



ASSO HOLDING

3 Novembre 2025

Memoria Assoholding

Audizione preliminare all'esame del disegno di legge n.1 689 recante "Bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028"

Gaetano De Vito

Presidente Assoholding

Senato della Repubblica

5° Commissione permanente -

Programmazione economica bilancio

INDICE

Introduzione

- I. Osservazioni in relazione all'Art. 18 (Modifiche alla disciplina dei dividendi)
- II. Osservazioni in relazione all'Art. 21 (Incremento dell'aliquota IRAP per gli enti creditizi e le imprese di assicurazione)
- III. Osservazioni in relazione all'Art. 94 (Maggiorazione dell'ammortamento per gli investimenti in beni strumentali)

INTRODUZIONE

Ringraziamo la Commissione per l'opportunità di essere auditi nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 1689, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028".

Assoholding intende offrire il proprio contributo di osservazioni a seguito di un'attenta analisi e valutazione dell'attuale testo del disegno di legge presentato dal Governo, facendo leva sulla consolidata esperienza maturata nel settore delle partecipazioni societarie e della fiscalità d'impresa. L'Associazione intende, in particolare, evidenziare le principali ricadute economiche e sistemiche di alcune misure in discussione.

Ci si soffermerà, in particolare, sulle seguenti disposizioni del disegno di legge:

- I. Art. 18 – Modifiche alla disciplina dei dividendi;
- II. Art. 21 – Incremento dell'aliquota IRAP per gli enti creditizi e le imprese di assicurazione;
- III. Art. 94 – Maggiorazione dell'ammortamento per gli investimenti in beni strumentali.

L'obiettivo dell'Associazione è fornire un contributo utile a orientare le scelte del legislatore affinché la manovra preservi la competitività fiscale delle imprese e favorisca un quadro impositivo stabile favorevole agli investimenti.

I. OSSERVAZIONI IN RELAZIONE ALL'ART. 18 (MODIFICHE ALLA DISCIPLINA DEI DIVIDENDI)

Premessa

Nel corso dell'iter parlamentare del disegno di legge di Bilancio dovrebbero essere apportate modifiche all'art. 18 rispetto alla versione "bollinata" dalla Ragioneria generale dello Stato. In particolare, il Governo starebbe valutando correttivi finalizzati a mitigare l'impatto della norma sulla tassazione dei dividendi, con l'introduzione di due interventi principali: l'esclusione delle società quotate dal nuovo regime restrittivo e la riduzione della soglia minima di partecipazione qualificata dal 10% al 5% per l'applicazione dell'esclusione del 95%.

Tali modifiche costituiscono una prima risposta (per nulla soddisfacente per quanto si dirà nel prosieguo) alle forti criticità della norma in esame, la quale, ove mai dovesse entrare in vigore, produrrebbe una duplicazione della tassazione e un effetto depressivo sugli investimenti, soprattutto per le holding con partecipazioni minoritarie diffuse.

Restano confermati, nella versione "bollinata", i principi generali della disposizione desunti dalle prime bozze del provvedimento circolate: l'art. 18 del disegno di legge di Bilancio introduce una modifica sostanziale alla disciplina della distribuzione dei dividendi nell'ambito del reddito d'impresa di cui agli artt. 59 e 89 del D.P.R. n. 917/1986. Se approvata, la norma stravolgerebbe l'assetto vigente della tassazione dei dividendi, minando principi cardine della fiscalità d'impresa consolidati da oltre vent'anni (e dei quali, paradossalmente, la stessa relazione illustrativa dà conto: "... limitando l'accesso al regime della c.d. esclusione, previsto come strumento di contrasto ai fenomeni di doppia imposizione economica in presenza di flussi di dividendi provenienti da società o enti i cui utili sono stati assoggettati ad imposizione fiscale").

In base alla nuova formulazione, le distribuzioni di utili d'esercizio, riserve o altri fondi deliberate da soggetti IRES a decorrere dal 1° gennaio 2026 potranno beneficiare dell'esclusione dalla base imponibile nella misura del 41,86% (per gli imprenditori individuali) e del 95% (per le società e gli enti soggetti all'IRES) solo qualora il rapporto partecipativo con la società erogante (diretto o mediato da società controllate "di diritto") non sia inferiore al 10%, percentuale, per di più, espressa in relazione al capitale (e non al diritto agli utili, come sarebbe eventualmente preferibile). In assenza

di tale soglia, i dividendi concorreranno integralmente alla formazione del reddito imponibile.

Appare fuorviante, ad opinione di Assoholding, l'innesto nella norma nazionale del "principio desunto dalla direttiva n. 2011/96/UE concernente il regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati membri diversi": a tale riguardo, infatti, merita ricordare che la previsione di una soglia minima di partecipazione non costituisce un tratto comune a tutti gli ordinamenti unionali (per esempio non è prevista in Germania e Spagna); in altri termini, la previsione della "Direttiva madre-figlia" è stata necessitata al fine di omogeneizzare sistemi fiscali nazionali che tali non erano (e non sono) e quindi non può essere assunta come parametro di riferimento per l'ordinamento nazionale, fondato su principi di coerenza sistematica che con la norma proposta verrebbero demoliti.

Proposta di Assoholding:

Assoholding ribadisce la propria contrarietà all'articolo 18 del disegno di legge di Bilancio, poiché l'intervento normativo rappresenterebbe un disfacimento strutturale rispetto ai capisaldi della riforma IRES del 2003, che introdusse il regime della c.d. "dividend exemption" non come agevolazione, ma con la chiara finalità di evitare la doppia imposizione economica dei redditi societari e di preservare la neutralità fiscale nella catena partecipativa (in questo senso depongono sia il testo dell'art. 4, legge 7 aprile 2003, n. 80 sia la relazione governativa a corredo del decreto legislativo di attuazione di tale legge delega).

Anche qualora il Governo dovesse intervenire con correttivi che prevedano l'esclusione delle società quotate e la riduzione della soglia minima di partecipazione qualificata dal 10% al 5%, si avrebbe comunque un fenomeno di duplicazione dell'imposizione, poiché l'utile d'esercizio sarebbe soggetto ad imposizione una prima volta in capo alla società che lo produce e una seconda volta in capo alla società che lo percepisce, ove la partecipazione non raggiunga la soglia fissata.

Occorre ricordare che, con l'abrogazione dell'IRPEG e l'introduzione dell'IRES, il sistema fiscale ha fatto fronte alla doppia imposizione economica dei redditi societari sostituendo il meccanismo del credito d'imposta con quello dell'imposizione ridotta dei dividendi in capo ai soci. Nel senso che la misura della tassazione dei redditi societari è il frutto dell'imposizione "aggregata società – soci": 24% di IRES sulla società + 26% sul dividendo percepito dai soci/persone fisiche. In questa logica, la previsione di una tassazione limitatissima per i dividendi intercompany si è sempre giustificata per la scelta di non penalizzare eccessivamente i soci/persone fisiche che si pongono alla fine di lunghe catene societarie.

Al tempo stesso, il legislatore ha optato per non prevedere una esclusione del 100% per i dividendi intercompany ma quella del 95% al fine di individuare una quota di costi

relativi alla gestione delle partecipazioni da rendere indeducibili. Nell'IRES, infatti, vige il principio per cui i costi relativi a redditi esclusi sono deducibili, mentre quelli relativi a redditi esenti sono indeducibili. Dato che i dividendi sono componenti positivi esclusi, vi sarebbe la piena deducibilità dei costi connessi alla loro realizzazione. Il legislatore della riforma IRES ha ritenuto questa totale deducibilità eccessiva, definendo in modo forfettario, ossia nella misura del 5%, l'ammontare di costi comunque non deducibili, prevedendo conseguentemente la tassazione nella misura del 5%.

L'imposizione limitata per i dividendi *intercompany* non è, quindi, una misura di agevolazione, ma una misura sistematica e la tassazione del 5% corrisponde ad una scelta di forfettizzazione per evitare la totale deducibilità dei costi.

Inoltre, questo trattamento è in linea con la Direttiva 90/435/CEE (ora Direttiva 2011/96/UE) avente l'obiettivo di evitare la doppia imposizione giuridica ed economica sui dividendi distribuiti tra società madri e figlie dell'Unione Europea.

Una diversa scelta, come quella prospettata nella legge di Bilancio, produrrebbe quindi i seguenti effetti:

- 1) Rendere asistemático il sistema di imposizione dei redditi societari, con potenziali violazioni dei principi di ragionevolezza, uguaglianza e capacità contributiva (artt. 3 e 53 Cost.);
- 2) Disallineare il trattamento impositivo con le regole europee di tassazione dei dividendi.

In questo quadro, nel ribadire che le ipotesi di modifica alle quali si starebbe pensando non sarebbero comunque risolutive delle criticità alle quali si è fatto cenno, vale la pena di segnalare un'ulteriore illogicità della norma in quanto la soglia è incomprensibilmente commisurata al capitale sociale, in presenza di un sistema societario che non elegge tale relazione ad elemento più significativo della significatività della quota di partecipazione.

Assoholding, pertanto, invita il legislatore a stralciare integralmente l'art. 18, salvaguardando la coerenza e la stabilità del sistema fiscale nazionale. Si tratta, infatti, di una misura che penalizzerebbe in particolare le holding, le società di investimento e, più in generale, l'intero sistema delle partecipazioni societarie italiane, con effetti distorsivi sull'allocazione del capitale e sulla competitività del Paese, rendendolo uno dei sistemi fiscali maggiormente penalizzanti per gli investimenti finanziari.

In via subordinata, nella denegata ipotesi in cui non si volesse tenere conto delle osservazioni che precedono, si invita a:

- eliminare la retroattività della disposizione prevedendo che la stessa abbia efficacia in relazione alle partecipazioni acquisite, in società i cui titoli non sono negoziati in mercati regolamentati, a partire dalla data di entrata in vigore della legge, per salvaguardare il principio di affidamento dei contribuenti, che il legislatore si è fatto carico di tutelare nei rapporti di questi ultimi con l'Amministrazione Finanziaria (art.

- 10, legge 27 luglio 2000, n. 212), sicché sarebbe grottesco fosse lo stesso legislatore a lederlo per primo;
- a consentire, di converso, al ricorrere delle condizioni previste, la deduzione delle svalutazioni in conseguenza di perdite d'esercizio subite dalla partecipata, per salvaguardare almeno in parte la simmetria del sistema.

II. OSSERVAZIONI IN RELAZIONE ALL'ART. 21 (INCREMENTO DELL'ALiquOTA IRAP PER GLI ENTI CREDITIZI E LE IMPRESE DI ASSICURAZIONE)

Premessa:

Nell'ambito dell'esame delle disposizioni contenute nella Legge di Bilancio, Assoholding intende formulare alcune osservazioni in merito all'articolo 21, rubricato "Incremento dell'aliquota IRAP per gli enti creditizi e le imprese di assicurazione".

Al comma 1, la norma prevede che, per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2025 e per i due successivi, le aliquote di cui all'articolo 16, comma 1-bis, lettere b) e c), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, siano incrementate di due punti percentuali. Tale disposizione comporta, quindi, un aumento temporaneo dell'aliquota IRAP applicabile ai soggetti individuati dalle citate lettere b) e c) dell'articolo 16.

Assoholding ritiene che la rubrica della norma nonché la sua collocazione, dalle quali è lecito desumere la volontà del legislatore (come si vedrà) sia incoerente con il suo tenore letterale. Infatti, la lettera b) del comma 1-bis dell'articolo 16 del decreto legislativo n. 446 del 1997 rinvia all'articolo 6 del medesimo decreto, concernente - non a caso - la "determinazione del valore della produzione netta delle banche e degli altri enti e società finanziari" (in questo senso la rubrica dell'articolo opportunamente distingue fra operatori del credito e soggetti diversi). All'interno di tale articolo, il comma 9 impone una determinazione peculiare della base imponibile ai fini del tributo regionale (in quanto diversa tanto da quella riservata alla generalità dei contribuenti quanto da quella riservata agli enti creditizi) anche alle società di partecipazione non finanziaria e ai soggetti a queste assimilati, i quali, pur rientrando nel perimetro applicativo della disposizione, per quanto detto non costituiscono enti creditizi in senso proprio.

Pertanto, l'incremento di due punti percentuali dell'aliquota IRAP, così come formulato, finisce per coinvolgere anche soggetti che, per natura e per attività esercitata, non sono riconducibili alla categoria degli enti creditizi né delle imprese di assicurazione, ma che operano come holding di partecipazione non finanziaria.

L'applicazione dell'aumento dell'aliquota IRAP a tali soggetti determinerebbe un aggravio fiscale non coerente con le intenzioni pubblicamente espresse dall'Esecutivo (si veda il comunicato stampa pubblicato ad esito del Consiglio dei Ministri n. 146, tenutosi il 17 ottobre 2025), rinvigorendo equivoci che l'innesto dell'art. 162-bis nel D.P.R. n. 917/1986 (recante il "Testo Unico delle Imposte sui Redditi") faceva pensare fossero stati superati definitivamente, con effetti distorsivi sul piano della concorrenza e con possibili ripercussioni negative sulla capacità di investimento e di consolidamento dei gruppi industriali italiani.

Proposta di Assoholding:

Alla luce di tali considerazioni, Assoholding propone di correggere la norma, rendendola coerente con la voluntas legis, precisando che i soggetti ai quali la disposizione si applica sono, oltre alle imprese assicurative di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 446/1997 ("decreto Irap"), gli intermediari finanziari come individuati dal co. 1 dell'art. 6 del medesimo decreto.

III. OSSERVAZIONI IN RELAZIONE ALL'ART. 94 (MAGGIORAZIONE DELL'AMMORTAMENTO PER GLI INVESTIMENTI IN BENI STRUMENTALI)

Assoholding riconosce l'importanza delle misure introdotte dall'articolo 94 della Legge di Bilancio, volte a sostenere la crescita economica e la competitività del sistema produttivo attraverso la promozione degli investimenti in beni strumentali materiali e immateriali. La maggiorazione delle quote di ammortamento rappresenta un segnale positivo di attenzione verso le imprese, in particolare in un contesto economico caratterizzato da elevata incertezza e da esigenze di riconversione produttiva connesse alla transizione energetica e digitale.

Tuttavia, pur apprezzando l'impianto generale della disposizione, Assoholding evidenzia che la misura in oggetto risulta eccessivamente focalizzata sugli interventi connessi alla riduzione dei consumi energetici e alla produzione da fonti rinnovabili, trascurando altri ambiti fondamentali per la crescita strutturale e la competitività del

tessuto imprenditoriale nazionale. In particolare, la previsione di un incremento più significativo delle percentuali di maggiorazione per gli investimenti riconducibili a obiettivi di transizione ecologica, pur pienamente condivisibile in linea di principio, determina una concentrazione del beneficio su interventi energetici, con il rischio di limitare la portata incentivante verso l'innovazione tecnologica, la digitalizzazione e la ricerca innovativa, driver per lo sviluppo industriale.

Assoholding sottolinea come la competitività delle imprese italiane non possa fondarsi unicamente sull'efficienza energetica, ma debba poggiare su un quadro di politiche fiscali che favoriscano tutti gli investimenti, nessuno escluso, sotto il profilo della ricerca applicata e della sperimentazione tecnologica. In tal senso, appare incoerente che la Legge di Bilancio non preveda una specifica misura di rafforzamento o di continuità per gli incentivi destinati alla ricerca e sviluppo, i quali rappresentano uno strumento essenziale per stimolare la trasformazione digitale e l'adozione di tecnologie avanzate, in linea con gli obiettivi del Piano Transizione 5.0.

La sola agevolazione riferita ai beni strumentali rischia di privilegiare gli investimenti materiali, senza incentivare adeguatamente gli investimenti immateriali e le attività a maggiore contenuto innovativo, che costituiscono invece la leva principale per la crescita sostenibile e per l'aumento della produttività a lungo termine.

Proposta di Assoholding:

Alla luce di tali considerazioni, Assoholding propone che, accanto alla maggiorazione dell'ammortamento per gli investimenti in beni strumentali, venga potenziato un sistema di agevolazioni fiscali specificamente destinato agli investimenti in ricerca, sviluppo, innovazione e formazione tecnologica, così da garantire una politica industriale equilibrata, capace di sostenere la modernizzazione complessiva del sistema produttivo.

In conclusione, Assoholding auspica che il legislatore, in sede di revisione definitiva della norma, valuti l'opportunità di estendere il perimetro delle misure di favore anche agli investimenti immateriali connessi a processi di innovazione, ricerca e sviluppo, affinché la strategia di crescita del Paese non si limiti a rispondere alla crisi energetica, ma promuova una visione strutturale di sviluppo tecnologico, competitivo e sostenibile dell'economia italiana, in modo ancora più incisivo laddove la ricerca e l'innovazione siano attuate tramite accordi con università ed enti di ricerca per garantire un maggiore credito di imposta.

Più nel dettaglio, dunque, si propone di ridurre la maggiorazione dell'ammortamento per gli investimenti in beni strumentali e, parallelamente, incrementare il credito per attività in ricerca e sviluppo ad almeno il 35%.