora, nonostante le novità introdotte dalla Legge di Bilancio 2025, il singolo individuo. Ciò è confermato dal fatto che le aliquote IRPEF vengono applicate sull'imponibile di ogni singolo individuo, indipendentemente dal suo nucleo familiare di appartenenza, escludendo di conseguenza meccanismi di calcolo analoghi al sistema francese. Il disegno fiscale complessivo riflette questa differenza di inquadramento, poiché mentre nel sistema francese l'applicazione di questo meccanismo consente alle famiglie numerose di trarre da esso un vantaggio considerevole, nel sistema italiano questo viene applicato selettivamente solo per redditi maggiori a €75.000. Si limita la perdita di detrazioni esclusivamente ai nuclei familiari più numerosi, mantenendo un'imposizione fiscale maggiore per i possessori di redditi più elevati, secondo i criteri di progressività e di capacità contributiva.

Con la Legge di Bilancio 2025 è stata importata nel nostro sistema la logica dei coefficienti francesi senza però adottarne il meccanismo di calcolo integrale, il quale richiederebbe una riforma radicale dell'IRPEF, passando da una imposizione fiscale individuale ad una per nucleo. Attualmente, il coefficiente familiare è quindi circoscritto nel nostro sistema al calcolo del capping per i contribuenti appartenenti alle fasce di reddito medio-alte, e non viene applicato alla base imponibile complessiva del nucleo familiare come in Francia.

2.2.2. Oneri detraibili esclusi dal capping dell'Art. 16-ter

L'applicazione del tetto massimo di detraibilità, disciplinato dall'Art. 16-ter del TUIR, porta ad interrogarsi sul criterio di selezione di tali oneri detraibili, nell'ipotesi in cui l'ammontare complessivo degli stessi ecceda il capping prefissato. Una limitazione indiscriminata entrerebbe in contrasto con il principio di legittimo affidamento del contribuente, soprattutto nel caso in cui tale limitazione fosse dotata di retroattività. Ciò andrebbe a penalizzare coloro che hanno intrapreso negli scorsi anni degli impegni finanziari su base pluriennale: l'esempio di maggior rilievo riguarda le spese per il recupero del patrimonio edilizio, per le quali è possibile beneficiare di una detrazione del 50% spalmata nell'anno di sostenimento della spesa e nei 9 successivi (D.P.R. n. 917/1986). Per evitare di ledere eccessivamente queste tipologie di contribuenti, il Legislatore ha delineato una serie di clausole che distinguono tra oneri compresi nel calcolo del capping ed oneri esclusi.

L'esclusione dal calcolo per alcune di queste spese detraibili deriva principalmente dalle accezioni che queste spese hanno a livello sociale, sanitario o costituzionale. È lo stesso Art. 16-ter del TUIR che delinea tassativamente gli oneri che non erodono il plafond e che mantengono inalterate le proprie specifiche regole di detraibilità (Legge n. 207/2024). Questi sono:

- **Spese Sanitarie:** la motivazione per la loro esclusione dal capping risiede nell'articolo 32 della Costituzione, il quale tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo. Tutte le spese mediche, nonché i costi per l'acquisto di farmaci, dispositivi medici e interventi chirurgici, restano interamente escluse da tale limite, continuando a essere detraibili al 19% sulla quota eccedente la franchigia di €129,11 (D.P.R. n. 917/1986).
- **Agevolazioni per la Disabilità e la Non Autosufficienza:** le deduzioni e le detrazioni collegate a questi ambiti rimangono pienamente operanti senza subire contrazioni, al fine di garantire la tutela dei soggetti fragili e l'effettività del diritto all'assistenza.
- **Investimenti nell'Economia Reale:** le somme investite in Start-up innovative e nelle PMI innovative non concorrono anch'esse all'esaurimento del plafond. Questo

nell'ottica di favorire l'afflusso di capitali di rischio all'interno di queste tipologie di aziende.

- Detrazioni Forfettarie Fisse: vengono esclusi dal computo del limite gli oneri che danno diritto a detrazioni forfettarie fisse predeterminate dalla legge, come ad esempio le spese sostenute per il mantenimento dei cani guida per le persone non vedenti
- Premi per Assicurazioni contro Eventi Calamitosi: risultano esenti dal computo i premi versati per assicurazioni aventi per oggetto il rischio di eventi calamitosi stipulate per immobili a uso abitativo (Art. 119, D. L. n. 34/2020).

Oltre a queste tipologie di oneri esclusi dal calcolo, importante è delineare come vengono trattati gli oneri derivanti da obbligazioni giuridiche contratte prima dell'entrata in vigore della Legge di Bilancio 2025. Con riferimento a questi, il legislatore ha introdotto una clausola di salvaguardia, nota in dottrina come principio di grandfathering, definendo anche queste tipologie di oneri come esclusi dal nuovo massimale. Tale clausola è un meccanismo giuridico e normativo che consente a soggetti con situazioni preesistenti di continuare ad operare secondo le vecchie regole, più favorevoli, nonostante l'entrata in vigore di nuove normative più rigide. Ciò evitando che i mutamenti legislativi operino in modo retroattivo su scelte d'investimento già consolidate (Itaxa, 2024)

Tra i più comuni oneri assoggettabili a questa clausole di salvaguardia sono presenti le seguenti tipologie di spese con interesse pluriennale (Legge n. 207/2024):

- Gli interessi passivi, e i relativi oneri accessori, pagati in dipendenza di mutui ipotecari contratti per l'acquisto, la costruzione o la ristrutturazione edilizia dell'abitazione principale, per contratti di mutuo stipulati entro la data del 31 dicembre 2024.
- I premi pagati per assicurazioni sulla vita, infortuni, rischio morte, invalidità permanente o non autosufficienza, stipulati entro il 31 dicembre 2024.
- Le rate annuali derivanti da spese detraibili pluriennali, tra cui gli interventi di recupero del patrimonio edilizio o riqualificazione energetica, se per oneri effettivamente sostenuti e pagati sempre entro il 31 dicembre 2024.

Il legislatore ha quindi stabilito un netto confine dal punto di vista temporale, decidendo di salvaguardare le spese pluriennali sostenute prima del 1° gennaio 2025. Ne deriva che il nuovo sistema di capping delle detrazioni fiscali introdotto dall'Art. 16-ter del TUIR impatterà principalmente sui nuovi investimenti e sulle nuove obbligazioni, sostenuti a decorrere da tale data, preservando gli impegni pregressi.

2.2.3. La lettura coordinata dei filtri dell'Art. 15 e dell'Art. 16-ter del TUIR

Ultimo aspetto da chiarire riguardo al funzionamento dell'Art. 16-ter si fonda sulla sua sovrapposizione, parziale, con lo stesso Art. 15 del TUIR. L'Art. 15 è l'articolo del Testo Unico delle Imposte sui Redditi dove si disciplinano le detrazioni per oneri e spese, delle quali il contribuente può beneficiare per ridurre l'imposta lorda. In tema di coordinamento con l'Art. 16-ter è necessario richiamare i commi 3-bis, 3-ter e 3-quater dell'Art. 15, i quali hanno sostanzialmente introdotto un meccanismo che riduce o azzerava la possibilità di detrarre la maggior parte delle spese in linea teorica detraibili al 19% per i contribuenti appartenenti alle fasce di reddito più alte (D.P.R. n. 917/1986). Nel concreto, tale meccanismo di riduzione progressiva, o *décalage*, delle detrazioni fiscali, fa riferimento anch'esso a precise soglie reddituali, riassumibili nel seguente modo:

- Fino a €120.000: il contribuente può beneficiare pienamente delle detrazioni spettanti, senza alcun limite alla loro detraibilità.
- Da €120.001 a €240.000: in questa fascia reddituale si mette in moto il meccanismo di riduzione progressiva del beneficio fiscale. La quota totale di spesa detraibile si ottiene moltiplicando l'onere per il seguente coefficiente, delineato dalla frazione:
$$\frac{240.000 - RC}{120.000}$$
- Oltre €240.000: la detraibilità per le spese sostenute risulta interamente azzerata. Al contribuente, al superamento di questa soglia di reddito complessivo, dunque non spetta più alcuna detrazione.

È importante sottolineare come tale sistema di riduzione progressiva delle detrazioni, introdotto con la Legge del 27 dicembre 2019, n. 160 (Legge di Bilancio 2020), non preveda chiaramente una diretta integrazione con l'Art. 16-ter, essendo stato

quest'ultimo introdotto solo successivamente con la Legge di Bilancio 2025. Mettendo in luce i punti di contatto tra questi due articoli, anche l'Art. 15 ai commi 3-bis, 3-ter e 3-quater riconosce delle clausole di salvaguardia per le spese sanitarie, per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio e per gli interessi passivi relativi a mutui sull'abitazione principale. Tali oneri, infatti, rimangono sempre detraibili in misura piena, indipendentemente dall'ammontare del reddito (D.P.R. n. 917/1986).

Dall'analisi complessiva degli Art. 15 e 16-ter, emerge quindi una difficoltà interpretativa legata alla loro inevitabile sovrapposizione. La lettura coordinata dei due Articoli fa emergere una inevitabile complessità di calcolo per le detrazioni a partire dall'anno 2025, in quanto questi due sistemi di capping delle detrazioni risultano essere cumulativi, e non alternativi (Agenzia delle Entrate, 2025).

È importante sottolineare come le spese per mutui o prestiti contratti dal 1° gennaio 2025, per queste tipologie di redditi elevati, non subiscono la limitazione dell'Art. 15 (in quanto difesi dalle clausole di salvaguardia di questo Articolo), ma solo quella dell'Art. 16-ter, in quanto stipulati successivamente al 31 dicembre 2024 (Agenzia delle Entrate, 2025).

Conseguenza logica dell'effetto cumulativo di queste due limitazioni è che, per un contribuente con un reddito complessivo superiore a €75.000 ma inferiore a €120.000, si considera esclusivamente l'Art. 16-ter per delimitare il suo tetto massimo di spese detraibili. Invece, per redditi superiori a €120.000, entra in gioco la lettura sovrapposta di entrambi gli Articoli. La lettura incrociata di questi riferimenti legislativi comporta una contrazione progressiva del beneficio fiscale, che deve essere determinata attraverso le seguenti fasi sequenziali di calcolo:

- Filtro dell'Art. 16-ter: si quantificano innanzitutto la totalità delle spese sostenute nel 2025 (si prende come riferimento il primo anno di applicazione congiunta dei due Articoli, considerando esclusivamente casistiche di redditi influenzati dalla sovrapposizione di questi) e le si riparametrano sulla base del tetto massimo previsto dall'importo base e dal coefficiente familiare. In questo passaggio, il contribuente ha interesse economico a saturare il proprio plafond, in maniera

prioritaria con spese che garantiscono un'aliquota di detrazione maggiore, come quelle sostenute per ristrutturazioni edilizie. Tale conclusione è logica, esemplificandola l'effetto sarebbe il seguente: per un contribuente con reddito di €100.000 e con due figli a carico, il tetto massimo di spesa detraibile è fissato a €6.800. Se il contribuente saturasse tale spesa esclusivamente con oneri detraibili al 19%, beneficerebbe di una riduzione della propria imposta lorda pari a €1.292 ($6.800 \times 19\%$); mentre, se saturasse il suo plafond esclusivamente con spese per ristrutturazioni edilizie (in questo esempio assumiamo che siano spese sostenute dopo il 31 dicembre 2024, e quindi assoggettate all'Art. 16-ter) beneficerebbe di una riduzione di €3.400 ($6.800 \times 50\%$). Il vantaggio fiscale ottenibile in questo esempio attraverso la selezione degli oneri sarebbe pari a €2.108 ($€3.400 - €1.292$). Il contribuente ha quindi la facoltà di selezionare a proprio piacere le spese detraibili per raggiungere il plafond, rimanendo questo, al netto delle deroghe al plafond previste dalle clausole di salvaguardia, l'unico spazio di manovra ammissibile a fronte delle nuove limitazioni introdotte.

- Filtro dell'Art. 15: allocati i vari oneri detraibili all'interno del plafond, viene applicata la riduzione proporzionale per quegli oneri assoggettati alla normativa dell'Art. 15, ricordando che da questi rimangono sempre esclusi le spese sanitarie e gli interessi passivi per mutui sull'abitazione principale. È importante sottolineare come il filtro dell'Art. 15 trova applicazione solo ed esclusivamente per redditi maggiori a €120.000 (D.P.R. n. 917/1986).

Al fine di meglio comprendere la complessità di tale sovrapposizione di manovre fiscali contenute nella Legge di Bilancio 2020 e nella Legge di Bilancio 2025, risulta opportuno sviluppare un esempio applicativo. Si prenda come riferimento un contribuente con un determinato paniere di spese detraibili per sottoporlo alle varie fasce reddituali, interessante e non interessate, dai due articoli. Si considera quindi un contribuente con due figli a carico, il quale può beneficiare del coefficiente familiare di 0,85. Per il paniere di spese detraibili sostenute nel 2025, si considerino per ogni possibile scenario reddituale sempre le medesime di seguito elencate, in modo da avere un confronto diretto in termini di benefici fiscali al variare del reddito complessivo:

- Spese mediche: €1.500. Queste risultano essere sempre escluse dal limite dell'Art. 16-ter e dell'Art. 15, e quindi sempre detraibili al 19% (per semplicità consideriamo queste già al netto della franchigia che colpisce le spese sanitarie, pari a €129,11).
- Spese per l'istruzione universitaria: €7.000. Queste sono soggette sia al plafond dell'Art.16-ter sia, eventualmente, al décalage dell'Art. 15.
- Interessi passivi sul mutuo prima casa (stipulato nel 2025): €1.500 euro. Questi interessi passivi sono soggetti al plafond dell'Art. 16-ter, essendo il mutuo stipulato dopo il 1° gennaio 2025. Risultano però esclusi dal limite dell'Art. 15.
- “Nuove” spese di ristrutturazione edilizia (su abitazione principale, oneri del 2025): €2.500 euro. È una spesa soggetta al plafond dell'Art. 16-ter a causa della sua data di sostenimento.
- “Vecchie” spese di ristrutturazione edilizia (su abitazione principale, oneri del 2022): €1.500 euro. Queste spese sono escluse dal plafond, essendo state sostenute prima dell'1° gennaio 2025 e rientrando dunque nella clausola di salvaguardia dell'Art. 16-ter, oltre che in quella dell'Art. 15 TUIR.

Prima di analizzare i vari scenari, è necessario evidenziare fin da subito quali tra le spese considerate nel paniere sono spese sempre escluse dal plafond dell'Art. 16-ter e allo stesso tempo soggette alle clausole di salvaguardia anche dell'Art. 15: queste sono le spese mediche, sempre detraibili al 19%, e le spese per le ristrutturazioni edilizie sostenute prima del 2025, detraibili al 50%. Per le prime la detrazione spettante sarà sempre pari a €285 ($€1.500 \times 19\%$), mentre per le seconde sarà pari a €750 ($€1.500 \times 50\%$). La somma delle detrazioni che esulano dai limiti normativi è quindi pari a €1.035 ($€285 + €750$). A questo punto, si considerano i vari scenari assoggettabili o meno ai meccanismi degli Articoli 15 e 16-ter del TUIR:

- 1° scenario con reddito complessivo €74.000: essendo sotto la soglia dei €75.000, non si applica né il meccanismo di limitazione dell'Art. 16-ter, né quello dell'Art. 15. Tutte le spese vengono quindi considerate nella loro interezza come detraibili. Il beneficio fiscale ottenibile, dunque, sarà il seguente:
 - Detrazioni esenti da limitazioni sempre: €1.035
 - Nuove spese di ristrutturazione edilizia (50% di €2.500): €1.250

- Mutuo (19% di €1.500): €285
- Università (19% di €7.000): €1.330

Il risparmio d'imposta totale ammonta a €3.900.

- 2° scenario con reddito complessivo €95.000: in questo scenario entra in gioco il tetto massimo dell'Art. 16-ter, essendo nella fascia reddituale €75.000 - €100.000. L'importo base da considera sarà dunque pari a €14.000, il quale, moltiplicato per il coefficiente familiare di 0,85 (visto che il contribuente ha due figli a carico) determinerà un tetto massimo di spesa pari a €11.900 ($14.000 \times 0,85$). Essendoci €11.000 totali di spese da allocare, il contribuente risulta capiente in quanto queste non superano il suo plafond, e potrà quindi beneficiare di un risparmio d'imposta pari a €3.900 come nel 1° scenario.

- 3° scenario con reddito complessivo €110.000: anche in questo scenario si applica il filtro dell'Art. 16-ter, con un importo base che rispetto al secondo scenario scende a €8.000, determinando un tetto massimo di spese da portare in detrazione pari a €6.800 ($€8.000 \times 0,85$). In questo caso è evidente come il contribuente, per una parte delle spese sostenute nel corso dell'anno, risulti incapiente. È questo un caso in cui entra in gioco l'ottimizzazione dell'allocatione delle spese sostenute: verranno quindi allocate in primis le spese che danno luogo ad una detrazione fiscale maggiore, ossia le spese di ristrutturazione edilizia sostenute nel 2025 (detrazione 50%), che satureranno uno spazio di €2.500 dei possibili €6.800. Successivamente, si allocheranno le spese con detrazioni spettanti al 19%: consideriamo la totalità dei mutui per €1.500 e in via residuale le spese universitarie per €2.800 ($€6.800 - €2.500 - €1.500$). Dunque, per i restanti €4.200 di spese universitarie, questi non potranno essere portati in detrazione e andranno quindi perduti ai fini fiscali. Il risultato finale sarà pari a:
 - Detrazioni esenti da limitazioni sempre: €1.035
 - Nuove spese di ristrutturazione edilizia (50% di €2.500): €1.250
 - Mutuo (19% di €1.500): €285
 - Università (19% di €2.800): €532

Il risparmio d'imposta totale ammonta a €3.102.

- 4° scenario con reddito complessivo €150.000: il tetto massimo dell'Art. 16-ter permane ed è quello precedentemente calcolato, pari a €6.800. Anche l'allocazione delle spese rimane uguale a quella del 3° scenario, essendo questa un'allocazione già ottimizzata. In questo scenario si manifesta però anche il filtro dell'Art. 15, poiché il reddito supera i €120.000. Risulta in questo caso necessario calcolare il coefficiente di riduzione, con la seguente formula:

$$\frac{240.000 - 150.000}{120.000} = 0,75$$

Poiché il reddito complessivo (RC) in questo scenario è pari a €150.000, la quota di detraibilità spettante sarà dunque pari al 75%. Tale decurtazione del 25%, però, non colpisce le spese di ristrutturazione sostenute nel 2025, né tantomeno gli interessi passivi per il mutuo. L'unica spesa assoggettata al *décalage* è quindi quella universitaria, con l'importo su cui calcolare il 19% che passa da €2.800 a €2.100 (75% di 2.800). Le detrazioni finali spettanti saranno quindi pari a:

- Detrazioni esenti da limitazioni sempre: €1.035
- Nuove spese di ristrutturazione edilizia (50% di €2.500): €1.250
- Mutuo (19% di €1.500): €285
- Università (19% di €2.100): €399

Per un totale di €2.969.

- 5° scenario con reddito complessivo €250.000: per redditi così elevati persiste il filtro dell'Art. 16 ma soprattutto si inasprisce il filtro dell'Art. 15, il quale determina che tutte le spese detraibili al 19% assoggettate alla norma si azzerino totalmente. Ciò significa che i €2.800 di spese universitarie, che avevano superato il primo filtro, vengono ora completamente azzerati. Le detrazioni finali spettanti sono, in quest'ultimo esempio, pari a:
- Detrazioni esenti da limitazioni sempre: €1.035
 - Nuove spese di ristrutturazione edilizia (50% di €2.500): €1.250
 - Mutuo (19% di €1.500): €285

- Università (19% di €0): €0

Per un totale di €2.570.

Si evidenzia come all'aumentare del reddito complessivo, l'effetto erosivo, causato dall'introduzione del tetto massimo di spesa detraibile e dalla sua progressiva riduzione fino al suo azzeramento a €240.000, tende a progredire con una velocità diversa, variabile, in funzione della natura degli oneri effettivamente sostenuti. Questo risulterebbe ancor più evidente se un contribuente avesse, durante l'anno di riferimento, sostenuto o riportato solamente spese detraibili protette dalle clausole di salvaguardia, come spese sanitarie o spese di ristrutturazione edilizia antecedenti all'anno 2025: in questo caso non ci sarebbe alcuna differenza tra chi possiede redditi medio-bassi e chi medio-alti, beneficiando tutti della stessa agevolazione fiscale, salvo capienza.

Tale riduzione diventa progressivamente più marcata al crescere delle spese riparametrabili all'interno dei meccanismi filtro dell'Art. 15 e dell'Art. 16-ter. Analizzando le fasce reddituali fino a €100.000, e quindi gli scenari 1 e 2 dell'esempio, si denota come il contribuente recuperi esattamente la medesima imposta in entrambi: ciò a dimostrazione che, per fasce reddituali intermedie, il limite dell'Art. 16-ter è stato studiato per non risultare eccessivamente penalizzante. Il principale effetto erosivo si manifesta con la lettura sovrapposta dei due Articoli, comportando un inasprimento progressivo per i redditi medio-alti.

Tale penalizzazione può essere considerata analogamente ad un prelievo aggiuntivo occulto, che non si realizza attraverso l'innalzamento nominale delle aliquote IRPEF, ferme al 43% per queste tipologie reddituali, ma attraverso la progressiva perdita dei benefici derivanti dalle tax expenditures.

È da evidenziare anche come, dalla lettura incrociata dei due articoli, si possano formare delle vere e proprie anomalie in sede di calcolo dell'allocazione ottimale delle spese per formare il plafond. Queste anomalie hanno luogo quando, come nell'esempio, vengono considerate le spese legate agli interessi passivi sui mutui stipulati dopo il 1° gennaio 2025. Infatti, questi non risultano essere protetti dal meccanismo filtro dell'Art. 16-ter,

entrando nell'allocatione di spese detraibili che devono sottostare al tetto massimo. Il tutto però viene stravolto al superamento della soglia di €120.000, quando si innesca il filtro dell'Art. 15, che per propria clausola di salvaguardia all'art. 15, comma 3-quater del TUIR, stabilisce che per gli interessi passivi sui mutui la detrazione spetta per l'intero importo, a prescindere dall'ammontare del reddito complessivo del contribuente. È dunque una conseguenza che anche questi interessi passivi su mutui, pur stipulati dopo il 1° gennaio 2025, ricadano all'interno di questa protezione. La situazione che si viene a creare è che queste tipologie di spese verranno assoggettate al tetto massimo nella fascia reddituale compresa tra €75.000 e €120.000, per poi uscire da questo capping al di sopra di tale soglia reddituale, creando una situazione paradossale in cui redditi più alti presentano maggiori agevolazioni fiscali in questo senso rispetto a quelli più bassi (Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, 2024).

2.3. La rimodulazione delle spese di ristrutturazione edilizia: Art. 16-bis TUIR

Altro provvedimento di rilievo presente all'interno della Legge di Bilancio 2025 riguarda il *décalage* per le spese di recupero del patrimonio edilizio e il loro doppio binario di osservazione. Il regime strutturale preesistente, previsto dall'Art. 16-bis del TUIR, prevede che l'aliquota del 36% sia l'aliquota di detraibilità ordinaria per tali tipologie di spese (D.P.R. n. 917/1986): è solo attraverso una serie di deroghe, continuamente riproposte nell'ultimo decennio, che l'aliquota è stata innalzata al 50%, con il tetto massimo di spesa detraibile di €96.000 per unità immobiliare.

Con la Legge di Bilancio 2025 però non si è determinato il semplice ritorno all'aliquota del 36% su tutti gli immobili, ma si è deciso di mantenere il 50% per le abitazioni principali per l'intero anno d'imposta 2025, riportando l'aliquota al 36% solo per gli altri immobili al di fuori dell'abitazione principale, e mantenendo il tetto di spesa massimo a €96.000 (senza quindi riportarlo a €48.000 come previsto dal regime strutturale preesistente). Con la Legge di Bilancio 2025 quindi si è previsto l'inizio di una graduale riduzione di queste aliquote, considerando che con la successiva Legge di Bilancio 2026 l'obiettivo iniziale era quello di rendere strutturale la riduzione dal 50% al 36% anche per le abitazioni principali, inasprendo ulteriormente la riduzione per le

altre tipologie di immobili con un'ulteriore riduzione dal 36% al 30%. Con la Legge n. 199 del 30 dicembre 2025 (Legge di Bilancio 2026) si è però deciso, infine, di congelare questo sistema di riduzione previsto per il 2026, con l'obiettivo di renderlo applicabile a partire dal 2027, e rinviando di fatto di un anno tale manovra.

Occorre precisare come tali riduzioni di aliquote non siano applicabili in maniera retroattiva, poiché per le detrazioni edilizie vige il principio di cassa, grazie al quale l'aliquota e il massimale di spesa applicabili dipendono esclusivamente dalla data in cui viene effettuato il pagamento tramite bonifico parlante (D.P.R. n. 917/1986). Per tutte le spese sostenute fino al 31 dicembre 2024, dunque, non risultano applicabili tali modifiche peggiorative.

Questa riduzione per i contribuenti è aggravata ulteriormente dai limiti reddituali previsti per i redditi maggiori di €75.000 per le spese di ristrutturazione sostenute nel 2025. Questo meccanismo è infatti un forte disincentivo alla convenienza marginale nel sostenere importanti interventi di riqualificazione per i contribuenti ad alto reddito. Basti pensare ad un contribuente che decida di sostenere spese di ristrutturazione sulla sua abitazione principale, nel 2025, pari all'importo massimo per saturare il tetto delle spese per immobile previste per il 2025, mantenuto a €96.000. A tale soggetto spetterebbe una quota teorica di €9.600 di spesa annua (derivante dalla ripartizione di 96.000 € in 10 quote annuali) da portare in detrazione. Applicando a questo importo il 50% di detraibilità, la detrazione teorica ammonterebbe a €4.800 annui. Supponendo che tale contribuente non abbia figli a carico e un reddito di 101.000, risulterebbe un tetto massimo di spesa annuo pari a €4.000 ($€8.000 \text{ importo base} \times 0,50 \text{ coefficiente familiare}$). Di conseguenza, il calcolo della detrazione al 50% dovrà essere effettuato esclusivamente su questo limite capiente di €4.000, riducendo il beneficio effettivo a €2.000 annui. Risulterebbe dunque, per 10 anni consecutivi, una perdita effettiva di €2.800 annui ($€4.800 \text{ importo annuo ristrutturazione} - €2.000 \text{ capping}$). La perdita di detrazioni effettive spalmata nei 10 anni sarebbe pari a €28.000 ($€2.800 \text{ perdita annua} \times 10 \text{ anni}$), comportando una drastica erosione del beneficio economico per chi decide, con queste condizioni reddituali, di investire su interventi di riqualificazione energetica.

Questo aspetto presenta criticità non tanto per la perdita in sé di detrazioni per coloro che appartengono ad una fascia reddituale medio-alta, ma piuttosto per la penalizzazione prevista per coloro che decidano di mobilitare risorse ed investimenti verso una transizione sempre più improntata alla sostenibilità, perdendo quella serie di incentivi fino ad oggi garantiti. Sono infatti da considerarsi all'interno delle spese di ristrutturazione edilizia anche le spese legate a ecobonus e sismabonus (D.L. 4 giugno 2013, n. 63). Inoltre, questa restrizione insinua un clima di incertezza legato ai piani futuri per i contribuenti, in termini di investimenti immobiliari. Questa dinamica si pone anche in contraddizione con gli obiettivi dettati dalla Direttiva UE 2024/1275 sull'efficienza energetica (ovvero la nuova Direttiva "Case Green" o EPBD, *Energy Performance of Buildings Directive*) che produrrà effetti a partire dal 2025, limitando di conseguenza la propensione all'indebitamento per intraprendere costosi lavori di riqualificazione strutturale.

Tale decisione del Legislatore potrebbe però essere legata al fatto che, con questa manovra di Bilancio, il governo voglia rendere più selettivo il sistema di incentivi, concentrando le risorse su particolari interventi strutturali in questo settore. In questo senso verrebbe quindi rispettato l'obiettivo della Direttiva EPBD: finanziando quindi le spese mirate al rispetto di tale direttiva, senza l'abbondanza di agevolazioni che ha caratterizzato l'Italia negli ultimi anni.

Altra motivazione legata al ripristino delle aliquote ordinarie è con molta probabilità anche lo sperpero di agevolazioni concesse negli ultimi anni, tra cui il Superbonus 110%, ossia l'agevolazione fiscale legata agli interventi di efficientamento energetici e antisismici, introdotto dal 1° luglio 2020 (D.L. 19 maggio 2020, n. 34). Questa agevolazione a suo tempo ha causato un picco anomalo di domanda nel settore edile, causando un'inflazione settoriale dei costi e della manodopera, con conseguenze dannose per le casse dello Stato: secondo i dati riportati nel Documento Programmatico di Finanza Pubblica 2025, nel quadriennio 2020-2023 l'impatto sul deficit generato unicamente dal Superbonus (senza considerare il Bonus Facciate o altri tipi di bonus) è stato di circa 153-165 miliardi di euro (Senato della Repubblica & Camera dei deputati, 2025a). Gli effetti sul debito pubblico a lungo termine sono stimati con una costante

crescita, che si stima raggiungerà il picco di 157 miliardi nel 2027, con un incidenza del 6,6% sul PIL, come confermato dalle relazioni tecniche basate sui dati ISTAT e MEF (Senato della Repubblica & Camera dei deputati, 2025a). Il ricollocamento delle percentuali al 36% e al 30% mira, infatti, a stabilizzare il mercato e a ripristinare una corretta dinamica dei prezzi nel settore edile.

È da sottolineare infine come il mantenimento così a lungo del 50% per questa tipologia di detrazioni ha avuto un carattere di eccezionalità, ricordando che la riduzione delle aliquote non è un nuovo provvedimento, ma semplicemente il ritorno all'ordinarietà dell'Art. 16-bis.

2.4. Analisi delle aliquote marginali effettive

Sulla base di quanto delineato nei paragrafi precedenti, emerge con chiarezza come, per poter valutare in maniera rigorosa la progressività del sistema fiscale italiano e il carico tributario reale, non ci si possa limitare all'osservazione delle aliquote nominali. Per comprendere l'impatto reale sui comportamenti economici degli individui è necessario considerare l'aliquota marginale effettiva (AME).

Nell'analizzare le aliquote marginali effettive generate dalla sovrapposta lettura di aliquote nominali, bonus fiscali (con il loro ottenimento e perdita al raggiungimento di determinate soglie o condizioni) e detrazioni, l'analisi condotta dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) ha delineato come, nonostante la Legge di Bilancio 2025 abbia effettivamente ridotto le aliquote nominali da 4 a 3, accorpando la vecchia aliquota del 25% a quella del 23% preesistente, il numero di aliquote marginali effettive nel complesso è aumentato, passando dalle precedenti 4 alle attuali 7 (8 considerando la no-tax area) (UPB, 2024a).

Questa evidenza denota quindi un quadro fiscale molto frammentato, in controtendenza con l'impressione che la riduzione da 4 a 3 aliquote fornisce, ossia quella di snellire e semplificare l'attuale sistema fiscale. È da sottolineare come queste osservazioni riguardino esclusivamente i percettori di reddito da lavoro dipendente e assimilati, essendo i soggetti appartenenti a questa categoria gli unici percettori dei nuovi bonus fiscali e delle detrazioni aggiuntive introdotte dalla Legge di Bilancio 2025.

L'aliquota marginale effettiva rappresenta un indicatore che permette di misurare il guadagno reale a fronte di ogni aumento marginale del reddito, ed è fondamentale perché, allo stesso tempo, permette di individuare gli effetti negativi derivanti dalla perdita dei benefici fiscali o delle detrazioni al crescere della base imponibile. L'UPB, infatti, riconosce nell'introduzione della detrazione decrescente per i redditi compresi tra i €20.001 e i €40.000 la causa principale di generazione di nuove aliquote marginali. Tali aliquote, delineate assumendo come riferimento un lavoratore dipendente tipo, privo di carichi familiari (e quindi delle relative detrazioni d'imposta spettanti) sono le seguenti (UPB, 2024a):

- Da €0 a €8.500: AME -7,1%. Questo segmento di reddito coincide con la no-tax area, come affermato in precedenza (cfr. paragrafo 2.1.2. "Articolo 13 TUIR: detrazioni per tipologie di reddito. Taglio del cuneo fiscale"). All'assenza di aliquote fiscali effettive in quest'area si aggiunge l'effetto del nuovo trattamento integrativo, pari al 7,1% del reddito complessivo, che in questo caso opera come un'imposta negativa, portando l'AME a -7,1%. Questa dinamica consente di dare un forte incentivo all'ingresso nel mercato del lavoro grazie ad un guadagno marginale che, fino al raggiungimento della soglia di €8.500, risulta essere maggiore rispetto alla retribuzione nominale (a titolo di esempio, a fronte di una retribuzione netta pre-applicazione del bonus di €100, al dipendente ne spettano €107,10); inoltre tale dinamica risulta essere anche un incentivo, seppur marginale, alla riduzione del cosiddetto lavoro sommerso per tali classi di reddito.
- Tra €8.500 e €15.000: AME ~18%. In questo segmento reddituale viene applicata la prima aliquota nominale del 23%. In questa fascia, quindi, è effettivamente presente un'imposta lorda, che risulta essere controbilanciata parzialmente dall'effetto del bonus fiscale, che per questo segmento reddituale risulta essere ridotto rispetto alla precedente, essendo pari al 5,3%. Se si sottrae questo sussidio dall'effettivo onere determinato dall'aliquota nominale, e si includono nel calcolo anche le addizionali regionali e comunali dovute (stimate in questo caso e anche nei successivi, in quanto variano leggermente a seconda delle regioni e dei comuni), l'aliquota marginale effettiva risulta essere all'incirca del 18%. Rispetto al

precedente sistema che non presentava il bonus, e che quindi attestava un'AME del 23%, il carico fiscale marginale risulta essere ridotto, e quindi appare meno gravoso per i contribuenti appartenenti a questa fascia.

- Tra €15.000 e €20.000: AME ~27%. Per questi redditi l'imposizione fiscale inizia ad inasprirsi a causa di due effetti simultanei: si ha da un lato un'ulteriore contrazione del nuovo bonus fiscale, che da 5,3% passa a 4,8%, e dall'altro lato la detrazione base spettante per i redditi di lavoro dipendente che inizia a decrescere, generando un'aliquota implicita pari al 4-5% circa. Considerando questi due effetti assieme all'applicazione dell'aliquota nominale del 23%, l'AME si attesta quindi al 27% circa. Ad ogni modo, tale aliquota marginale effettiva risulta essere inferiore rispetto al precedente sistema, che in assenza di bonus e con un'aliquota nominale del 25%, unito alla riduzione progressiva delle detrazioni di lavoro dipendente, generava un'AME del 35%.
- Tra €20.000 e €28.000: AME ~30%. Rispetto al segmento precedente, in questo fascia l'unica variazione che si ha è la perdita del bonus fiscale. Tale effetto negativo viene però parzialmente controbilanciato dall'introduzione della nuova detrazione aggiuntiva per i redditi di lavoro dipendente, che fino a €28.000 risulta essere pari a €1.000. Tale importo consente di ridurre l'aliquota implicita derivante dalla decrescita progressiva delle detrazioni base per redditi, generando un'AME del 30% circa.
- Tra €28.000 e €32.000: AME ~45%. In questo scenario scatta l'applicazione della seconda aliquota nominale, con il passaggio dal 23% al 35%. Ciò determina un forte inasprimento dell'imposizione fiscale marginale, che, sommandosi alle continue riduzioni delle detrazioni base e alla marginale incidenza delle addizionali locali, determina un'AME del 45% circa.
- Tra €32.000 e €40.000: AME ~56%. Questa fascia reddituale rappresenta l'area in cui si registra il picco massimo in termini di aliquota marginale effettiva, configurando una vera e propria anomalia del sistema fiscale, risultando estremamente impattante per il ceto medio italiano. All'interno di questo intervallo reddituale il contribuente sconta contemporaneamente 4 leve impositive distinte, che nella loro somma danno luogo a questa aliquota marginale effettiva,

considerabile quasi come espropriativa a causa del suo valore percentuale. Tali leve sono:

- Aliquota nominale IRPEF: questo intervallo di reddito è gravato dal secondo scaglione d'imposta, fissato al 35%.
- Aliquota implicita della detrazione aggiuntiva: per eliminare l'effetto soglia generato in passato dalla cessazione dell'effettiva decontribuzione (cfr. paragrafo 2.1.2. "Articolo 13 TUIR: detrazioni per tipologie di reddito. Taglio del cuneo fiscale"), il Legislatore ha stabilito che la detrazione aggiuntiva di €1.000 per questa fascia reddituale non sia più fissa, ma si riduca progressivamente tra i €32.000 e i €40.000, fino al suo completo azzeramento. Se da un lato l'introduzione di questa ulteriore detrazione risulta essere un evidente tentativo da parte del Legislatore di ridurre la pressione fiscale per i contribuenti nell'ottica del taglio del cuneo fiscale, dall'altro, sotto un punto di vista matematico, sottrarre €1.000 di detrazione su una base incrementale di reddito di €8.000 ($€40.000 - €32.000$) genera un'aliquota marginale implicita costante pari al 12,5% ($1.000/8.000$).
- Aliquota implicita della detrazione base: parallelamente a quanto appena descritto, tra i €32.000 e i €40.000 prosegue anche il riassorbimento della detrazione base per il lavoro dipendente (con il suo totale azzeramento che avverrà solo al raggiungimento dei €50.000). L'incidenza di questa riduzione comporta l'aggiunta di un'ulteriore aliquota implicita quantificabile al 5,5%.
- Addizionali Regionali e Comunali: queste seguono logiche proporzionali o leggermente progressive a seconda dei singoli enti territoriali, e sono quantificabili in media con un ulteriore 3% da considerare.

La somma di queste quattro componenti dà luogo all'AME del 56% circa. Tale percentuale risulta essere anche l'onere marginale massimo sopportato dai contribuenti italiani all'interno dell'intero ordinamento tributario. Ciò risulta essere in primo luogo paradossale, poiché tale peso tributario colpisce una fascia di lavoratori appartenente al ceto medio, generando una forte asimmetria marginale rispetto alle classi di reddito immediatamente superiori. Nel disegno precedente del

Legislatore, tale fascia reddituale subiva un'imposizione marginale del 45% circa, più bassa quindi di quella attuale.

- Tra €40.000 e €50.000: AME ~45%. Sopra i €40.000 si esaurisce l'effetto marginale negativo derivante dall'azzeramento della detrazione aggiuntiva; in questa fascia, all'aliquota nominale del 35% si unisce l'effetto negativo della riduzione progressiva della detrazione base di lavoro dipendente, oltre all'incidenza marginale delle addizionali, dando luogo ad un'AME del 45% circa.
- Oltre i €50.000: AME ~43%. Oltre i €50.000 la detrazione base per redditi di lavoro dipendente risulta essere esaurita, con il suo totale annullamento. Unico effetto che dà luogo a questa aliquota marginale è legato all'aliquota nominale del terzo scaglione, pari al 43% per questi livelli di reddito (Legge n. 207/2024). Questa fascia reddituale risulta essere l'unica in cui l'aliquota nominale coincide con quella marginale effettiva, dimostrando in un certo senso anche la complessità di analisi dietro all'attuale sistema fiscale, con informazioni implicite non immediatamente osservabili.

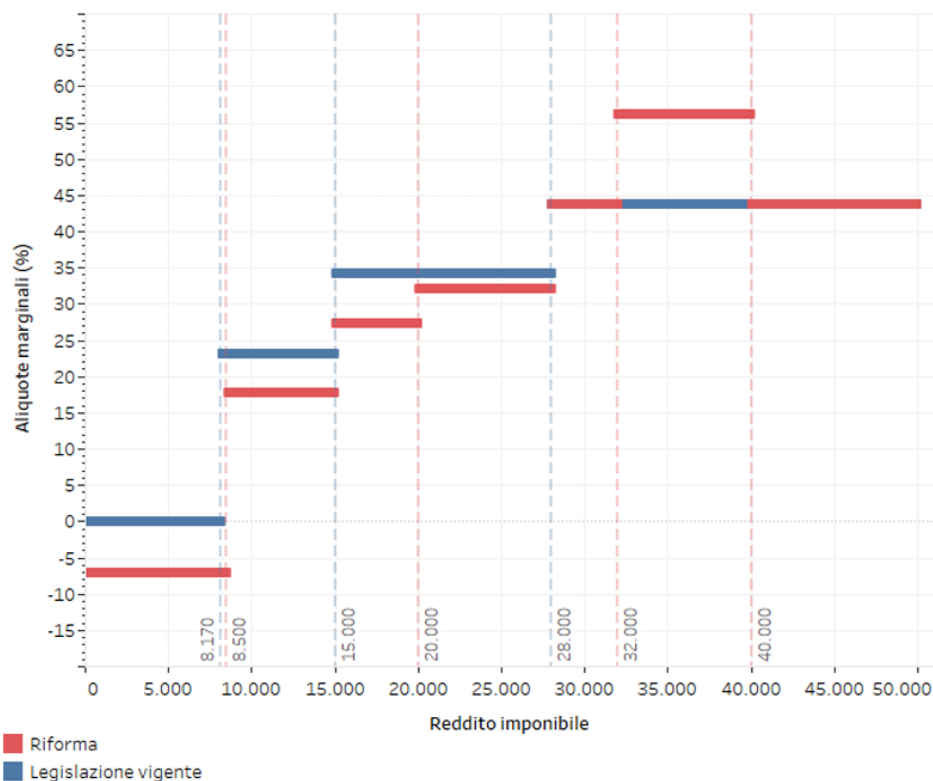


Figura 2.1: Aliquote marginali prima e dopo la riforma. Fonte: Ufficio Parlamentare di Bilancio, (2024a). *Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2025 (C. 2112-bis)*. Commissioni riunite V della Camera dei deputati e 5^a del Senato della Repubblica. https://senato-my.sharepoint.com/personal/simona_piccinini_upb_senato_it/Documents/Audizioni/11_DDLB_5_11/SP_Audizione_DDL_bilancio_2025

Analizzando nel dettaglio il segmento reddituale compreso tra i €32.000 e i €40.000, si denota come questo sia l'unico intervallo in cui non viene rispettato il principio di progressività dell'imposizione fiscale, seppur in via marginale: l'AME introduce un'evidente regressività al margine del sistema. Esemplificando brevemente il paradosso, un lavoratore dipendente con un reddito di €45.000 cede allo Stato, su un'unità di reddito aggiuntivo, una percentuale nettamente inferiore rispetto ad un contribuente che dichiara €35.000 (UPB, 2024a).

Tale paradosso, oltre ad essere tecnicamente un controsenso con l'attuale sistema impositivo italiano, risulta essere anche un segnale di discostamento dal disegno della Legge Delega per la riforma fiscale (Legge n. 111/2023), che prevede la transizione verso un sistema di aliquote più semplificato rispetto a quello attuale. Inoltre, quest'ultima considerazione non solo vale per questo segmento, ma anche per tutte le fasce reddituali effettive che si sono venute a creare con l'introduzione di questi nuovi strumenti legati al taglio del cuneo fiscale.

Con specifico riferimento a questo scaglione si possono fare una serie di considerazioni macroeconomiche legate all'offerta di lavoro nel mercato italiano: tale pressione fiscale marginale è sintomo di una distorsione nel mercato del lavoro, in quanto crea un forte disincentivo a sostenere un impegno lavorativo aggiuntivo per soggetti collocati nelle fasce reddituali immediatamente inferiori, ovvero sotto la soglia dei €32.000. Tale intervallo reddituale genera una classica trappola impositiva (UPB, 2024a): l'aumento dell'impegno richiesto da mansioni di maggiore responsabilità o da carichi orari addizionali non trova un'adeguata remunerazione netta, spingendo i lavoratori a prediligere il tempo libero rispetto al lavoro. Da simili considerazioni in termini di

offerta di lavoro ne discendono altre inerenti in termini di comportamenti elusivi: tale pressione fiscale marginale estremamente elevata incentiva comportamenti legati all'evasione fiscale, con l'obiettivo di tamponare, se pur attraverso vie non legali oltre che non etiche, tale gap contributivo.

Tornando al quadro generale delle sette aliquote marginali effettive, si evidenzia come il taglio del cuneo fiscale generi profonde conseguenze sull'equità orizzontale del sistema tributario, per quanto riguarda i lavoratori dipendenti e assimilati. Citando nuovamente il principio di equità orizzontale, questo impone che soggetti con uguale capacità contributiva (ovvero a parità di reddito prodotto) siano sottoposti a un onere fiscale identico (Cost., artt. 3 e 53). Questo dettato, contenuto all'interno della Costituzione, si trova chiaramente in contrasto con quanto introdotto dalla Legge di Bilancio 2025. Infatti, le nuove manovre fiscali premiano in modo preponderante i lavoratori dipendenti, concentrando l'allocazione delle risorse pubbliche su di essi e permettendogli quindi di assorbire i benefici netti più consistenti.

Al contrario, categorie contigue ma distinte dal punto di vista dell'inquadramento civilistico vengono escluse dai sussidi principali. I lavoratori autonomi assoggettati a tassazione ordinaria e i pensionati trovano infatti beneficio dal punto di vista del risparmio fiscale solamente attraverso l'accorpamento delle aliquote legali. Eppure, tutte e tre queste categorie appena citate sono assoggettate all'IRPEF. Tale paradosso, definibile anche come una discriminazione tra le varie categorie reddituali a causa di questa disparità di benefici, si somma alle già citate criticità interne alla medesima categoria dei lavoratori dipendenti, con la fascia reddituale tra i €32.000 e i €40.000 che subisce un'imposizione marginale maggiore delle categorie reddituali più alte.

La discriminazione causata da questa allocazione asimmetrica delle risorse risulta evidente dall'analisi svolta dall'UPB sulle aliquote medie d'imposta: delineato come €16.300 l'importo soglia in cui la capienza fiscale per il lavoratore dipendente è prossima allo zero grazie all'introduzione del nuovo bonus fiscale, si osserva che l'imposta netta per un pensionato con il medesimo reddito sia pari al 14%, mentre per un lavoratore autonomo in regime ordinario sia pari al 17% circa (UPB, 2024a). Le

differenze nel carico fiscale tra le diverse categorie di contribuenti evidenzia quindi una serie di disparità difficilmente giustificabili in base ai principi di equità orizzontale.

Tali disomogeneità permangono lungo tutta la curva di distribuzione dei redditi bassi e medi. Secondo le stime dell'UPB (2024a), al raggiungimento di un reddito imponibile di €30.000, il gap impositivo sfavorevole per un pensionato si attesta al 7% rispetto a un lavoratore dipendente, mentre risulta essere all'8% per un lavoratore autonomo. Le curve delle aliquote medie tendono a ricongiungersi in corrispondenza dello snodo dei €50.000, azzerando le differenze tra le varie categorie. Tale importo definisce infatti il valore soglia oltre al quale il TUIR disciplina l'esaurimento delle detrazioni base legate al reddito (D.P.R. n. 917/1986).

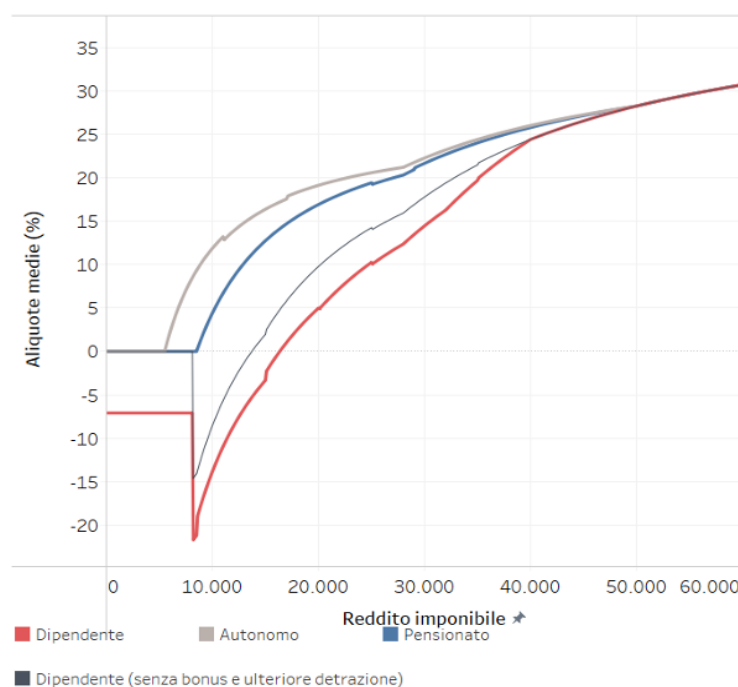


Figura 2.2: Aliquote medie per diverse categorie di contribuenti. Fonte: Ufficio Parlamentare di Bilancio, (2024a). *Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2025 (C. 2112-bis)*. Commissioni riunite V della Camera dei deputati e 5^a del Senato della Repubblica. https://senato-my.sharepoint.com/personal/simona_piccinini_upb_senato_it/Documents/Audizioni/11_DDLB_5_11/SP_Audizione_DDL_bilancio_2025

È da sottolineare come questa evidente divergenza non derivi unicamente dall'introduzione del nuovo trattamento integrativo e della detrazione aggiuntiva, ma sia il risultato di un processo normativo che prosegue da anni. Basti pensare come manovre precedenti avessero già introdotto il cosiddetto trattamento integrativo, o ex-Bonus Renzi (pari a €80,00 aggiuntivi esentasse nella busta paga mensile, poi innalzati a €100,00), spettante ai lavoratori dipendenti con reddito complessivo fino a €28.000. La condizione per l'ottenimento di tale trattamento integrativo è tutt'ora che l'imposta lorda superi le detrazioni da lavoro dipendente per i redditi fino a €15.000, di fatto escludendo i contribuenti che con i propri redditi non fuoriescono dalla no-tax area; mentre, per i redditi da €15.001 fino a €28.000 il bonus spetta solo se la somma di determinate detrazioni, come quelle per carichi di famiglia, per spese sanitarie, per ristrutturazioni edilizie ecc., superi l'imposta lorda (Legge 30 dicembre 2021, n. 234, o Legge di Bilancio 2022). A tale misura ha fatto poi seguito il meccanismo della decontribuzione previdenziale. L'UPB (2024a) segnala come tali manovre, di cui gli unici beneficiari sono i lavoratori dipendenti, rischiano di compromettere l'equilibrio e la coerenza dell'intero sistema fiscale imperniato sull'IRPEF come imposta principale.

Altra distorsione prodotta dal mix di queste manovre fiscali riguarda le dinamiche di quiescenza, in particolare il calcolo del tasso di sostituzione pensionistico. Lo stesso UPB (2024a) afferma come la nuova impronta del sistema tributario, così come definito ad oggi, causi una perdita istantanea di reddito disponibile al lavoratore dipendente che transita dalla fase lavorativa attiva alla pensione. Si stima che un dipendente con un reddito complessivo di €30.000 subirebbe una perdita immediata di €2.200 annui con questo passaggio, a causa esclusivamente della perdita del trattamento fiscale di favore proprio dei lavoratori dipendenti in queste specifiche fasce reddituali (UPB, 2024a).

2.5. Analisi degli effetti redistributivi e degli indici di progressività

Alla luce delle evidenti disomogeneità in termini di equità orizzontale all'interno del sistema IRPEF tra le varie categorie di contribuenti, è necessario analizzare anche gli effetti di tali manovre fiscali in termini di equità verticale. Se prima l'indagine era

concentrata principalmente ad analizzare il principio di parità di trattamento a parità di reddito, ora l'attenzione viene rivolta alla progressività del sistema, con l'obiettivo di garantire che coloro che abbiano una maggiore capacità contributiva debbano anche essere coloro che pagano proporzionalmente di più (realizzando un trattamento diverso e progressivo tra contribuenti diseguali).

In questo sfondo di analisi, le novità all'interno dell'IRPEF comportano una redistribuzione evidente delle risorse nazionali a vantaggio delle fasce di reddito medio-basse. L'UPB (2024a) analizza l'equità verticale in termini di reddito disponibile equivalente, una grandezza che pondera le risorse a disposizione con la composizione demografica del nucleo familiare. Dall'analisi della distribuzione dei benefici per decili di reddito familiare equivalente (di cui alla figura successiva 2.3), si denota come l'effetto combinato dei due nuovi interventi della Legge di Bilancio 2025, ossia l'ulteriore detrazione e il nuovo bonus fiscale, presenti un'incidenza più marcata per i redditi bassi, con incrementi percentuali che oscillano tra l'1,8% e il 2,3% circa. Tale incidenza rimane comunque elevata fino al settimo decile dei lavoratori dipendenti, seppur in misura meno impattante rispetto all'incidenza sui primi tre decili, per poi decrescere dall'ottavo al decimo decile, questi ultimi costituiti dalle persone con i redditi più alti per la categoria (UPB, 2024a). Come valore aggregato, il 40% circa dell'intero volume di risorse mobilitate dalla riforma si riversa esclusivamente nei primi cinque decili della popolazione secondo le analisi dell'UPB.

Analizzando però nel dettaglio le due componenti che producono tale effetto aggregato dell'incidenza sui redditi, si denota come il bonus fiscale sia il principale motivo per cui l'incidenza di tale effetto è più marcata per i decili più bassi, essendo da solo l'artefice di un beneficio vicino all'1,8% per i primi due decili della distribuzione. Invece, l'ulteriore detrazione, come pronosticabile a causa della sua configurazione, crea un apporto maggiore per i decili medi della categoria dei lavoratori dipendenti, mantenendo dei valori nell'intorno dell'1% per i decili compresi tra il terzo e l'ottavo (UPB, 2024a).

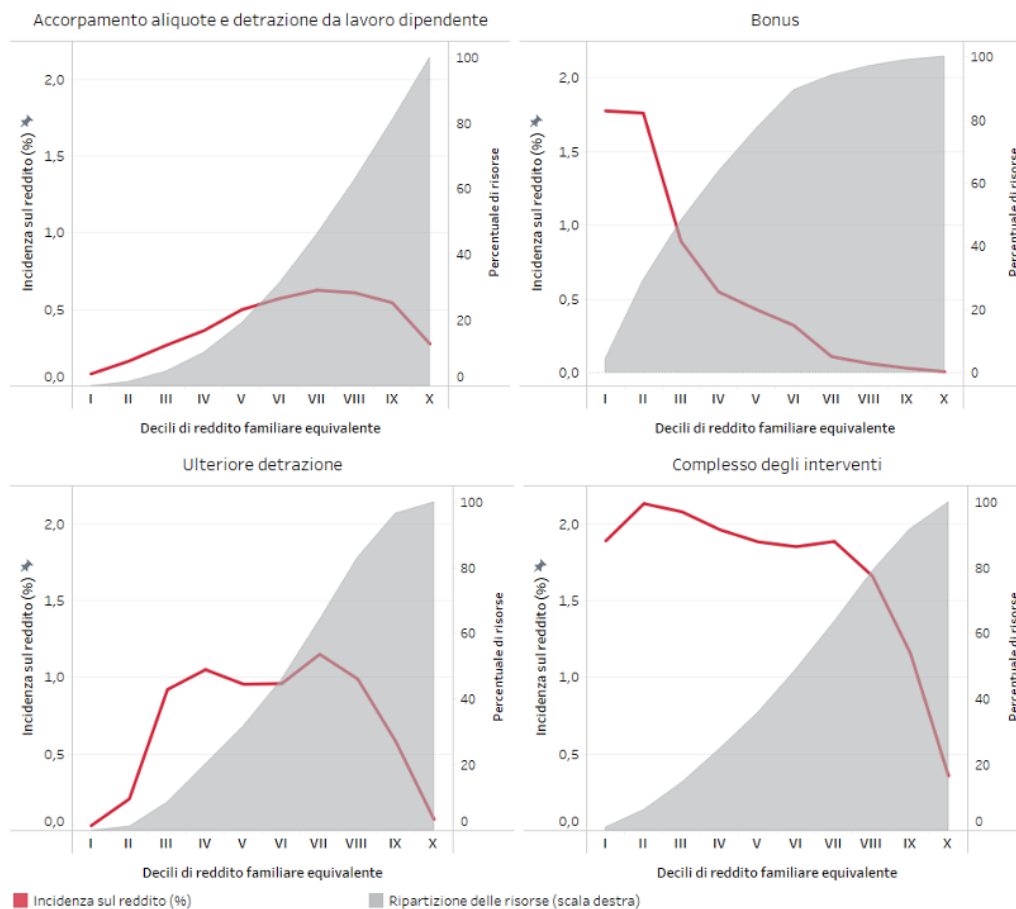


Figura 2.3: Effetti redistributivi della riforma e delle sue componenti: analisi per decili di reddito familiare equivalente. Fonte: Ufficio Parlamentare di Bilancio, (2024a). *Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2025 (C. 2112-bis). Commissioni riunite V della Camera dei deputati e 5^a del Senato della Repubblica.* https://senato-my.sharepoint.com/personal/simona_piccinini_upb_senato_it/Documents/Audizioni/11_DDLB_5_11/SP_Audizione_DDL_bilancio_2025

Ciò che si può affermare è che tale riforma fiscale abbia determinato un incremento della progressività significativo, misurabile attraverso l'utilizzo degli indici di redistribuzione.

Prima di passare in rassegna la simulazione svolta dall'UPB (2024a) dove vengono analizzati i vari effetti redistributivi della Legge di Bilancio 2025, è doveroso delineare

quali sono i principali indici che vengono utilizzati in termini di redistribuzione. Questi vengono utilizzati per delineare se un sistema fiscale sia equo, e se lo stesso sia in grado di ridurre le disuguaglianze socioeconomiche. Tali indici, per determinare i loro risultati, analizzano spesso dei confronti tra situazioni pre-tax e post-tax. Tra i principali e più utilizzati, citati dallo stesso UPB nella simulazione svolta, figurano i seguenti:

- Indice di Redistribuzione (RE): misura l'effetto redistributivo globale, misurato attraverso la differenza tra l'indice di Gini pre-imposta e l'indice di Gini post-imposta.

$$RE = G_{pre} - G_{post}$$

L'indice di Gini, ideato dallo statistico Corrado Gini nel 1912, è l'indice più utilizzato nella letteratura economica per misurare la disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza o del reddito all'interno di una nazione (Salish, 2020). Tale indice ha come valori estremi 0 e 1, dove con 0 si descrive una situazione in cui la popolazione presa a campione ha un'equidistribuzione della ricchezza, ovvero una situazione in cui ogni persona presa a riferimento percepisce esattamente lo stesso reddito. L'estremo opposto, con valore 1, è caratterizzato dalla disuguaglianza estrema, in cui solo una persona detiene tutta la ricchezza tra quelle selezionate nel campione (Salish, 2020). Nella sua rappresentazione grafica l'Indice di Gini utilizza la Curva di Lorenz, essendo questa la rappresentazione della distribuzione della ricchezza, come di seguito:

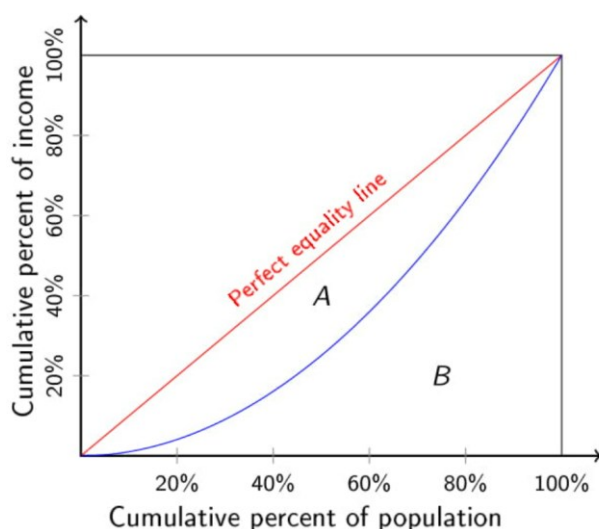


Figura 2.4: rappresentazione grafica dell'Indice di Gini. Fonte: Salish, M. S., (2020, 30 giugno). *Il coefficiente di Gini*. INOMICS.INOMICS

Sull'asse X della figura è rappresentata la percentuale cumulativa della popolazione, mentre sull'asse Y si ha la percentuale cumulativa di ricchezza posseduta dalla rispettiva fetta demografica. La linea rossa di "perfetta equità", anche detta di equidistribuzione, segnala il valore zero dell'Indice di Gini: in tale scenario, a titolo esemplificativo, il 20% della popolazione avrà il 20% della ricchezza, il 30% della popolazione il 30%, e così via. La Curva di Lorenz, disegnata in blu, rappresenta graficamente l'effettiva distribuzione della ricchezza all'interno della popolazione presa a riferimento. L'Indice di Gini si calcola proprio sulla base dello spazio "vuoto" che rimane tra la linea rossa e quella blu. Il calcolo è il seguente:

$$G = \frac{A}{A+B}$$

Dove A e B rappresentano le aree delineate in figura 2.4. Tale Indice, molto utilizzato per calcoli legati alla redistribuzione della ricchezza, presenta tuttavia un principale limite: due distribuzioni completamente diverse possono avere lo stesso Indice di Gini. Ciò si verifica perché il valore dell'indice dipende dall'espansione dell'area A. Infatti, a titolo di esempio, se questo indice si applicasse ad un Paese in cui la classe media è molto povera e dove ci sono pochissimi soggetti elitari, questo potrebbe portare allo stesso risultato di un Paese in cui la classe media è agiata ma ci sono molti poveri assoluti. In questo senso, tale indice può mascherare dinamiche sociali e distributive molto diverse.

Tornando all'Indice di Redistribuzione, se da questo si ottiene un valore positivo, ciò significa che il sistema fiscale del paese ha ridotto la disuguaglianza (poiché G_{pre} è maggiore di G_{post}). L'impatto di tale riduzione dipende dal valore ottenuto: all'aumentare dell'indice ottenuto, la riduzione di disuguaglianza sarà più marcata.

- Indice di Reynolds-Smolensky (RS): misura l'effetto redistributivo di un'imposta, assumendo che questa non alteri l'ordine di ricchezza delle persone (re-ranking), ipotizzando cioè che chi disponeva di un reddito maggiore al lordo delle imposte

mantenga tale posizione anche al netto di esse. Il calcolo di tale indice si fonda sulla differenza tra il l'Indice di Gini pre-imposta (G_{pre}) e l'Indice di Concentrazione dei redditi netti (C_{post}):

$$RS = G_{pre} - C_{post}$$

Tale Indice di Concentrazione viene utilizzato con lo scopo di misurare l'effetto redistributivo causato esclusivamente delle imposte, senza influenzare il risultato ottenuto con altri dati. Tale Indice infatti mantiene l'ordine di distribuzione sia nella situazione pre-tax che in quella post-tax. L'Indice di Reynolds-Smolensky determina sostanzialmente la potenziale riduzione della disuguaglianza dovuta unicamente all'azione progressiva delle aliquote e delle detrazioni (Bosi, 2023).

- Indice di Kakwani (K): è dato dalla differenza tra la concentrazione del gettito fiscale (C_T) e l'Indice di Gini dei redditi lordi (G_{pre}), e misura, oltre alla distribuzione del reddito, come si distribuisce il gettito fiscale:

$$K = C_T - G_{pre}$$

Tale indice analizza gli effetti e lo sviluppo dell'imposta applicata: se il valore ottenuto è maggiore di 0 significa che l'imposta è progressiva; se è uguale a 0 allora è strettamente proporzionale; mentre, se è inferiore a 0, l'imposta risulta essere regressiva (Bosi, 2023).

- Indice di Pressione: fa riferimento all'aliquota media complessiva (t) e a quanto questa aliquota incide sul reddito totale della popolazione. È dunque un'analisi di valori aggregati, intrecciandosi all'Indice di Reynolds-Smolensky e a quello di Kakwani, i quali vengono posti in relazione con l'indicatore di pressione fiscale nel seguente modo (Bosi, 2023):

$$RS = K \times \frac{t}{1-t}$$

- Indice di Reranking (RR): analizza le eventuali anomalie interne ad un sistema fiscale, ossia quelle casistiche in cui un soggetto, originariamente collocato in una posizione di maggiore ricchezza al lordo delle imposte rispetto a un altro contribuente, dopo l'imposizione risulti essere più povero del secondo soggetto. Tale Indice viene calcolato come la differenza tra l'indice di Gini dei redditi netti (G_{post}) e l'Indice di Concentrazione dei redditi netti (C_{post}) (Bosi, 2023):

$$RR = G_{\text{post}} - C_{\text{post}}$$

L'analisi svolta dall'UPB pone a confronto due situazioni: l'assetto normativo prima della Legge di Bilancio 2025 e la situazione derivante dall'applicazione della riforma. Come anticipato, i risultati delineano che il sistema tributario italiano, con l'applicazione delle nuove manovre fiscali della Legge di Bilancio 2025, risulta essere più progressivo di quanto non lo fosse rispetto alla legislazione previgente. Tutti gli indici precedentemente descritti mostrano una significativa variazione dovuta al nuovo regime post-riforma (UPB, 2024a).

Nel dettaglio, l'Indice sintetico di Redistribuzione (RE) registra un aumento significativo, passando da 4,03 a 4,28 punti. Tale aumento si attribuisce principalmente alle misure settoriali dirette ai dipendenti: l'introduzione del nuovo trattamento integrativo incide per + 0,22 punti sull'indice RE, mentre la detrazione aggiuntiva per + 0,06 punti. L'accorpamento delle aliquote nominali invece ha un contributo negativo, seppur marginale, pari a - 0,02 punti (UPB, 2024a). Tale risultato positivo delinea che il sistema fiscale del paese ha ridotto ulteriormente la disuguaglianza rispetto alla situazione pre-riforma. Considerazioni analoghe possono essere fatte in termini di variazioni anche per l'Indice di Reynold-Smolensky (RS), con variazioni percentuali simili a quanto visto per l'RE secondo i dati della Tabella 2.9, testimoniando come il suo aumento sia dovuto all'aumento dell'incidenza progressiva delle aliquote e delle detrazioni (UPB, 2024a).

	Legislazione vigente	Riforma			
		Accorpamento aliquote e detrazione da lavoro dipendente	Bonus	Ulteriore detrazione	Totale
Indice di redistribuzione (RE)	4,03	-0,02	0,22	0,06	4,28
Indice di Reynold-Smolensky (RS)	4,30	-0,03	0,24	0,06	4,57
Indice di progressività di Kakwani (K)	12,70	0,21	0,98	0,72	14,61
Indice di pressione (IPx100)	33,90	-0,79	-0,62	-1,19	31,30
Indice di <i>reranking</i> (RR)	-0,28	0,00	-0,02	0,00	-0,29

Tabella 2.9: effetti della riforma: principali indici di redistribuzione. Fonte: Ufficio Parlamentare di Bilancio, (2024a). *Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare*

di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2025 (C. 2112-bis). Commissioni riunite V della Camera dei deputati e 5^a del Senato della Repubblica. https://senato-my.sharepoint.com/personal/simona_piccinini_upb_senato_it/Documents/Audizioni/11_DDLB_5_11/SP_Audizione_DDL_bilancio_2025

L'unico indice influenzato in positivo da tutte e tre le componenti della riforma delineate nella Tabella 2.9 è l'Indice di Kakwani (K), testimoniando come tutte e tre diano un apporto significativo nel rendere ancora più progressiva l'imposta.

Il prelievo fiscale complessivo, secondo l'Indice di Pressione, si riduce lievemente di 2,6 punti percentuali, ponendosi come contraltare dell'Indice K. È da precisare però come tale riduzione della pressione venga calcolata su base aggregata, tenendo a mente come alcune categorie reddituali siano soggette ad una imposizione effettiva marginale anomala e sproporzionata, causata dall'insieme di questi nuovi meccanismi fiscali.

Infine, l'Indice di Reranking (RR) rimane sostanzialmente invariato, testimoniando come le uniche casistiche di riordinamento si verificano quasi esclusivamente in concomitanza con la perdita del nuovo bonus fiscale al superamento delle soglie previste.

Come conclusione di questa analisi svolta dall'UPB (2024a), è necessario però evidenziare come, benché sia evidente sulla base dei risultati ottenuti l'aumento di progressività dell'IRPEF, tale risultato non sia ottenuto (come sarebbe invece auspicabile) attraverso l'applicazione di aliquote impositive legali delineate in maniera organica ed esplicita, ma sia invece ottenuto dall'intrecciarsi di una serie di agevolazioni fiscali riguardanti detrazioni e bonus per specifiche categorie reddituali. Tale risultato positivo nasconde quindi una serie di problemi, sia legati all'essere implicito delle manovre che va in controtendenza rispetto al disegno del Governo di snellire il sistema fiscale, sia alle disparità in termini di equità orizzontale (cfr. paragrafo 2.4. Analisi delle aliquote marginali effettive).

2.6. Confronto tra detrazione fiscale e trasferimento monetario

Nell'ottica di meglio comprendere cosa induce il Legislatore a preferire l'introduzione o la modifica di una detrazione piuttosto che un trasferimento monetario come il nuovo trattamento integrativo, o viceversa, è necessario approfondire le implicazioni economiche che derivano da entrambi gli strumenti.

Mentre la detrazione fiscale interviene nel calcolo dell'imposta dopo la deduzione degli oneri deducibili, e quindi a base imponibile già ridotta rispetto a quella di partenza (per poi determinare grazie alle detrazioni l'imposta netta), il trasferimento monetario non si riconfigura in questi schemi, essendo essenzialmente un'erogazione di liquidità pubblica a favore del contribuente o del suo nucleo familiare, a seconda dei casi di trasferimento. Il trasferimento monetario, quindi, si aggiunge direttamente al reddito disponibile del soggetto beneficiario, senza essere considerato in termini di debito d'imposta maturato (UPB, 2021).

I due strumenti divergono nella loro applicazione pratica sulla base di una considerazione fondamentale, ossia l'incapienza fiscale. Tale incapienza si manifesta quando l'imposta lorda generata dal reddito del contribuente risulti matematicamente inferiore all'ammontare complessivo delle detrazioni a cui egli avrebbe teoricamente diritto. Poiché nel nostro sistema fiscale, limitatamente all'IRPEF, non è previsto il rimborso dell'imposta negativa per le detrazioni ordinarie, allora le detrazioni che eccedono tale imposta lorda vengono definitivamente perse dal contribuente (UPB, 2021). Questo è un limite che incide generalmente su tutti quei soggetti che si ritrovano, con i propri redditi, all'interno della no-tax area, o appena al di sopra di essa: tali soggetti, quindi, non riescono a fruire e beneficiare di detrazioni come quelle elencate nei paragrafi precedenti, pur rappresentando la fascia di popolazione con il maggiore bisogno di sostegno economico. Tale possibile paradosso è però subito frenato dalle agevolazioni fiscali destinate a queste categorie di redditi, essendo tecnicamente esentati dall'imposizione fiscale proprio in virtù dei loro bassi redditi.

Il dato di maggior impatto a tal proposito è quello derivante dall'analisi condotta sulle dichiarazioni dei redditi dal Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali (2024). La

ricerca ha denotato come oltre 9 milioni di contribuenti totali in Italia risultino incapienti, e quindi non capaci di sfruttare in tutto o in parte le detrazioni previste, su un totale di 42 milioni circa di contribuenti assoggettati ad IRPEF (soltanto 32,37 milioni di contribuenti presentano un'imposta IRPEF positiva).

Da queste considerazioni si evince come, dal punto di vista del contribuente, il vantaggio fiscale maggiore tra l'applicare le detrazioni o il percepire trasferimenti monetari dipenda dal posizionamento reddituale del contribuente stesso. Questo perché le detrazioni fiscali avvantaggiano in modo sistematico i contribuenti appartenenti alle fasce di reddito medie e medio-alte, ossia coloro che possiedono una capienza fiscale sufficiente a saturare il beneficio spettante. Mentre, al contrario, per i soggetti appartenenti alle fasce di reddito basse (costituite principalmente da disoccupati, lavoratori precari o part-time) le detrazioni si rivelano il più delle volte inefficaci a causa dell'incapienza fiscale, preferendo in questi casi l'utilizzo di trasferimenti monetari diretti, essendo questi ultimi gli unici strumenti fiscali in grado di eludere il vincolo della capienza d'imposta (UPB, 2023).

È anche sulla base di queste osservazioni che si può notare come le manovre introdotte dalla Legge di Bilancio 2025 risultino essere collocate con precisione in funzione di determinate categorie di contribuenti: il nuovo trattamento integrativo, infatti, viene applicato per i redditi di fascia bassa, fino a €20.000, proteggendo i beneficiari dal fenomeno dell'incapienza, molto sentito per questa categoria reddituale; mentre, l'ulteriore detrazione viene implementata per i redditi da €20.000 a €40.000, collocandosi in una fascia reddituale media e risultando pienamente fruibile per tale categoria.

In termini di equità e incidenza redistributiva si conferma quanto visto nel paragrafo 2.5, ovvero che i trasferimenti monetari risultano essere più impattanti in termini di incidenza redistributiva, risultando essere anche più efficaci rispetto all'altra tipologia di trasferimenti, ossia quelli in natura (Baldini et al., 2006). Questi ultimi, che ricomprendono ad esempio la fornitura diretta di servizi sanitari o educativi gratuiti, hanno una caratteristica distintiva rispetto ai trasferimenti monetari: mentre i trasferimenti monetari colpiscono in modo immediato e matematico le disuguaglianze

relative al reddito disponibile, abbassando istantaneamente l'Indice di Gini e garantendo al beneficiario maggior libertà di allocazione delle risorse ricevute, i trasferimenti in natura non vanno ad incidere direttamente sul reddito disponibile, ma risultano essere dipendenti dalla fruizione del relativo servizio da parte del contribuente (Baldini et al., 2006).

Tale scelta tra i due strumenti alternativi si inserisce in un contesto più ampio: storicamente, in materia di politica fiscale si prediligeva l'assunto che l'imposizione e i trasferimenti ostacolassero la crescita economica, creando un trade-off tra equità ed efficienza (Eriksson e Gunnarsson, 2017). I decisori politici erano pertanto portati a privilegiare la neutralità fiscale, tollerando le disuguaglianze in nome dello sviluppo aggregato. Tuttavia, tale prospettiva è recentemente cambiata, dimostrando infatti che elevati livelli di disuguaglianza nei redditi sono dannosi per la crescita economica di lungo termine. Di conseguenza, le politiche che le nazioni adottano per correggere queste disuguaglianze, in primis con i trasferimenti mirati, non solo non compromettono lo sviluppo, ma possono essere una spinta per una crescita aggregata più rapida e sostenibile. Di fatto, tali trasferimenti stimolano la domanda aggregata nelle fasce di popolazione più propense al consumo (Eriksson e Gunnarsson, 2017).

Il confronto tra detrazioni e trasferimenti non si limita però a temi di equità, intaccando anche quelli dell'efficienza economica, con connessioni all'offerta di lavoro e alla tassazione ottimale. Tali temi sono stati affrontati in primis da Mirrlees (1971), per poi subire importanti evoluzioni con altri economisti, tra cui Saez (2002) (Moffitt, 2024).

Elemento fondamentale nei loro studi fa riferimento all'elasticità dell'offerta di lavoro rispetto ai margini intensivi, ossia quante ore lavorare, e ai margini estensivi, ossia la decisione stessa di partecipare o meno alla forza lavoro. Saez (2002) ha dimostrato che, in presenza di forti elasticità di partecipazione alla forza lavoro (ovvero situazioni in cui vi è un gran numero di individui non occupati che entrerebbero nel mercato se l'incentivo finanziario netto fosse sufficientemente attraente), la struttura fiscale ottimale richiede l'adozione di tassi di imposta negativi per coloro che percepiscono i redditi più bassi. Sostanzialmente ciò significa introdurre trasferimenti monetari o sussidi che non solo supportino il reddito, ma crescano progressivamente fino a un

certo livello per incentivare l'ingresso formale nel mondo del lavoro. È in questo caso, come anticipato, che le detrazioni fiscali falliscono nel raggiungimento di questo obiettivo.

Inoltre, i modelli analitici avanzati dimostrano che un sistema di welfare ben disegnato dovrebbe mostrare una relazione inversamente proporzionale ottimale tra l'entità dei trasferimenti means-tested, ossia subordinati alla prova dei mezzi, e la progressività dell'imposta sul reddito (Ferriere et al., 2022). Ciò si traduce in modelli fiscali dinamici, in cui il punto di ottimo sociale si raggiunge implementando trasferimenti ampi per i decili inferiori, finanziati da una moderata progressività fiscale. In queste simulazioni avanzate, la coda sinistra della distribuzione del reddito deve prediligere i trasferimenti, i quali preservano l'efficienza pur ridistribuendo le risorse, mentre la coda destra determina la curva di progressività del prelievo (Ferriere et al., 2022).

Sulla base degli studi di Saez e di Ferriere et al., è osservabile quindi come il trend dei sistemi fiscali che protendono alla tassazione ottimale sia quello di incentivare l'utilizzo di trasferimenti monetari per i bassi redditi, per poi gradualmente diminuirli favorendo la progressività del sistema. Tale tendenza è sicuramente osservabile anche nell'attuale sistema italiano a seguito della Legge di Bilancio 2025, tenendo in considerazione esclusivamente i redditi di lavoro dipendente.

Nella figura 2.5 riportata di seguito si evidenzia una simulazione effettuata dall'UPB per redditi da €6.000 a €21.000. Risulta evidente come l'andamento dell'imposta netta al variare del reddito sia crescente, segnalando la progressività del nostro sistema fiscale. Tuttavia, caratteristica peculiare e in linea con quanto definito da Saez è l'adozione di tassi di imposta negativi per coloro che percepiscono i redditi da €6.000 a €16.000, evidenziando nel pratico come effettivamente tali trasferimenti fungano da incentivi per l'ingresso nel mondo del lavoro. Seppur in linea con quanto osservato dagli studi degli economisti citati, e fermo restando quanto osservato nel paragrafo 2.5 (ossia che la Legge di Bilancio 2025 ha nel complesso determinato un significativo incremento della progressività), rimane pur sempre il problema che dall'interazione di così tanti meccanismi si crei complessità, rendendo difficile per il contribuente, a primo impatto, avere una chiara percezione dell'importo da ricevere o versare (UPB, 2024a).

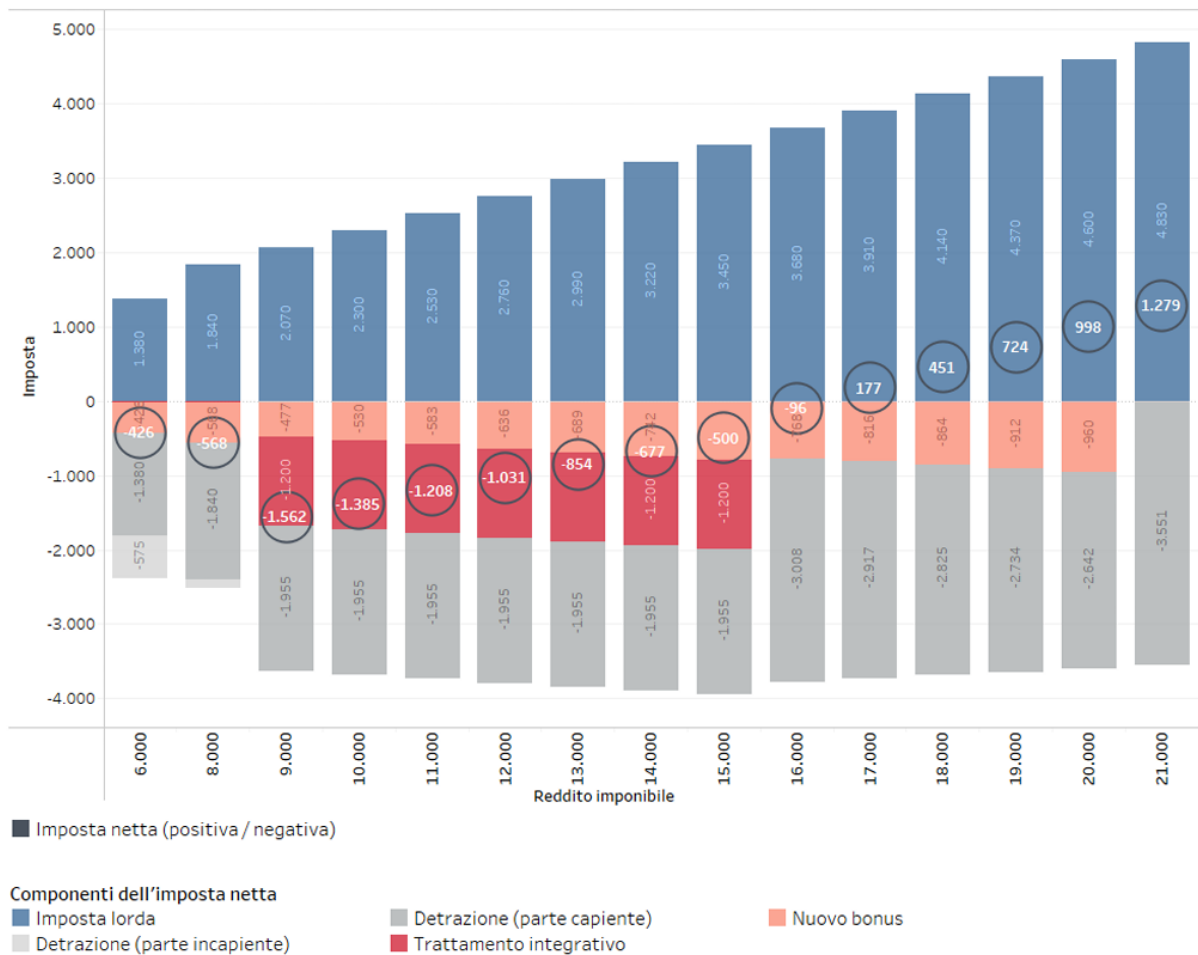


Figura 2.5: determinazione dell'imposta o del trasferimento monetario in funzione delle sue componenti di calcolo per un lavoratore dipendente. Fonte: Ufficio Parlamentare di Bilancio. (2024a). *Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2025 (C. 2112-bis)*. Commissioni riunite V della Camera dei deputati e 5^a del Senato della Repubblica. https://senato-my.sharepoint.com/personal/simona_piccinini_upb_senato_it/Documents/Audizioni/11 DDLB 5 11/SP Audizione DDL bilancio 2025

Argomento che merita altrettanta attenzione nel binomio trasferimenti monetari-detrazioni fiscali è quello dell'economia comportamentale. Partendo dai modelli economici più tradizionali di Ramsey (1927) e Harberger (1964), il postulato

fondamentale è sempre stato che gli agenti economici ottimizzerebbero in modo perfetto e razionale le proprie scelte in risposta alle politiche fiscali. Tale assunzione si basa sul fatto di considerare gli individui come esseri razionali perfetti. Tuttavia, la realtà è che, come dimostrato dagli studi di Chetty, Looney e Kroft (2009), i consumatori e i lavoratori sotto-reagiscono a imposte e benefici che non risultano essere “salienti”, ovvero non immediatamente evidenti. L'errata percezione umana e la mancanza di attenzione, come bias cognitivi, sono pervasive in materia fiscale a causa della complessità e della non linearità e opacità dei sistemi tributari (Chetty et al., 2009), dinamica che si riscontra in questo caso nel sistema tributario italiano.

Un trasferimento monetario accreditato mensilmente in una busta paga, come il bonus fiscale della Legge di Bilancio 2025 gode di un'altissima salienza, perché il contribuente percepisce immediatamente l'aumento del proprio reddito disponibile. Di conseguenza, egli adatterà le proprie decisioni di consumo sulla base di quanto vede. Al contrario, una detrazione fiscale risulta essere un meccanismo frammentato, calcolato su base annuale, all'interno di un complesso sistema fiscale. Il beneficio delle detrazioni è quindi differito nel tempo, portando il contribuente a sottostimare più facilmente il valore reale dell'effettiva agevolazione (Chetty et al., 2009). In termini di economia comportamentale, dunque, i trasferimenti monetari risultano essere più salienti delle detrazioni. Tale salienza è rimarcata dal fatto che i trasferimenti monetari riguardano principalmente categorie reddituali medio-basse, con una propensione marginale al consumo elevata.

Se quindi da un lato i trasferimenti monetari possono essere preferibili per una vasta platea di contribuenti, sia sotto il profilo dell'economia comportamentale sia in tema di incapienza fiscale, dall'altro le detrazioni risultano essere più convenienti per chi dispone di un'ampia capienza fiscale.

È necessario anche analizzare, per questi due strumenti, i pro e i contro per lo Stato in termini di spesa pubblica. Dal punto di vista della contabilità pubblica, le detrazioni (insieme alle deduzioni) rientrano all'interno della categoria definita *tax expenditures*, ossia le spese fiscali. Queste differiscono sensibilmente dai sussidi diretti, e quindi i trasferimenti monetari, poiché non comportano una vera e propria uscita di cassa per

lo Stato a titolo di spesa pubblica, ma si configurano come mancate entrate erariali, permettendo al contribuente di trattenere una quota maggiore del proprio reddito pre-imposizione (D.P.R. n. 917/1986.). Dal punto di vista comportamentale verrebbe da pensare che per i Governi sarebbe preferibile ricorrere esclusivamente a sistemi basati sulle detrazioni piuttosto che sui trasferimenti monetari, poiché meno visibili in termini di spesa pubblica, almeno nell'immediato. Questa considerazione deriva però da un'analisi superficiale, e le motivazioni per preferire i trasferimenti monetari per uno Stato sono molteplici.

Nello scenario italiano attuale ci si trova oggi di fronte ad uno scenario insostenibile, soprattutto a seguito delle recenti legislature in cui si sono susseguiti una serie di bonus fiscali incentivanti per i contribuenti, ma sanguinosi dal punto di vista delle casse dello Stato: le statistiche elaborate dall'UPB, con dati aggiornati al 2023, hanno evidenziato come le agevolazioni fiscali, anziché diminuire, siano aumentate a 625 voci di spesa fiscale tra detrazioni e deduzioni. Inoltre, l'ammontare complessivo delle tax expenditures è raddoppiato rispetto al 2018, superando la cifra di 105 miliardi di euro annui (UPB, 2024b).

In un contesto simile, la trasformazione di un'ampia porzione di queste detrazioni in trasferimenti monetari diretti comporterebbe importanti vantaggi in termini di governance pubblica. Un approccio sistematico in tale direzione comporterebbe un miglioramento in termini selettività di erogazioni, ma anche di equità e di efficienza. Questo perché i trasferimenti monetari possono essere monitorati in maniera puntuale, facilitando i controlli antifrode (se come alternativa vengono considerati i controlli sulle detrazioni) e rendendo il bilancio pubblico più trasparente (UPB, 2024b). Inoltre, l'elemento fondamentale è che l'utilizzo di trasferimenti monetari consente di scollegare il calcolo di questi dal concetto di reddito fiscale individuale, il quale non riesce a considerare la ricchezza patrimoniale o i redditi esenti. Ciò consente di ancorare il trasferimento a metriche molto più selettive, riguardanti la reale condizione economica della persona, come per esempio l'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente), il quale dà informazioni riguardo alle risorse e ai bisogni dell'intero nucleo familiare (UPB, 2021).

Quanto appena osservato non è qualcosa di inapplicato nel sistema fiscale italiano, poiché un primo disegno di trasformazione da detrazione a trasferimento monetario si è già avuto con l'Assegno Unico Universale (AUU), introdotto nel marzo 2022 (D.Lgs. 230/2021, art. 1). L'AUU ha infatti assorbito il vecchio sistema di detrazioni per figli a carico al di sotto dei 21 anni, oltre all'istituto degli assegni per nucleo familiare. Con questa manovra trasformativa si è riusciti ad eliminare un'ulteriore detrazione, spesso soggetta a fenomeni di incapacienza per soggetti percipienti redditi nella fascia medio-bassa, e a sostituirla con un'erogazione monetaria su base mensile, per soggetti selezionati in base all'ISEE e sconnessa dal fenomeno di incapacienza.

Tornando ad analizzare i trasferimenti monetari, è da sottolineare come fino ad ora l'analisi condotta si sia concentrata principalmente sul nuovo trattamento integrativo introdotto dalla Legge di Bilancio 2025, poiché questo risulta essere più impattante a livello reddituale per le stime di spesa pubblica e riguardante l'intera categoria dei lavoratori dipendenti. Oltre a questo, sono però presenti una serie di trasferimenti monetari promossi dallo stesso Legislatore all'interno della manovra fiscale per il 2025, sempre con l'intento di andare a sussidiare gli individui con maggiore necessità. La natura mirata di tali interventi è confermata da una netta differenza: mentre il trattamento integrativo per i lavoratori dipendenti è strettamente connesso al reddito annuo, questi altri trasferimenti monetari sono scollegati da dinamiche di reddito complessivo annuo, essendo determinati sulla base dell'ISEE (Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, 2024).

Tali trasferimenti monetari, erogati sulla base dell'ISEE del nucleo familiare, sono i seguenti (MEF, 2024b):

- Supporto alla Natalità (Bonus Bebè o Bonus Nuove Nascite): nell'ottica del sostegno demografico, l'Esecutivo eroga un trasferimento una tantum di €1.000 per ogni neonato o figlio adottato da gennaio 2025. Questo bonus viene erogato a nuclei familiari con ISEE al di sotto dei €40.000.
- Il Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL): è un sussidio di disoccupazione condizionato all'attivazione. La Legge di Bilancio 2025 estende la base dei percettori innalzando la soglia ISEE da €6.000 a €10.140, con una erogazione mensile di €500,

con la possibilità di mantenere il supporto fino a 24 mesi qualora il soggetto resti vincolato ai percorsi di riqualificazione.

- Fondo Dote Famiglia: è un intervento a supporto di giovani di età compresa tra 6 e 14 anni in nuclei con ISEE inferiore a €15.000, e viene erogato per garantire l'accesso a beni extrascolastici.
- Bonus Elettrodomestici: supporta i consumi privati con €200 pro capite, ma ottenibili da chi possiede un ISEE inferiore a €25.000.
- Carta Dedicata a Te e Assegno di Inclusione: costituiscono i sostegni diretti alle spese di beni di prima necessità per le fasce più povere della popolazione.

Queste sovvenzioni, indipendenti dalla struttura progressiva delle aliquote d'imposta sui redditi, riaffermano un postulato essenziale della finanza pubblica, ossia che l'erogazione di fondi, mirata a mitigare il disagio reale tramite le stime dell'ISEE, risulta preferibile a qualsiasi sconto normativo in ottica di efficienza redistributiva a favore dei decili più bassi della curva.

2.7. L'impatto dei trasferimenti monetari e delle detrazioni sul bilancio dello Stato

Dopo aver delineato le principali differenze e i punti di contatto tra detrazioni e trasferimenti monetari, dal punto di vista dei contribuenti e da quello dello Stato, è necessario esaminare l'impatto complessivo di tali strumenti in termini di spesa pubblica, con le analisi condotte dall'UPB e dalla Corte dei conti.

La Corte dei conti ha quantificato l'ammontare totale della manovra per l'anno 2025 in circa 34,9 miliardi di euro di impieghi, finanziati attraverso 24,4 miliardi di euro di coperture, segnalando un aumento evidente dell'indebitamento netto per la differenza. Gli impieghi osservati risultano essere scomponibili in due grandi categorie, ovvero le maggiori spese e le minori entrate (Corte dei conti, 2024b).

Per quanto riguarda le maggiori spese, queste risultano essere pari a 20,1 miliardi circa sui 34,9 miliardi totali. La Corte dei conti segnala che oltre l'83% di questo importo è concentrato in 10 misure principali: 4,4 miliardi destinati al nuovo bonus dipendenti, 2,4 miliardi per il Fondo aree svantaggiate, 1,6 miliardi per l'estensione del credito

d'imposta ZES, 1,4 miliardi per il rinnovo dei contratti del personale statale, quasi 1 miliardo per il Fondo sanitario nazionale, 500 milioni per il sostegno all'acquisto di beni alimentari con la “Carta Dedicata a te”, 400 milioni per la Nuova Sabatini, 300 milioni per il nuovo Bonus nascite e 290 milioni per l'incremento delle pensioni minime. Viene osservato inoltre come tali maggiori spese siano per 15,3 miliardi relativi a spese correnti, mentre per 4,6 miliardi relativi a spese in conto capitale (Corte dei conti, 2024b).

Per le minori entrate invece, si osserva come la maggioranza di queste derivino dall'area delle entrate tributarie. Tale flessione è causata dalle riforme per abbattere la pressione fiscale, ovvero in primis l'accorpamento delle aliquote IRPEF e la trasformazione in detrazione fiscale di una quota rilevante del cuneo contributivo sul lavoro.

Dal punto di vista della formazione delle coperture, pari a 24,4 miliardi di euro, è invece osservabile come la formazione di queste derivi dalle maggiori entrate e dalle minori spese. Nello specifico, le maggiori entrate, pari a 6,8 miliardi circa, derivano per gran parte da interventi una tantum e da riordini fiscali sui settori finanziario e assicurativo. Nello specifico si hanno maggiori entrate per: 2,5 miliardi dall'intervento sulle svalutazioni e perdite su crediti delle banche, 970 milioni dall'imposta di bollo estesa ai prodotti assicurativi e 840 milioni dall'imposta sostitutiva per la rivalutazione di terreni e partecipazioni. Inoltre, il riordino delle tax expenditures, con la revisione delle detrazioni per i familiari a carico, porterà un gettito aggiuntivo stimato a 496 milioni di euro (Corte dei conti, 2024b).

Di contro, le minori spese per 17,6 miliardi circa derivano principalmente da accantonamenti, dalla razionalizzazione della spesa dei ministeri e da altre rimodulazioni di bilancio (Corte dei conti, 2024b).

Le stime econometriche dell'UPB indicano che, sebbene nel 2026 l'impatto sulla crescita economica possa risultare marginalmente negativo o neutro a causa della manovra fiscale in atto, gli effetti aggregati delle riforme produrranno una crescita del PIL quantificabile in 0,2 punti percentuali nel 2027 e in 0,1 punti nel 2028.

L'analisi di questi dati risulta necessaria per delineare lo scenario aggregato del gettito e della spesa pubblica statale. Emerge infatti una situazione caratterizzata da un aumento dell'indebitamento netto, nella quale si cerca di rendere strutturale l'impiego dei trasferimenti diretti, insieme alla revisione del sistema di detrazioni fiscali con l'introduzione del quoziente familiare (approfondimento al paragrafo 2.2. "Articolo 16-ter TUIR: riordino delle detrazioni").

Riportando il focus sul dualismo tra detrazioni fiscali e trasferimenti monetari, è importante sottolineare come le prime incidano in maniera meno saliente rispetto ai secondi, poiché impattano sotto forma di mancate entrate tributarie sui bilanci statali, mentre i trasferimenti monetari impattano come maggiore spesa pubblica corrente.

La più importante riduzione in termini di gettito deriva dalla lettura combinata tra la nuova ulteriore detrazione per lavoro dipendente e la rimodulazione delle aliquote IRPEF nominali, escludendo il nuovo bonus dipendenti che viene contabilizzato tra le maggiori spese correnti dello Stato essendo un trasferimento monetario. Tali misure differiscono strutturalmente dalla rimodulazione delle detrazioni legata all'introduzione del quoziente familiare, la quale produce, al contrario, una maggiore entrata per l'Erario. Risulta evidente come il quoziente familiare impatti su un numero limitato di contribuenti, ossia i possessori di un reddito complessivo superiore a €75.000, mentre la revisione delle aliquote e l'introduzione dell'ulteriore detrazione avvantaggino la maggioranza dei contribuenti.

Come osservato nel paragrafo 1.3.1 "Conseguenze per i conti pubblici: minor gettito fiscale e sistema di coperture", le minori entrate legate al passaggio da quattro a tre scaglioni IRPEF risultano essere pari a 4,737 miliardi di euro per il 2025. Mentre, nel paragrafo 2.1.2 "Articolo 13 TUIR: detrazioni per tipologie di reddito. Taglio del cuneo fiscale" si è mostrato come l'ulteriore detrazione provochi una minor entrata per le casse pubbliche del valore di 8,439 miliardi di euro all'anno, dal 2025 (MEF, 2024a).

Aggregati, questi due strumenti producono un minor gettito per 13,176 miliardi di euro. Invece, per quanto riguarda l'impatto economico del quoziente familiare in termini di maggior gettito stimato, come osservato nel paragrafo 2.2. "Articolo 16-ter TUIR:

riordino delle detrazioni”, questo ammonta a circa 496,1 milioni di euro nel 2025 (UPB, 2025a).

I calcoli dell'UPB confermano che i benefici netti complessivi per i contribuenti derivanti da queste riforme fiscali e monetarie ammontano a 14,7 miliardi di euro nel 2025, crescendo a 18,8 miliardi nel 2026 e stabilizzandosi a 19,9 miliardi nel 2027 (UPB, 2025a), ricordando che i principali beneficiari delle manovre poste in essere nel triennio programmatico risultano essere i lavoratori dipendenti di fascia reddituale medio-bassa.

Dal seguente paragrafo si evidenzia come, in termini di spesa pubblica, lo Stato sia in una fase di transizione a livello metodologico. Questo è testimoniato in primis dall’emanazione di nuovi trasferimenti monetari, ricercando una maggiore trasparenza amministrativa oltre che la redistribuzione della ricchezza come conseguenza. Da tale fenomeno di strutturale redistribuzione di risorse, dai ceti più benestanti a quelli medio-bassi, emergono segnali riguardo all’equilibrio precario in termini di entrate ed uscite pubbliche. L’aumento dell’indebitamento netto restringe drasticamente i margini di manovra futuri all'interno dei vincoli determinati dal nuovo Patto di Stabilità e Crescita europeo. Sebbene sia stimata una convergenza del deficit verso la soglia del 3% per il 2026, questa dipenderà principalmente dalla realizzazione sulle stime dei tassi di crescita del PIL, sebbene questa crescita beneficerà solo marginalmente, con un + 0,2% previsto, dell’immenso sforzo fiscale messo in atto. Ciò è anche causato dalla prevalenza di spese assistenziali per i contribuenti principalmente di breve termine, anziché l'utilizzo di una visione orientata agli investimenti di lungo periodo.

2.8. Implicazioni della Legge di Bilancio 2025 in termini di detrazioni, trasferimenti monetari e riduzione delle aliquote nominali

I tre principali fenomeni, o conseguenze macroeconomiche, che meritano una particolare attenzione grazie alla lettura coordinata dei trasferimenti monetari, delle detrazioni fiscali e delle aliquote nominali con il sistema a scaglioni, sono i seguenti: l'incapienza fiscale e il moltiplicatore di spesa, il drenaggio fiscale (o fiscal drag), e i rischi elusivi e il contrasto all’evasione.

2.8.1. L'incapienza fiscale e il moltiplicatore di spesa

Per quanto riguarda il binomio tra incapienza fiscale e moltiplicatore di spesa, analizzando il fenomeno dal punto di vista dell'efficienza macroeconomica e dell'equità redistributiva, la progressiva sostituzione delle detrazioni per figli a carico con l'introduzione dell'Assegno Unico Universale, unitamente alla trasformazione del cuneo fiscale da misura contributiva a bonus erogato direttamente in busta paga, si configurano come interventi volti a bypassare il problema dell'incapienza fiscale. Nel preesistente sistema, un lavoratore precario o percettore di un reddito annuo estremamente basso (ad esempio, inferiore alla no-tax area) non generava alcun debito IRPEF e, in virtù di ciò, non poteva godere materialmente di alcun beneficio derivante da una detrazione d'imposta. Un trasferimento diretto, invece, immette liquidità immediata nei conti di questi soggetti. La letteratura economica insegna che gli individui presenti nei decili di reddito più bassi possiedono una propensione marginale al consumo vicina all'unità: essi sono costretti a spendere quasi istantaneamente tutto il reddito addizionale ricevuto per l'acquisto di beni di prima necessità. Per questo motivo, i trasferimenti monetari diretti generano un effetto di stimolo sulla domanda aggregata interna superiore rispetto alle classiche agevolazioni fiscali. Da questa analisi emerge che le politiche pubbliche che si affidano in misura preponderante al meccanismo delle detrazioni fiscali per implementare finalità di welfare tendono ad assumere un profilo regressivo, escludendo di fatto le fasce reddituali più basse dalla fruizione dei benefici previsti dalla manovra (UPB, 2024a).

Il fenomeno di incapienza fiscale, secondo i dati riportati dall'UPB, risulta essere in grande crescita, soprattutto a causa del progressivo innalzamento delle soglie di esenzione IRPEF e del massiccio ricorso a detrazioni specifiche, una su tutte quella per le ristrutturazioni edilizie (UPB, 2024b), confermandosi come un problema strutturale dell'attuale sistema fiscale italiano. Il tema delle detrazioni all'interno delle tax expenditures risulta essere molto discusso, a causa soprattutto della già citata inefficacia verso i redditi medio-bassi, ma anche per la difficoltà nell'attuare un importante riordino di queste detrazioni, operazione impossibile a causa delle ripercussioni socioeconomiche che ne deriverebbero. Si ha quindi uno strumento che

non può essere ridotto sotto certe soglie, ma che allo stesso tempo dà luogo a una serie di inefficienze legate al vincolo dell'incapienza.

Risulta dunque interessante notare quali siano le principali tipologie di detrazioni di cui i contribuenti italiani possano effettivamente beneficiare. Secondo delle simulazioni operate dall'UPB (2024b) con riferimento all'anno di imposta 2021, le principali categorie interessate risultano essere le seguenti illustrate nella figura 2.6:

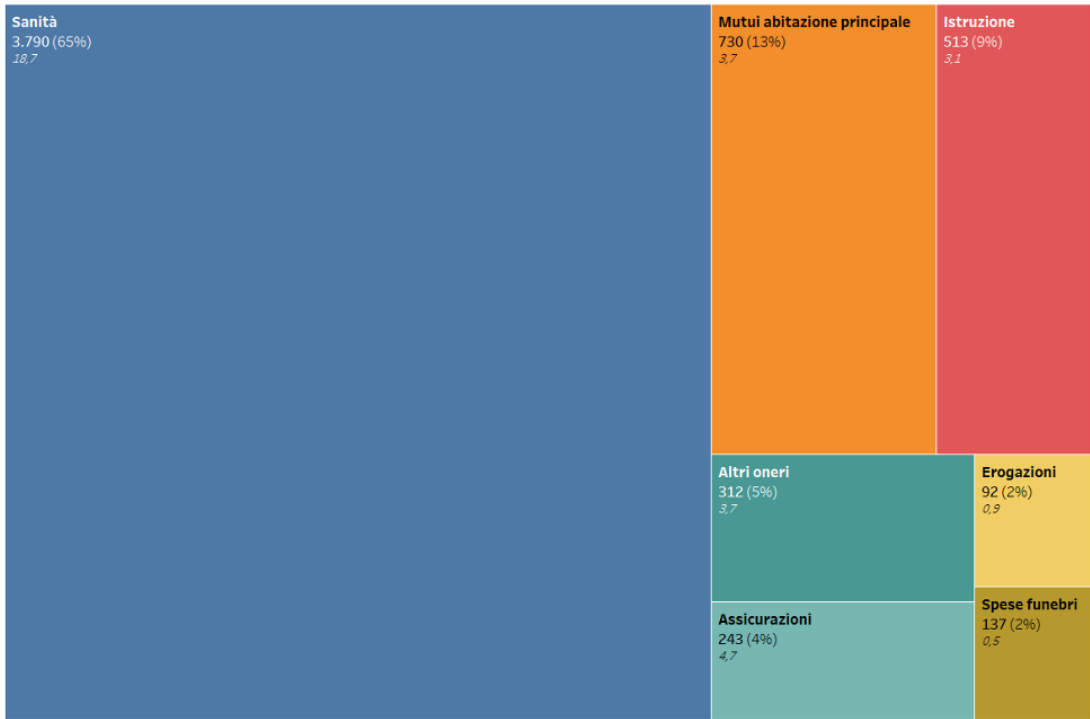


Figura 2.6: Le principali tipologie di detrazioni capienti per oneri ed erogazioni liberali per l'anno di imposta 2021 (ammontare in milioni di euro, percentuali di composizione tra parentesi e milioni di beneficiari in corsivo). Derivazione da un modello di microsimulazione dell'UPB. Fonte: Ufficio Parlamentare di Bilancio, (2024b). *Focus n. 4/2024: Detrazioni e agevolazioni fiscali. Analisi UPB dei recenti interventi normativi.* <https://www.upbilancio.it/focus-n-4-2024-detrazioni-e-agevolazioni-fiscali-analisi-dei-recenti-interventi-normativi/>

Sebbene la figura 2.6 sia esemplificativa dell'anno d'imposta 2021, risulta utile per capire le principali tendenze di effettivo recupero fiscale attraverso le detrazioni fruite dai contribuenti. L'entità di tali importi legati alle detrazioni capienti dipende

principalmente da due fattori principali, ossia il numero dei contribuenti che hanno la possibilità di beneficiare di tale detrazione e il numero di consumi reali nell'arco dell'anno d'imposta (UPB, 2024b). Relativamente alle detrazioni per spese sanitarie, tale dato (che rappresenta la quota maggioritaria), risente infatti di questi due fattori: nel 2021 è stato registrato un incremento di contribuenti beneficiari di questa detrazione, passati da 15 milioni nel 2020 a 19 milioni nel 2021; sul fronte dei consumi, si è registrato parimenti un loro aumento reale pari al 12% rispetto all'anno precedente. Il tutto si è tradotto in un aumento rispetto al 2020 per le detrazioni per spese sanitarie di circa 1,5 miliardi di euro, pari a oltre il 40% in termini reali rispetto all'anno precedente (UPB, 2024b). Tale aumento, da un lato, sembrerebbe essere giustificato dalla semplificazione degli adempimenti fiscali per il contribuente, favorita dalla diffusione della dichiarazione precompilata che rende già disponibile una serie di dati, tra cui le spese sanitarie sostenute durante l'anno (UPB, 2024b); tuttavia, dall'altro potrebbe però delineare un panorama caratterizzato da più contribuenti rientranti nelle fasce reddituali medio-basse (con l'aumento da 15 a 19 milioni di contribuenti legittimati a detrarre spese sanitarie), i quali hanno la possibilità di portare in detrazione un numero limitato di detrazioni prima di raggiungere la massima capienza, testimoniando uno scenario redistributivo pericoloso con un aumento dei contribuenti con redditi medio-bassi.

Sebbene si tratti di dati del 2021, il tema redistributivo trova conferma nelle analisi attuate dall'UPB (2024b), secondo le quali la distribuzione delle detrazioni per oneri ed erogazioni liberali risulta essere estremamente concentrata sui contribuenti con i redditi più elevati, osservando come il 10% della popolazione più ricca abbia la possibilità di detrarre il 26% circa del totale delle detrazioni cumulate. Altro dato che evidenzia la disparità tra le varie classi reddituali è rappresentato dal fatto che il 50% dei contribuenti meno abbienti gode solamente di circa il 15% delle detrazioni totali cumulate (UPB, 2024b). Tale distribuzione è osservabile alla seguente figura 2.7:

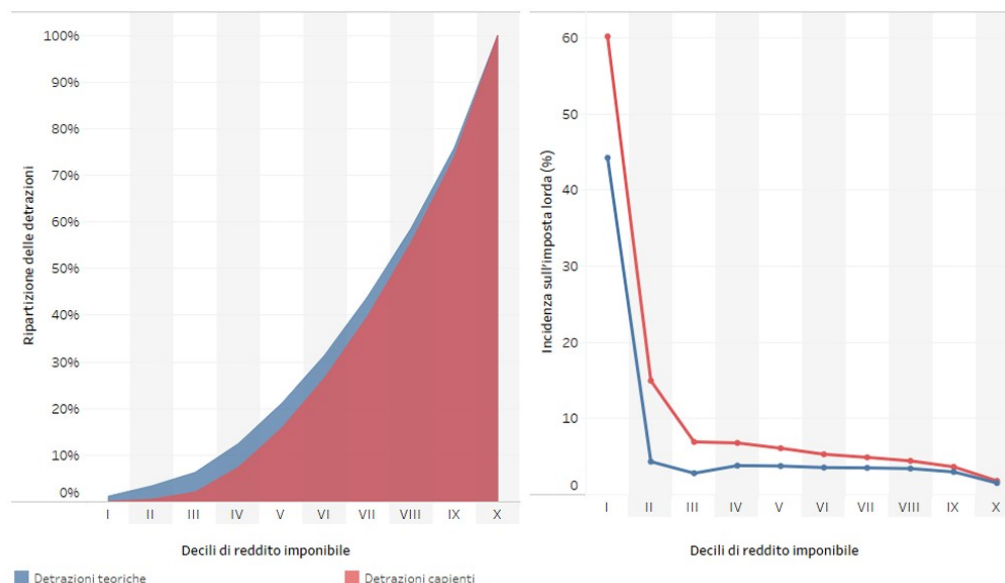


Figura 2.7: Distribuzione delle detrazioni per oneri ed erogazioni liberali: analisi per decili di reddito imponibile – Anno di imposta 2021. Derivazione da un modello di microsimulazione dell'UPB. Fonte: Ufficio Parlamentare di Bilancio, (2024b). *Focus n. 4/2024: Detrazioni e agevolazioni fiscali. Analisi UPB dei recenti interventi normativi.* <https://www.upbilancio.it/focus-n-4-2024-detrazioni-e-agevolazioni-fiscali-analisi-dei-recenti-interventi-normativi/>

Questi dati del 2021 portano a cogliere nel concreto l'ottica all'interno della quale si muove la promulgata Legge n. 207/2024 in termini di potenziamento dei trasferimenti monetari diretti, con l'introduzione del nuovo bonus fiscale, anch'esso quindi erogato indipendentemente dalla capienza fiscale del soggetto. L'utilità marginale di questi trasferimenti per le fasce reddituali più basse risulta essere estremamente più elevata rispetto alla classe più abbiente, la quale, oltre ad essere effettivamente esclusa dal recepimento di questo tipo di erogazione, risulta però avere un maggior beneficio in termini di detrazioni grazie alla maggiore capienza fiscale.

2.8.2. Il fiscal drag

In riferimento al tema del fiscal drag, questo continua ad essere presente e ad essere un problema di difficile soluzione nel nostro sistema tributario. Dall'analisi condotta dall'UPB in occasione delle audizioni parlamentari sulla manovra di bilancio 2025,

emerge infatti tale problematica: l'ordinamento tributario italiano presenta un sistema impositivo fortemente progressivo che non è dotato di alcun meccanismo di indicizzazione automatica all'inflazione. Si ha quindi una situazione caratterizzata dall'interazione tra un tasso di inflazione persistente e un sistema impositivo, progressivo, basato su scaglioni nominali rigidi. Contemporaneamente, i limiti imposti per legge alle detrazioni, come l'importo base di €14.000 per il nuovo quoziente familiare (per chi possiede un coefficiente uguale a 1 e un reddito tra €75.001 e €100.000) o il limite di spesa di €96.000 per l'edilizia, sono cristallizzati in un valore assoluto e nominale. Durante i periodi caratterizzati da rialzi inflazionistici, i salari nominali dei lavoratori tendono a crescere, nel tentativo contrattuale di recuperare il potere d'acquisto andato perso. Questo aumento meramente nominale delle retribuzioni determina due effetti automatici e distorsivi in riferimento al rapporto tra Stato e cittadino (UPB, 2024a):

- Lo slittamento implicito da uno scaglione all'altro: il contribuente vede il proprio reddito nominale crescere, venendo inevitabilmente spinto in fasce di reddito gravate da aliquote marginali più elevate e punitive. Per esempio, il superamento della soglia dei €28.000 fa scattare l'applicazione dell'aliquota marginale del 35% al posto di quella del 23%. Questo salto aumenta l'incidenza percentuale dell'imposta a parità di reddito reale, rendendo il cittadino più povero nonostante la busta paga apparentemente migliorata.
- La svalutazione delle detrazioni fisse: l'inflazione agisce come una sorta di tassa occulta che riduce il valore reale e l'utilità marginale delle detrazioni fiscali. Il concetto di fondo è argomentato nel seguente esempio: una detrazione nominale di €1.000, come può essere quella introdotta con l'ulteriore detrazione di lavoro dipendente, godeva sicuramente di un potere d'acquisto superiore nei precedenti anni rispetto al suo valore reale nell'anno d'imposta 2025 o in quelli successivi.

Il risultato univoco di questi due fattori è un incremento del prelievo fiscale in termini reali, dal quale consegue che il reddito disponibile del contribuente subisce una contrazione, mentre il bilancio dello Stato registra un incremento del gettito (UPB, 2025c). Si registra, quindi, una sorta di inasprimento "occulto" del sistema impositivo.

A fronte di questa evidenza, l'UPB (2024a) ha osservato come l'impatto positivo dell'accorpamento delle aliquote IRPEF debba essere considerato al netto dell'effetto del drenaggio fiscale. Di notevole impatto risulta essere l'analisi condotta attraverso varie microsimulazioni dall'UPB (2025c), assumendo un tasso di inflazione di riferimento prudenziale pari al 2%. Con queste microsimulazioni viene offerta una quantificazione precisa dell'impatto del fiscal drag, testimoniando come l'incidenza dell'inflazione sia diversa a seconda della categoria presa in considerazione, ovvero lavoratori dipendenti, pensionati o lavoratori autonomi.

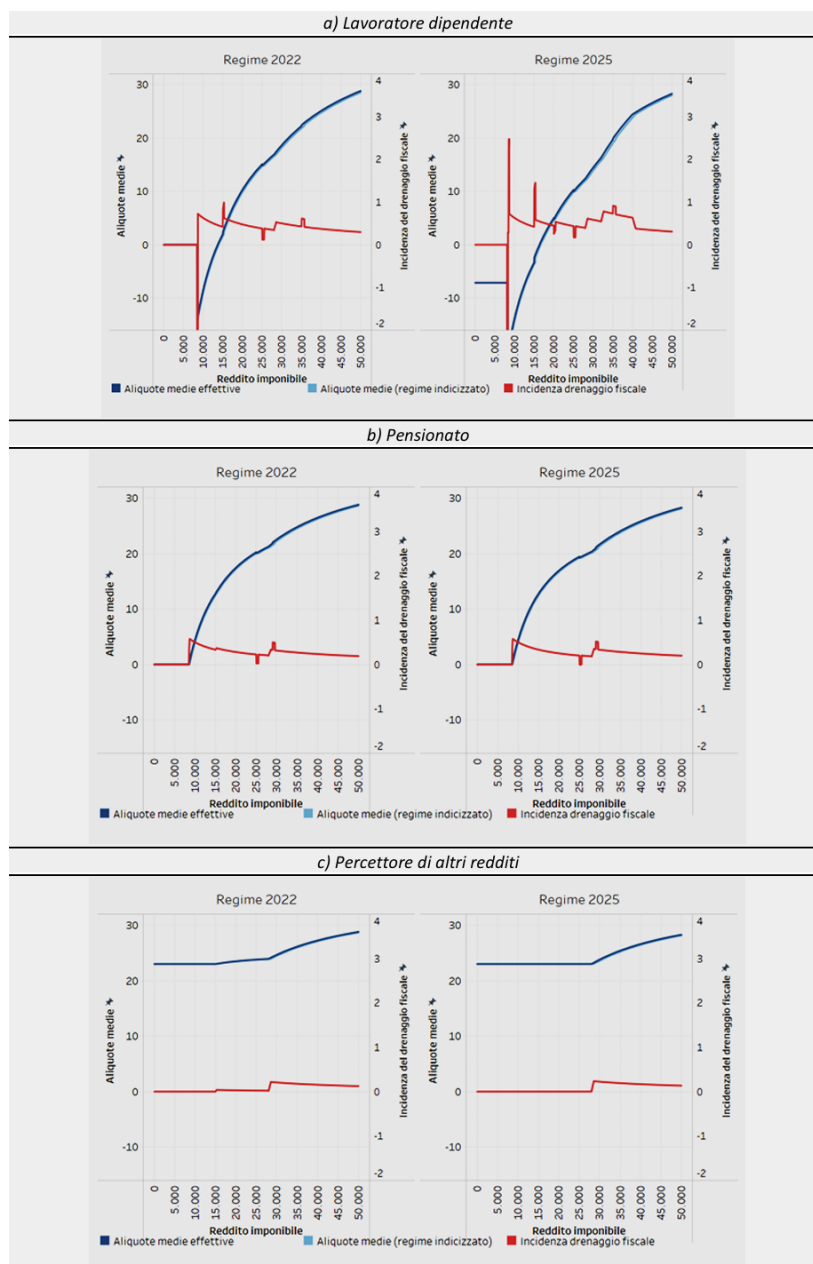


Figura 2.8: L'incidenza del drenaggio fiscale per alcune figure tipo senza carichi familiari nell'ipotesi di un'inflazione pari al 2%. Derivazione da un modello di microsimulazione dell'UPB. Fonte: Ufficio Parlamentare di Bilancio. (2025c). *Rapporto sulla politica di bilancio 2025*. <https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2025/06/UPB-Rapporto-sulla-politica-di-bilancio-2025.pdf>

L'UPB, nella figura 2.8, confronta il regime fiscale del 2022 con quello del 2025, evidenziando le varie novità introdotte. Sono rappresentate in blu scuro le aliquote medie effettive, in azzurro le aliquote medie che verrebbero applicate in un sistema indicizzato all'inflazione, e infine in rosso l'incidenza del fiscal drag. Sull'asse delle ascisse viene rappresentato il reddito imponibile complessivo per le varie categorie, mentre sulle asse delle ordinate sono rappresentate le percentuali delle aliquote medie. Sul lato destro del grafico vengono invece rappresentate le percentuali di incidenza del drenaggio fiscale, comprese in un intervallo tra il -2% e il 4%.

Secondo le stime dell'UPB (2025c), che prendono come modello di riferimento per le proprie simulazioni casistiche di contribuenti privi di carichi familiari, nella figura 2.8 si può osservare come il drenaggio fiscale si concentri principalmente sui lavoratori dipendenti rispetto alle altre categorie. Dalla comparazione tra il 2022 e il 2025, emerge che, se per i lavoratori dipendenti nel 2025 si rilevano dei picchi di incidenza del drenaggio fiscale pari al +2,5% e al -2% circa per i redditi complessivi nell'intorno dei €10.000, tali situazioni non si ripropongono per le categorie dei pensionati e dei lavoratori autonomi. Ciò testimonia come l'incidenza del fiscal drag sia legata in maniera diretta alle modifiche introdotte dalla Legge di Bilancio 2025 in tema di IRPEF (UPB, 2025c). Nelle categorie dei lavoratori autonomi e dei pensionati si denota come la situazione sia rimasta pressoché invariata confrontando il regime presente nel 2022 e quello del 2025, con tassi di incidenza compresi principalmente tra lo zero e il mezzo punto percentuale.

Tale effetto, delineato graficamente, deriva da una serie di dati complessi, ottenuti sempre grazie all'utilizzo di tali modelli di microsimulazione. Considerando il dato aggregato legato a un tasso di inflazione al 2%, per l'anno d'imposta 2025 il volume totale del drenaggio fiscale a vantaggio dell'Erario è stato stimato in 3.262 milioni di

euro, segnando un importante peggioramento per il contribuente rispetto alla situazione del regime del 2022, che produceva un vantaggio per l'Erario pari a 2.892 milioni di euro a parità di tasso di inflazione stimato (UPB, 2025c). Al fine di condurre un'analisi per settori, viene anche stimata dall'UPB l'incidenza pro-capite del drenaggio fiscale: se nel 2022, con il tasso del 2%, questo risultava essere pari a €72 pro capite, nel 2025 si attesta a €81 (UPB, 2025c). Quando osservabile graficamente è giustificato nei dati numerici, poiché i lavoratori dipendenti sono coloro che subiscono maggiormente tale incremento del drenaggio fiscale. Riportando i dati propri dell'analisi dell'UPB nella tabella 2.10, che risultano caratterizzati dalla distinzione dei lavoratori dipendenti in impiegati e operai, si può osservare come il maggiore prelievo per la classe operaia cresca da 800 a 942 milioni dal 2022 al 2025, con una variazione percentuale di imposta pari al 5,54%, mentre quello per gli impiegati passa da 989 a 1.205 milioni, con una variazione pari al 2,31%. Tali osservazioni, dal punto di vista pro capite, si traducono in un incremento da €67 nel 2022 a €79 nel 2025 per gli operai, mentre l'aumento risulta essere più rilevante per gli impiegati, con un passaggio da €116 pro capite nel 2022 a €141 nel 2025 (UPB, 2025c).

Osservando poi le altre categorie reddituali, ovvero la classe dirigente e i pensionati, si può notare come queste mantengano una variazione d'imposta percentuale nel 2025 molto simile a quella osservabile nel 2022, delineando come tale effetto rilevato per i lavoratori dipendenti sia legato, come anticipato, al nuovo sistema di detrazioni introdotto con la Legge 207/2024 esclusivamente per tale categoria. La causa principale è che la nuova ulteriore detrazione introdotta risulta essere caratterizzata dal veloce meccanismo di "phase-out" descritto nel capitolo 2, paragrafo 2.1.2. "Articolo 13 TUIR: detrazioni per tipologie di reddito. Taglio del cuneo fiscale" e nel paragrafo 2.4 "Analisi delle aliquote marginali effettive", ovvero la rapida riduzione di tale beneficio fiscale tra i €32.001 e i €40.000, creando forti innalzamenti dell'aliquota marginale effettiva.

Drenaggio fiscale Irpef 2022					Drenaggio fiscale Irpef 2025			
Reddito prevalente	Incidenza sul reddito	Variazione percentuale di imposta	Totale	Pro capite	Incidenza sul reddito	Variazione percentuale di imposta	Totale	Pro capite
	(%)	(%)	(milioni)	(euro)	(%)	(%)	(milioni)	(euro)
Operaio	0,39	3,17	800	67	0,46	5,54	942	79
Impiegato	0,37	1,69	989	116	0,45	2,31	1.205	141
Dirigente	0,10	0,26	49	138	0,11	0,29	52	147
Pensionato	0,27	1,32	827	63	0,27	1,36	826	62
Autonomo	0,18	0,61	177	62	0,18	0,62	184	65
Fabbricati	0,13	0,50	14	18	0,13	0,51	13	18
Altri redditi	0,14	0,51	38	16	0,16	0,60	41	17
Totale	0,30	1,42	2.892	72	0,34	1,75	3.262	81

Tabella 2.10: Drenaggio fiscale con un tasso di inflazione del 2 per cento nei regimi Irpef 2022 e 2025, analisi per tipologia di reddito prevalente. Derivazione da un modello di microsimulazione dell'UPB. Fonte: Ufficio Parlamentare di Bilancio. (2025c). *Rapporto sulla politica di bilancio 2025*. <https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2025/06/UPB-Rapporto-sulla-politica-di-bilancio-2025.pdf>

La conseguenza derivante da questa analisi risulta essere che l'attuale riduzione del carico tributario per i ceti medi si configura come un parziale recupero dell'erosione sui redditi causata dall'inflazione, piuttosto che rappresentare un effettivo aumento della capacità d'acquisto reale. La maggiore sensibilità del nostro sistema fiscale al fiscal drag nel 2025, come sottolineato nella disamina dei dati dell'UPB, risulta essere uno stimolo positivo per le casse dello Stato, con l'effetto di produrre maggior gettito fiscale, ma risulta estremamente peggiorativa per i redditi dei contribuenti, erosi dal punto di vista reale pur a seguito di lievi incrementi salariali nominali. La mancanza di un sistema di indicizzazione automatico all'inflazione, seppur estremamente complesso da definire, porta a questa interazione tra l'inflazione e le aliquote marginali effettive, limitando l'efficacia di importanti manovre fiscali come quella introdotta con la Legge di Bilancio 2025 (UPB, 2025c).

I trasferimenti monetari, nello specifico i sussidi diretti in ambito previdenziale e gli assegni per le famiglie, possiedono automatismi di indicizzazione o meccanismi di rivalutazione periodica all'indice dei prezzi al consumo, al contrario delle detrazioni

fisse, riuscendo a proteggere in modo efficace il beneficiario finale dall'effetto inflattivo, e garantendo quindi un valore reale e non meramente nominale.

In conclusione, la presenza di elevate aliquote marginali effettive sui redditi medio-bassi dà luogo ad un cuneo capace di neutralizzare in gran parte gli adeguamenti salariali ottenuti, rendendo meno efficaci i tentativi di recupero del potere d'acquisto reale. Questa frizione incide negativamente anche sugli incrementi di produttività remunerati tramite premi aziendali, a meno che tali premi non vengano concessi ai dipendenti sotto forma di welfare aziendale detassato. Anche tale erosione dei premi di risultato rappresenta chiaramente una grave disfunzione del nostro sistema fiscale (UPB, 2025c).

La Legge di Bilancio 2025 incarna, in questo senso, il tentativo del Legislatore di ottimizzare l'equilibrio tra le due leve principali della finanza pubblica, ossia i trasferimenti monetari e le detrazioni fiscali premiali. L'indagine incrociata sui dati programmatici delinea uno Stato che tenta con difficoltà di compiere una razionalizzazione della propria esposizione finanziaria: la limitazione di innumerevoli e storiche tax expenditures, a sfavore esclusivo dei ceti più abbienti con il nuovo quoziente familiare, funge, infatti, da copertura parziale per finanziare un welfare statale orientato a essere più diretto, più liquido, e focalizzato sui decili reddituali più bassi. Il compimento di questo ribilanciamento redistributivo, insidiato dall'inflazione, inciderà inevitabilmente sull'indebitamento netto nei prossimi anni, comportando un suo aumento come testimoniato dal gap tra entrate e uscite pubbliche stimate per il 2025.

2.8.3. I rischi elusivi e il contrasto all'evasione

L'ultimo tema derivante dalla lettura coordinata dei trasferimenti monetari, delle detrazioni fiscali e delle aliquote nominali riguarda i potenziali rischi elusivi e le conseguenti metodologie che mirano a contrastare l'evasione. Analizzando i conti pubblici, si rileva che circa il 19,4% delle risorse complessive immesse dalla manovra, pari a quasi 6,8 miliardi di euro nel solo 2025, deriverà da esplicite maggiori entrate in favore dell'Erario, e non da contrazioni di spesa pubblica (Corte dei conti, 2024b). Al

fianco di queste maggiori entrate una tantum, essendo esse derivanti principalmente da strette sulle svalutazioni finanziarie, dall'imposta sostitutiva per la rivalutazione di terreni e partecipazioni societarie e dall'imposta di bollo sui prodotti assicurativi, un ruolo cruciale è rivestito dai proventi attesi dal potenziamento dell'attività di contrasto all'evasione fiscale e contributiva. Infatti, la Legge di Bilancio 2025 interviene, in questo senso, con manovre dirette a mitigare i rischi elusivi legati alla fruizione dei benefici fiscali, e anche per potenziare gli attuali strumenti di contrasto all'evasione.

Tra le norme di compliance introdotte assume forte rilevanza in questo senso l'obbligo di integrazione tra i terminali di pagamento POS e i registratori telematici di cassa, che risulta pienamente operativo a partire dal 2026. Pur non generando formalmente un costo diretto in capo allo Stato, questa misura è stimata come capace di produrre un consistente gettito di quasi 500 milioni di euro nell'arco del triennio programmatico. La logica di questa decisione risiede nell'eliminazione dei residui varchi tecnologici che ancora oggi permettono la sotto-dichiarazione dei corrispettivi elettronici nel mondo del commercio al dettaglio. Al fine di garantire il rispetto di questi collegamenti, sono state previste una serie di pesanti sanzioni per le eventuali disconnessioni dei terminali, con importi di sanzioni variabili da €1.000 a €4.000 e con la possibile sospensione della licenza per un periodo che può variare da 15 giorni a 2 mesi (Legge n. 207/2024, art. 1, commi 74-77).

Altro grande tema legato alla tracciabilità dei pagamenti riguarda il settore del turismo e delle locazioni brevi, generalmente connotati come settori ad elevato rischio elusivo. È stato infatti disposto l'obbligo di implementare il Codice Identificativo Nazionale (CIN) all'interno delle dichiarazioni fiscali e delle Certificazioni Uniche, per le strutture turistico-ricettive e gli immobili locati a fini turistici (Senato della Repubblica & Camera dei deputati, 2024). Tale codice, obbligatorio, ha l'obiettivo di aumentare la trasparenza e la sicurezza: in riferimento alla relazione tecnica indicata all'articolo 9, comma 5 del documento A.C. 2112-bis di Senato e Camera (2024) viene stimato che l'effetto di tale disposizione sia pari a circa 88 milioni di euro annui di maggior gettito erariale.

Ulteriore importante norma antielusiva varata con la Legge di Bilancio 2025 riguarda la disciplina per i piani di stock option, in riferimento al loro regime di deducibilità dei

piani di attribuzione di azioni o strumenti finanziari ai dipendenti e agli amministratori di società. Viene infatti modificato lo stesso Art. 95 del TUIR, il quale, prima di tale modifica, permetteva alle società di poter considerare tali stock option come costo a conto economico a livello societario, e offriva anche la possibilità di dedurre dal reddito d'impresa i costi teorici dei piani di assegnazione azionaria dal momento dell'iscrizione del fondo a bilancio. Questo meccanismo consentiva l'immediata anticipazione del beneficio fiscale ai fini IRES, senza che vi fosse una correlata fuoriuscita di cassa o un'immediata imposizione reddituale in capo al manager o al dipendente beneficiario. La nuova disposizione introdotta con la Legge di Bilancio 2025 pone fine a questa prassi elusiva attraverso l'applicazione del criterio di cassa, ovvero considerando la deduzione fiscale dei costi figurativi legati ai piani di stock option unicamente nel periodo d'imposta in cui avviene l'effettiva assegnazione, e materiale consegna, di tali azioni ai beneficiari (Senato della Repubblica & Camera dei deputati, 2024).

Il tema dell'evasione IRPEF merita una menzione particolare, essendo un fenomeno storicamente concentrato in prevalenza nelle categorie di lavoro autonomo e di impresa, in quanto il lavoro dipendente risulta intercettato in maniera puntuale alla fonte dai datori di lavoro, ossia i sostituti d'imposta. Questi effettivi mancati introiti per lo Stato, valutati sulla scala dei miliardi di euro annui, spiegano anche perché le detrazioni fiscali ordinarie non debbano essere considerate unicamente come spese a perdere per lo Stato. In quest'ottica, esse rappresentano uno strumento di emersione spontanea di ampie porzioni di base imponibile occulta. Questo avviene con la seguente logica: il contribuente, al fine di abbassare le proprie imposte portando un determinato costo in detrazione, richiede per le proprie spese il rilascio di una regolare fattura fiscale, facendo emergere il reddito e l'IVA del professionista. Lo stesso obbligo di tracciamento si ha ormai per la maggioranza delle spese detraibili; pertanto, l'obbligo di pagamento con strumenti tracciati, come carte di credito o debito, per poter portare tali oneri in detrazione, rientra in questa logica del contrasto all'evasione.

Conclusioni

La Legge di Bilancio 2025, con riferimento ai temi centrali della riforma riguardanti l'IRPEF, nasce dalla premessa della Legge Delega 111/2023, la quale delinea uno scenario fiscale caratterizzato da un alleggerimento della pressione fiscale per i contribuenti, che la Legge n. 207 del 30 dicembre 2024 tenta di raggiungere grazie anche alla riduzione del numero di aliquote marginali nominali. Tuttavia, alla luce di quanto analizzato nel presente elaborato, emerge come determinati aspetti della Legge di Bilancio 2025 vadano verso un ridimensionamento di tali intenti, e addirittura in controtendenza rispetto ad essi. L'apparente semplificazione dell'IRPEF nasconde, in realtà, una vera e propria traslazione della complessità amministrativa e fiscale: questa non è stata ridotta, ma si è spostata sul sistema delle detrazioni, sui bonus fiscali, sui meccanismi di phase-out e sulle aliquote marginali effettive. Ciò è dovuto anche alle limitazioni poste dalla rigidità della finanza pubblica, che impongono all'Italia una riduzione minima media annua del rapporto debito/PIL dell'1%, essendo il nostro un Paese con debito superiore al 90% di tale parametro.

La prima grande criticità evidenziata è quella legata alla progressività formale. L'adozione di un sistema compresso con soli tre scaglioni restituisce l'immagine di un prelievo formalmente semplificato e progressivo, studiato per superare il vaglio di costituzionalità imposto dall'Articolo 53, comma 2, della Costituzione in materia di progressività. Se l'applicazione di tale principio risulta rispettata dal punto di vista formale, il suo rispetto logico e giuridico viene a mancare nel momento in cui si sposta l'attenzione dalla progressività puramente formale a quella sostanziale. Questo formale appiattimento della curva fiscale danneggia la stessa equità verticale, come testimoniato nel paragrafo 2.4. "Analisi delle aliquote marginali effettive", in cui si denota come la contrazione delle aliquote nominali vantaggi in modo disomogeneo le diverse fasce di reddito, creando una disparità di beneficio ai danni soprattutto delle classi medie.

Come sottolineato dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (2024a), la struttura dell'IRPEF è stata quindi profondamente alterata, allontanandosi dai principi di semplificazione

della Legge Delega: alle formali tre aliquote nominali si sostituisce sostanzialmente un sistema composto da ben sette aliquote marginali effettive. È inoltre evidenziato come ai contribuenti con redditi complessivi compresi tra i €32.000 e i €40.000 venga applicata un'aliquota marginale effettiva pari a circa il 56%. Tale anomalia è generata dall'effetto negativo combinato dei seguenti fattori fiscali: aliquota nominale IRPEF del secondo scaglione, aliquota implicita della detrazione aggiuntiva e della detrazione base, ed effetto delle addizionali comunali e regionali. È a causa di questi fattori, i quali agiscono in simultanea, che dal punto di vista sostanziale il principio di progressività viene a mancare, poiché la fascia reddituale tra €32.000 e €40.000 sconta un'aliquota marginale effettiva maggiore rispetto a quella dei redditi superiori a €50.000, che si attesta al 43%. Analizzando questa anomalia sul piano macroeconomico, risulta evidente come distorsioni simili creino delle trappole della povertà, e quindi veri e propri disincentivi marginali all'aumento dell'offerta di lavoro oltre determinate soglie reddituali.

Altro disallineamento marcato rispetto ai principi delineati dalla Legge Delega 111/2023 emerge dall'analisi delle tax expenditures affrontate nel secondo capitolo. L'introduzione dell'Articolo 16-ter del TUIR costituisce il motivo centrale di tale disallineamento, poiché esso ha l'obiettivo di delineare il nuovo riordino delle detrazioni sulla base della composizione del nucleo familiare per i contribuenti con redditi elevati, nello specifico maggiori di €75.000. Un meccanismo di capping come questo, parametrato su un importo "base" (fissato a €14.000 per redditi tra €75.000 e €100.000, e ridotto a €8.000 per i redditi superiori) moltiplicato per un coefficiente familiare (che varia da 0,50 in assenza di figli, fino a un massimo di 1,00 in presenza di 3 o più figli o di un figlio con disabilità), ha generato un'architettura fiscale estremamente complessa per tali redditi elevati nella determinazione delle detrazioni fiscali.

Come dimostrato analizzando i parallelismi tra il nuovo modello di capping italiano e il modello francese, il nostro sistema non ha introdotto un vero *Quotient Familial*, che agisce direttamente sulla determinazione del reddito imponibile abbattendone la

progressività per le famiglie numerose, ma un semplice, e asimmetrico, quoziente di spesa.

È però soprattutto dalla lettura coordinata tra i vecchi filtri imposti dall'Art. 15 per i redditi superiori a €120.000, e i nuovi delineati dall'Art. 16-ter, ai quali si aggiunge la rimodulazione delle spese di ristrutturazione edilizia definite dall'Art. 16-bis (che esclude i pagamenti effettuati prima del 2025 dal tetto annuo), che emerge una grande complessità nella lettura normativa. Se quindi il risultato atteso del taglio degli scaglioni, con la loro riduzione a 3 rispetto ai vecchi 4, sembrava a primo impatto aver semplificato l'intero sistema fiscale italiano, è a causa del nuovo sistema di capping per i redditi elevati e delle aliquote marginali effettive che l'esito effettivo risulta essere diametralmente opposto: questo groviglio normativo, che sposta la complessità del calcolo dalle aliquote alle numerose variabili date dalle detrazioni, vanifica del tutto gli sforzi di semplificazione rivendicati con la manovra fiscale.

Inoltre, se l'esclusione dal capping delle detrazioni di specifici oneri mira da un lato a rispettare i diritti fondamentali dei contribuenti (e a tutelare le scelte intraprese in anni precedenti con le clausole di salvaguardia), come nel caso delle spese sanitarie con il rispetto dell'Art. 32 della Costituzione, il quale tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo, dall'altro lato rappresenta una minaccia al principio di equità orizzontale. Questo perché, nel concreto, soggetti con la medesima capacità contributiva subiscono pressioni fiscali differenti in base alla natura delle loro spese. Da tale analisi si evince come il sistema di capping non sia quindi una politica strutturale di sostegno demografico mirata a privilegiare i ceti meno abbienti rispetto a quelli più benestanti, ma piuttosto una politica "di cassa" che mira a razionalizzare il gettito fiscale, cercando di compensare le mancate entrate derivanti dalla riduzione delle aliquote fiscali, seppur in maniera marginale.

Nel paragrafo 2.5 "Analisi degli effetti redistributivi e degli indici di progressività" si è osservato l'impatto sociale, in termini redistributivi, della riforma avvenuta con la Legge n. 207 del 30 dicembre 2024. Nonostante l'aumento di progressività dell'IRPEF ottenuto, testimoniato dall'applicazione degli indici (di redistribuzione, di Reynolds-Smolensky, di Kakwani, di pressione e di reranking) sugli effetti della riforma fiscale, si

è sottolineato come tale risultato non sia frutto dell'applicazione di aliquote impositive legali delineate in maniera esplicita. Il carattere implicito di questi cambiamenti, legati alla perdita regressiva delle detrazioni e non direttamente osservabili dal consumatore medio, unito alla disparità in termini di equità orizzontale generata dal sistema di capping, va in controtendenza rispetto al disegno del Governo di snellire il sistema fiscale.

Il confronto tra le detrazioni fiscali e i trasferimenti monetari diretti ha messo in luce la natura del meccanismo agevolativo italiano, ovvero che le detrazioni premiano soltanto chi possiede la capienza fiscale per poterne beneficiare. Da questo punto di vista, considerando unicamente le detrazioni, si potrebbe considerare il sistema fiscale italiano come regressivo, poiché per le fasce reddituali più povere tali meccanismi rappresentano delle costruzioni teoriche inapplicabili a causa dell'incapienza fiscale. È proprio per queste fasce reddituali che la Legge n. 207/2024 è intervenuta in maniera efficace, alleggerendo l'imposizione fiscale effettiva (come osservabile dalla figura 2.1 relativa al confronto tra le aliquote marginali prima e dopo la riforma) attraverso l'erogazione di un bonus fiscale, in percentuale sul reddito prodotto, fino ai €20.000. Questa manovra si aggiunge al meno recente trattamento integrativo (ex-Bonus Renzi), il quale spetta ai contribuenti con redditi massimi pari a €28.000, costituendo un insieme di misure efficiente per categorie reddituali caratterizzate da un'altissima propensione al consumo, con la conseguenza di evidenti benefici per l'economia reale grazie all'immissione di liquidità immediata per tali categorie.

La maggiore efficacia riconosciuta ai trasferimenti monetari diretti per queste categorie reddituali, capaci anche di correggere eventuali disuguaglianze, in termini redistributivi, in maniera più mirata rispetto ad un sistema costruito esclusivamente sulle detrazioni fiscali, comporta anche vantaggi in termini di governance pubblica, come osservato nel paragrafo 2.6 "Confronto tra detrazione fiscale e trasferimento monetario". Infatti, i trasferimenti monetari diretti possono essere monitorati in maniera puntuale, facilitando anche i controlli antifrode, ed essere legati ad indicatori capaci di evidenziare la reale capacità economica di un contribuente, come l'ISEE, garantendo equità ed efficienza nell'erogazione. Inoltre, a differenza delle detrazioni

che si configurano come mancate entrate erariali, e di conseguenza non risultano essere direttamente osservabili se non con calcoli aggregati, i trasferimenti monetari diretti rendono il bilancio pubblico più trasparente e di impatto immediato, essendo questi rappresentati come uscite di cassa per lo Stato a titolo di spesa pubblica.

Alla distorsione allocativa analizzata si somma l'effetto del fiscal drag, come evidenziato nel paragrafo 2.8.2. Nell'elaborato si è dimostrato come la mancata indicizzazione automatica degli scaglioni e delle detrazioni all'inflazione renda progressivamente meno efficaci i vantaggi percepibili dalla Legge di Bilancio 2025. Questo perché il drenaggio fiscale fa sì che gli incrementi puramente nominali dei redditi, comunque necessari per tutelare il potere d'acquisto di fronte all'aumento dei prezzi, spingano i contribuenti verso i limiti superiori degli scaglioni reddituali, accentuando ancor di più il prelievo fiscale legato alle aliquote e provocando l'erosione del reddito reale. Questo effetto indiretto mette in luce come, in alcuni specifici casi vicino alle soglie degli scaglioni, tale meccanismo si configuri in realtà come un incremento occulto della pressione fiscale reale. Inoltre, da tale maggiore pressione fiscale causata dall'inflazione, lo Stato trova beneficio grazie all'aumento del gettito e alla minore incidenza delle detrazioni a importo fisso.

A questo tema si lega inevitabilmente la perdita dei benefici legati all'ISEE all'aumentare del reddito. Infatti, l'aumento del reddito da lavoro, unito ad altri indicatori patrimoniali utilizzati nel calcolo, provoca l'innalzamento dell'ISEE familiare che, superate specifiche soglie fatidiche, comporta l'abbattimento o la totale perdita di sostegni economici quali, a titolo di esempio, il bonus asilo nido (che si riduce sensibilmente alla soglia ISEE di €25.000), il bonus psicologo (di cui si perde il diritto con ISEE maggiore a €30.000) e il premio alla nascita (che decade oltre l'ISEE di €40.000). Tale perdita di benefici, che agisce come un vero e proprio meccanismo di phase-out occulto, se dovesse essere sommata agli effetti analizzati nel paragrafo 2.4, comporterebbe un ulteriore inasprimento delle aliquote marginali effettive reali.

Un sistema fiscale con questa inefficienza risulta essere dannoso anche dal punto di vista dell'evasione fiscale. È proprio l'avvicinarsi alle soglie reddituali critiche, previste per l'abbattimento dei bonus legati all'ISEE e per il taglio delle detrazioni, a

rappresentare un incentivo comportamentale all'occultamento della base imponibile. Tale novità impositiva spinge indirettamente il contribuente a ricorrere all'economia sommersa per non intaccare eccessivamente la possibilità di beneficiare delle detrazioni fiscali. Tale comportamento economico vanifica gli importanti sforzi compiuti, soprattutto negli ultimi anni, con le varie riforme che puntavano a disincentivare il lavoro sommerso e l'utilizzo dei contanti, minando alla base l'efficacia del binomio tracciabilità-detrazioni e i conseguenti benefici derivanti dalle dichiarazioni dei redditi.

Ciò, in definitiva, rende l'attuale sistema fiscale italiano ancor più difficilmente leggibile di quanto non fosse prima della riforma, e per certi versi più iniquo. L'intervento legislativo rappresentato dalla Legge di Bilancio 2025 fallisce quindi nel cercare di raggiungere l'obiettivo della maggior trasparenza della Legge Delega 111/2023. Al contrario, la promessa politica di un'imposizione fiscale chiara e lineare si è trasformata in un contorto groviglio normativo che dimostra l'esattezza della tesi di fondo del presente elaborato: la Legge di Bilancio 2025 semplifica in modo puramente formale gli scaglioni IRPEF, ma scarica l'intera complessità strutturale sul calcolo delle detrazioni, sull'erosione dei bonus e sui phase-out, compromettendo l'equità orizzontale e verticale dell'intero sistema tributario del Paese. L'equità verticale viene stravolta principalmente dalle anomalie causate dalle aliquote marginali effettive, mentre l'equità orizzontale risulta compromessa dall'asimmetria delle eccezioni previste dall'articolo 16-ter del TUIR.

In conclusione, sacrificando la trasparenza, probabilmente per non gravare eccessivamente sul bilancio dello Stato, il legislatore ha alterato la struttura stessa dell'IRPEF. La riduzione delle aliquote nominali si è rivelata una semplificazione solo formale: il vero peso del prelievo fiscale si è frammentato in un ampio sistema formato da aliquote marginali effettive e da vincoli sulle tax expenditures, perdendo l'opportunità di compiere una riforma organica e mirata a semplificare il sistema fiscale.

Bibliografia e Sitografia

Agenzia delle Entrate, (2025). *Legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Legge di bilancio 2025) – Chiarimenti in materia di riordino delle detrazioni (articolo 16-ter del TUIR)* (Circolare n. 6/E).

https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/8410823/CIRCOLARE_RIORDINO_DETRAZIONI+n.+6+del+29+maggio+2025.pdf/41d27442-ed03-83bb-abd9-b2c236043a5b

Baldini, M., Bosi, P. & Pacifico, D., (2006). *Il ruolo dei trasferimenti in natura nella redistribuzione del reddito*. Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia (UNIMORE). IRIS. https://iris.unimore.it/retrieve/bb096ea9-c206-490d-9ece-fb55c6c24782/Capp_p18.pdf

Banca d'Italia, (2024). Audizione preliminare all'esame della manovra economica per il triennio 2025-2027. Memoria presentata alle Commissioni Bilancio congiunte di Camera e Senato, Roma, 5 novembre 2024. https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2024/Brandolini_audizione_05112024.pdf

Blanchard, O., Amighini, A., & Giavazzi, F., (2020). *Macroeconomia. Una prospettiva europea* (Nuova ed.). Il Mulino.

Bordignon, M., & Scutifero, N., (2022, 25 novembre). Il Patto di Stabilità e Crescita tra ieri e oggi. Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani. <https://docenti.unimc.it/raffaella.coppier/teaching/2022/26456/files/unione-monetaria-europea-e-regole-fiscali/ocpi-PSC.pdf>

Bosi, P. (a cura di), (2023). *Corso di scienza delle finanze* (9^a ed.). Il Mulino.

Camera dei Deputati, (2026). *Dossier: La riforma fiscale*. <https://temi.camera.it/leg19/temi/la-riforma-fiscale.html>

Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali, (2024). *Osservatorio sulla spesa pubblica e sulle entrate 2024. Le dichiarazioni dei redditi 2022: l'analisi IRPEF e delle altre imposte dirette e indirette*. Itinerari Previdenziali.

Chetty, R., Looney, A., & Kroft, K., (2009). Salience and Taxation: Theory and Evidence. *The American Economic Review*, 99(4), 1145–1177. https://rajchetty.com/wp-content/uploads/2021/04/taxsalience_aer.pdf

Cignarella, C., Galli, G., & Virgadamo, L., (2024, 14 ottobre). PSB, un eccesso di ottimismo? Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani. <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-PSB%20un%20eccesso%20di%20ottimismo.pdf>

Commissione Europea, (2015). The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps (Economic Papers 535). Direzione Generale degli Affari Economici e Finanziari. https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2015/pdf/ecp535_en.pdf

Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili. (2024, 4 novembre). *Disegno di legge "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027" (Atto Camera n. 2112-bis)*. https://commercialisti.it/wp-content/uploads/2024/11/AUDIZIONE-CNDCEC_4.11.2024_Bilancio-di-previsione-dello-Stato-per-l'anno-finanziario-2025-e-bilancio-pluriennale-per-il-triennio-2025-2027-Atto-Camera-n.-2112-bis.pdf

Corte dei conti, (2024a). *Memoria della Corte dei conti sul disegno di legge di bilancio per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026*. Roma: Corte dei conti. Recuperato da <https://www.corteconti.it/Download?id=168463b1-1d95-4b73-bb2d-0fdc1a625774>

Corte dei conti, (2024b). *Audizione sul disegno di legge recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027"*

(A.C. 2112). Sezioni riunite in sede di controllo.
<https://www.corteconti.it/Download?id=a885be6b-a35a-442a-bce2-4faaa5e8411d>

Costituzione della Repubblica Italiana (1947), Art. 53. In *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, 27 dicembre 1947, n. 298.

Costituzione della Repubblica Italiana (1947), Art. 23. In *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, 27 dicembre 1947, n. 298.

Costituzione della Repubblica Italiana (1947), Art. 3. In *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, 27 dicembre 1947, n. 298.

D.L. 4 giugno 2013, n. 63. Disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia [...]. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 130 del 5 giugno 2013.

D.L. 19 maggio 2020, n. 34. Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 128 del 19 maggio 2020.

D.Lgs. 21 dicembre 2021, n. 230. *Istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico, in attuazione della delega conferita al Governo ai sensi della legge 1° aprile 2021, n. 46*. *Gazzetta Ufficiale* n. 309 del 30 dicembre 2021.

D.L. 4 maggio 2023, n. 48. Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 103 del 4 maggio 2023.

D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917. Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 302 del 31 dicembre 1986.

Direction générale des Finances publiques (DGFIP), (2024). *Brochure pratique 2024: Déclaration des revenus 2023*. Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique.

Direttiva (UE) 2024/1275 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 aprile 2024 sulla prestazione energetica nell'edilizia (rifusione). *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, L, 8 maggio 2024.

Eriksson, C., & Gunnarsson, C., (2017). Trade-offs between equality and growth: An ongoing debate. *Economic History Analysis*.

Ferriere, Axelle, Philipp Grubener, Gaston Navarro, and Oliko Vardishvili (2022). "On the optimal design of transfers and income-tax progressivity," International Finance Discussion Papers 1350. Washington: Board of Governors of the Federal Reserve System, <https://doi.org/10.17016/IFDP.2022.1350>.

Harberger, A. C., (1964). The Measurement of Waste. *The American Economic Review*, 54(3), 58–76.

Itaxa, (2024). *Grandfather clause: definition*. <https://www.itaxa.it/blog/en/dizionario/grandfather-clause/>

Legge 5 febbraio 1992, n. 104. Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 39 del 17 febbraio 1992.

Legge 30 dicembre 2021, n. 234. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale n. 310 del 31 dicembre 2021.

Legge 29 dicembre 2022, n. 197. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 303 del 29 dicembre 2022.

Legge 9 agosto 2023, n. 111. Delega al Governo per la riforma fiscale. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 189 del 14 agosto 2023.

Legge 30 dicembre 2023, n. 213. *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026*. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica*

Italiana, Serie Generale n. 303 del 30-12-2023.
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/12/30/23G00228/SG>

Legge 30 dicembre 2024, n. 207. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 304 del 31 dicembre 2024.

Legge 30 dicembre 2025, n. 199. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 301 del 30 dicembre 2025.

Minardi, M., (2025, febbraio). Il nuovo quadro di governance economica dell'UE: tra flessibilità e (nuovo) rigore? AISDUE - Associazione Italiana degli Studiosi di Diritto dell'Unione Europea. <https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2025/02/Post-Martina-Minardi.pdf>

Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique. (2024). *Le quotient familial: comment ça marche?* economie.gouv.fr.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, (2024a). Piano Strutturale di Bilancio di Medio Termine - Italia 2025-2029.
<https://www.mef.gov.it/export/sites/MEF/inevidenza/2024/Piano-strutturale-di-bilancio-e-di-medio-termine-Italia-2025-2029.pdf>

Ministero dell'Economia e delle Finanze, (2024b). *Principali misure della legge di bilancio 2025*. MEF - Focus. <https://www.mef.gov.it/focus/Principali-misure-della-legge-di-bilancio-2025/>

Ministero dell'Economia e delle Finanze, (2025). Bollettino delle entrate tributarie: Gennaio-Dicembre 2024 (Bollettino n. 275). Dipartimento delle Finanze.
https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/galleries/Documenti/entrate_tributarie_2024/Bollettino-entrate-Dicembre2024.pdf

Moffitt, R., (2024). Transfers, taxes and tax credits for those on low incomes: beyond Mirrlees. *Oxford Open Economics*, 3(Supplement_1), i1201–i1208.
<https://doi.org/10.1093/ooec/odad018>

OECD, (2023). *Taxing Wages 2023: Indexation of Labour Taxation and the Role of Personal Income Tax*. OECD Publishing

Parlamento Italiano, (2023). Legge 9 agosto 2023, n. 111. Delega al Governo per la riforma fiscale. Gazzetta Ufficiale n. 189 del 14/08/2023.
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/08/14/23G00122/sg>

Parlamento europeo. (2024a). *Emendamenti del Parlamento europeo alla proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi* (Documento A9-0444/2023, Emendamento 2).
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0444-AM-002-002_IT.pdf

Parlamento Europeo, (2024b). Patto di stabilità: i deputati approvano le nuove regole di bilancio. Comunicato stampa. <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20240419IPR20583/patto-di-stabilita-i-deputati-approvano-le-nuove-regole-di-bilancio>

Ramsey, F. P. (1927). A Contribution to the Theory of Taxation. *The Economic Journal*, 37(145), 47–61.

Randstad, (2025, 18 settembre). *Calcolo detrazioni lavoro dipendente e d'imposta*.
<https://www.randstad.it/blog-e-news/diritti-dei-lavoratori/calcolo-detrazioni-lavoro-dipendente/>

Salish, M. S., (2020, 30 giugno). *Il coefficiente di Gini*. INOMICS.INOMICS
<https://inomics.com/it/terms/il-coefficiente-di-gini-1473340>

Senato della Repubblica, (2024). Relazione tecnica al Disegno di Legge A.S. 1330: Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027.
https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/432/047/A.S.1330-Relazione_tecnica.pdf

Senato della Repubblica & Camera dei deputati, (2024). *Legge di bilancio 2025. A.C. 2112-bis. Profili finanziari* (Verifica delle quantificazioni).
<https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/VQ2112BIS.pdf>

Senato della Repubblica & Camera dei deputati, (2025a). *Documento programmatico di finanza pubblica 2025*.
<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/001475851.pdf>

Senato della Repubblica & Camera dei deputati, (2025b). *Legge di bilancio 2025. Legge 30 dicembre 2024, n. 207. Volume I: Articolo 1, commi 1-366* (Dossier n. 394/6).
<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01443744.pdf>

Senato della Repubblica & Camera dei deputati, (2025c). *Legge di bilancio 2025. Legge 30 dicembre 2024, n. 207. Volume IV: Stati di previsione dei Ministeri* (Dossier n. 394/6 - Vol. IV / Progetti di legge n. 370/6 - Vol. IV).
<https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/ID0011fvol4.pdf>

Senato della Repubblica & Camera dei deputati, (2025d). *Legge di bilancio 2026 - Dossier n. 580 - Volume I* (Articoli 1-36).
<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1477486.pdf>

Senato della Repubblica & Camera dei deputati, (2026). *Legge di bilancio 2026. Legge 30 dicembre 2025, n. 199. Volume I: Articolo 1, commi 1-282* (Dossier n. 580/5 - Vol. I / Progetti di legge n. 516/5 - Vol. I).
<https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/ID0014evol1.pdf>

Stevanato, D., (2014). Progressività dell'imposta e federalismo fiscale nell'ambito dei provvedimenti attuativi del c.d. federalismo fiscale. *Forum di Quaderni Costituzionali*.
https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2013/05/0033_nota_8_2014_stevanato.pdf

Turrini, A., Guigue, J., Kiss, Á., Leodolter, A., Van Herck, K., Neher, F., Leventi, C., Papini, A., Picos, F., Ricci, M., & Lanterna, F. (2024). *Tax expenditures in the EU: Recent trends and new policy challenges* (Discussion Paper 212). European Commission.

https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/7e256d11-bf05-474e-beab-2935cb828030_en?filename=dp212_en.pdf

Ufficio Parlamentare di Bilancio, (2021). *Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche*. Commissioni riunite VI della Camera dei Deputati e 6a del Senato della Repubblica. https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2021/02/Audizione-UPB-su-riforma-Irpef-02_02.pdf

Ufficio Parlamentare di Bilancio, (2023). *Detrazioni e agevolazioni fiscali: Analisi UPB dei recenti interventi normativi*. <https://www.upbilancio.it/detrazioni-e-agevolazioni-fiscali-analisi-upb-dei-recenti-interventi-normativi/>

Ufficio Parlamentare di Bilancio, (2024a). *Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2025 (C. 2112-bis)*. Commissioni riunite V della Camera dei deputati e 5^a del Senato della Repubblica. https://senato-my.sharepoint.com/personal/simona_piccinini_upb_senato_it/Documents/Audizioni/11_DDLB_5_11/SP_Audizione_DDL_bilancio_2025

Ufficio Parlamentare di Bilancio, (2024b). *Focus n. 4/2024: Detrazioni e agevolazioni fiscali. Analisi UPB dei recenti interventi normativi*. <https://www.upbilancio.it/focus-n-4-2024-detrazioni-e-agevolazioni-fiscali-analisi-dei-recenti-interventi-normativi/>

Ufficio Parlamentare di Bilancio, (2025a). *Focus Tematico n. 2/2025: La manovra di bilancio per il 2025: un'analisi dei testi definitivi*. https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2025/02/Focus-2_2025-LB.pdf

Ufficio Parlamentare di Bilancio, (2025b). *Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028" (A.S. 1689)*. <https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2025/11/Audizione-UPB-DDL-bilancio-2026.pdf>

Ufficio Parlamentare di Bilancio. (2025c). *Rapporto sulla politica di bilancio 2025*.
<https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2025/06/UPB-Rapporto-sulla-politica-di-bilancio-2025.pdf>

Nel raggiungimento di questo traguardo, desidero ringraziare tutti coloro che in questi due anni mi sono stati vicino, aiutandomi ad attraversare dei momenti difficili, che nonostante tutto mi hanno portato a maturare ancora di più e a diventare quello che sono oggi.

Ringrazio in primis mia madre: per i sacrifici che hai fatto in questi anni cercando di non farmi mancare mai niente, per avermi dedicato tanto del tuo tempo e per avermi sempre spronato a ricercare la versione migliore di me stesso, nonostante tutto quello che ti succedeva intorno. Spero un giorno di riuscire a ripagare tutto questo.

Ringrazio poi mia sorella Sara: per la tua presenza costante, per il sapere che tu ci sarai sempre per me e per essere un punto di riferimento nella mia vita.

Ringrazio anche Lisa: come per la triennale, mi hai accompagnato anche in questo percorso, vivendo con me gioie e delusioni, supportandomi sempre, e a volte credendo in me più di quanto ci credessi io stesso.

Ringrazio infine tutti i miei amici più cari: siete riusciti, con semplicità, a farmi tornare il sorriso in momenti dove i pensieri per me erano tanti. La vostra vicinanza ha significato tanto, e continua ad essere importante tutt'ora.

