



Senato della Repubblica

Ufficio Valutazione Impatto  
Impact Assessment Office

FOCUS

## Agevolazioni, detrazioni, esenzioni & Co. Il labirinto delle spese fiscali

### Il sistema italiano nel secondo rapporto annuale

Settembre 2018

**Esenzioni, detrazioni, crediti d'imposta, aliquote agevolate, sussidi favorevoli (o sfavorevoli) all'ambiente: in Italia le spese fiscali sono troppe? Da anni il Consiglio dell'Unione europea invita il nostro paese a ridurre in tempi brevi "l'uso e la generosità delle esenzioni e dei regimi preferenziali" alleggerendo l'incidenza delle tax expenditures sul nostro sistema tributario. Il programma nazionale di riforma (PNR) ha già messo in agenda per il 2017-2018 una **revisione** dell'intero settore, e anche il **DEF 2018** ha riconosciuto la necessità di **semplificare e ridurre le spese fiscali**.**

**Malgrado gli impegni assunti, il riordino si preannuncia non agevole: il **Rapporto annuale sulle spese fiscali**, che dovrebbe fornire la base conoscitiva per gli interventi di razionalizzazione, nel 2017 ha censito **636 misure diverse, di cui 466 erariali e 170 relative a tributi locali**. Un vero e proprio labirinto di agevolazioni, dall'impatto finanziario significativo - **le minori entrate per lo Stato sono stimate in 75,2 miliardi di euro per il 2018** - ma su cui spesso **mancano numeri certi e informazioni fondamentali**.**

**Solo di 132 misure erariali (su 466) si conosce, per esempio, il numero dei beneficiari. E di queste agevolazioni, più della metà va in favore di un numero bassissimo di contribuenti: meno di 30 mila** (a cui vanno peraltro gli sconti fiscali più elevati per valore medio pro capite). **Tre, invece, sono le agevolazioni a favore di una platea oltre i 10 milioni di persone.**

### Il punto di partenza

Per monitorare le spese fiscali il decreto legislativo n. 160 del 2015 ha previsto due strumenti: il *Rapporto annuale sulle spese fiscali*, allegato allo stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato, e il *Rapporto programmatico*, annesso alla nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, che è un atto di natura politica del governo e indica ogni anno gli interventi previsti di riduzione, eliminazione o riforma delle *tax expenditures*.

**Tabella 1. Spese fiscali erariali: scaglioni di beneficiari, misure per scaglione, soggetti interessati e valore**

Scaglione frequenze	Numero misure per scaglione	Beneficiari per scaglione	Valore misure per scaglione (mln di euro)	Valore medio per beneficiario (euro)	Percentuale per scaglione
da 1 a 1.000	34	7.328	107	14.595	25,8%
da 1.000 a 10.000	22	96.387	1.162	12.058	16,7%
da 10.000 a 30.000	17	321.293	684	2.128	12,9%
da 30.000 a 100.000	20	1.407.684	1.435	1.019	15,2%
da 100.000 a 500.000	12	2.422.826	2.654	1.096	9,1%
da 500.000 a 1.500.000	10	6.875.143	1.733	252	7,6%
da 1.500.000 a 3.000.000	6	12.752.593	4.392	344	4,5%
da 3.000.000 a 10.000.000	8	43.339.633	12.786	295	6,1%
più di 10.000.000	3	54.725.172	15.711	287	2,3%
<b>Totale quantificate</b>	<b>132</b>	<b>121.948.059</b>	<b>40.664</b>	<b>333</b>	<b>100,0%</b>
Effetti di trascurabile entità	22	331			
Frequenze non disponibili	126		13.584		
Non quantificabili	152				
Stime comprese in altre norme	34				
<b>Totale complessivo</b>	<b>466</b>	<b>121.948.390</b>	<b>54.249</b>		

Fonte: UVI. Elaborazione su dati del Rapporto 2017.

## Analisi

**Il Rapporto 2017** - elaborato da una commissione di 15 esperti insediata presso la Presidenza del consiglio, nota anche come commissione Marè - **ha individuato 466 spese fiscali erariali** (erano 468 nel Rapporto del 2016) e **170 spese fiscali locali** (166 nel 2016), per un totale di **636 misure**. Diciannove erano in scadenza nel 2017. **L'onere finanziario complessivo ammonta, per l'esercizio 2018, a -75,2 miliardi di euro** (nel 2017 era pari a -76,5 miliardi):

- **-54.248 milioni circa** di euro rappresentano l'impatto finanziario delle **spese fiscali erariali**. Nell'esercizio 2017 era di -54.526 milioni
- **-20.939 milioni** di euro sono invece le minori entrate dovute alle **agevolazioni in materia di tributi locali**. Nel Rapporto 2016 alle spese fiscali locali era associato un minor gettito di -22.064 milioni di euro per l'anno 2017.

Le nuove agevolazioni introdotte dal 1° gennaio 2016 al 30 giugno 2017 sono state 44 e, da sole, hanno determinato 4.889 milioni di euro di minori entrate per lo Stato.

### I numeri: un rebus (storico)

La prima analisi delle spese fiscali in Italia, svolta nel 1990 dal MEF, ha censito **825 misure**. Nel 2011 il gruppo di lavoro sull'erosione fiscale ne ha individuate **720**. Per **457 tax expenditures** non è stato possibile quantificare l'effetto finanziario.

Il Rapporto sulle spese fiscali 2016 ha elencato **610 misure**. Il 67,5% era privo di indicazioni finanziarie complete: su **468** agevolazioni erariali, **316** non indicavano (totalmente o parzialmente) oneri, beneficiari e importi.

Il Rapporto 2017 non quantifica gli effetti di **174 misure erariali su 466**: per il 37,3% delle agevolazioni non sono indicati valori finanziari perché ritenuti "non quantificabili" o di "trascurabile entità". Solo per **132 misure** sono indicati i **beneficiari** e solo per **130** (il 27,9%) **ci sono i dati completi** (impatto, fruitori, importi *pro capite*).

Per **112 spese fiscali locali su 170** (il 65,9%) non sono indicati effetti finanziari e solo per **4 misure** viene illustrata la platea dei beneficiari.

**Tabella 2 - Spese fiscali: il Rapporto 2017**

Tipo di misura	Numero	Effetti finanziari per l'anno 2018 (milioni di euro)
SPESE FISCALI ERARIALI	466	54.248
TRIBUTI LOCALI	170	20.939
<b>Totale complessivo</b>	<b>636</b>	<b>75.187</b>

Fonte: UVI. Elaborazione su dati del Rapporto 2017.

**Tabella 3 - Spese fiscali erariali: la natura**

Natura delle misure	N. di spese fiscali
CREDITO D'IMPOSTA	34
DEDUZIONE	39
DETRAZIONE	40
DETRAZIONE/DEDUZIONE	6
ESCLUSIONE	100
ESENZIONE	108
IMPOSTA IN MISURA FISSA	17
REGIME FORFETARIO	8
REGIME SOSTITUTIVO	24
REGIME SPECIALE	39
RIDUZIONE DI ALIQUOTA	36
ALTRO	15
<b>Totale complessivo</b>	<b>466</b>

Fonte: UVI. Elaborazione su dati del Rapporto 2017.

**Tabella 4 - Spese fiscali erariali: i beneficiari**

Soggetti e categorie dei beneficiari	N. di spese fiscali
ASSOCIAZIONI, ENTI NO PROFIT E ONLUS	35
BANCHE E ASSICURAZIONI	11
IMPRESE E SOCIETA'	31
PERSONE FISICHE	167
PERSONE FISICHE E GIURIDICHE	52
PERSONE FISICHE E IMPRESE E SOCIETA'	2
PERSONE GIURIDICHE	9
SOGGETTI E CATEGORIE PARTICOLARI	136
STATO ED ENTI PUBBLICI	19
Non indicato	4
<b>Totale complessivo</b>	<b>466</b>

Fonte: UVI. Elaborazione su dati del Rapporto 2017.

## In dettaglio. Chi beneficia di cosa?

Su 466 spese fiscali erariali elencate nel rapporto 2017 solo 132, cioè il 28,3%, riportano dati relativi alle frequenze dei beneficiari. Per 334 misure (il 71,7%) manca l'informazione e non è possibile svolgere elaborazioni.

Delle 132 agevolazioni note, più della metà riguarda meno di 30.000 soggetti (Figura 1):

- la percentuale più elevata, il 26%, è riferita a una classe di beneficiari di cui fanno parte meno di 1.000 contribuenti
- il 17% è riferito allo scaglione da 1.000 a 10.000 beneficiari
- il 13% interessa da 10.000 a 30.000 persone.

**Il maggior numero di agevolazioni su cui si hanno dati - 73 misure su 132, il 55,4% - riguarda nel complesso un numero bassissimo di beneficiari, circa 425 mila: sono lo 0,35% dei contribuenti che usufruiscono delle *tax expenditures* in Italia.**

I contribuenti dei primi due scaglioni hanno il beneficio finanziario medio più elevato: nella classe da 1 a 1.000 soggetti il vantaggio *pro capite* è in media di 14.595 euro, mentre da 1.000 a 10.000 è di 12.058 euro (Tabella 1).

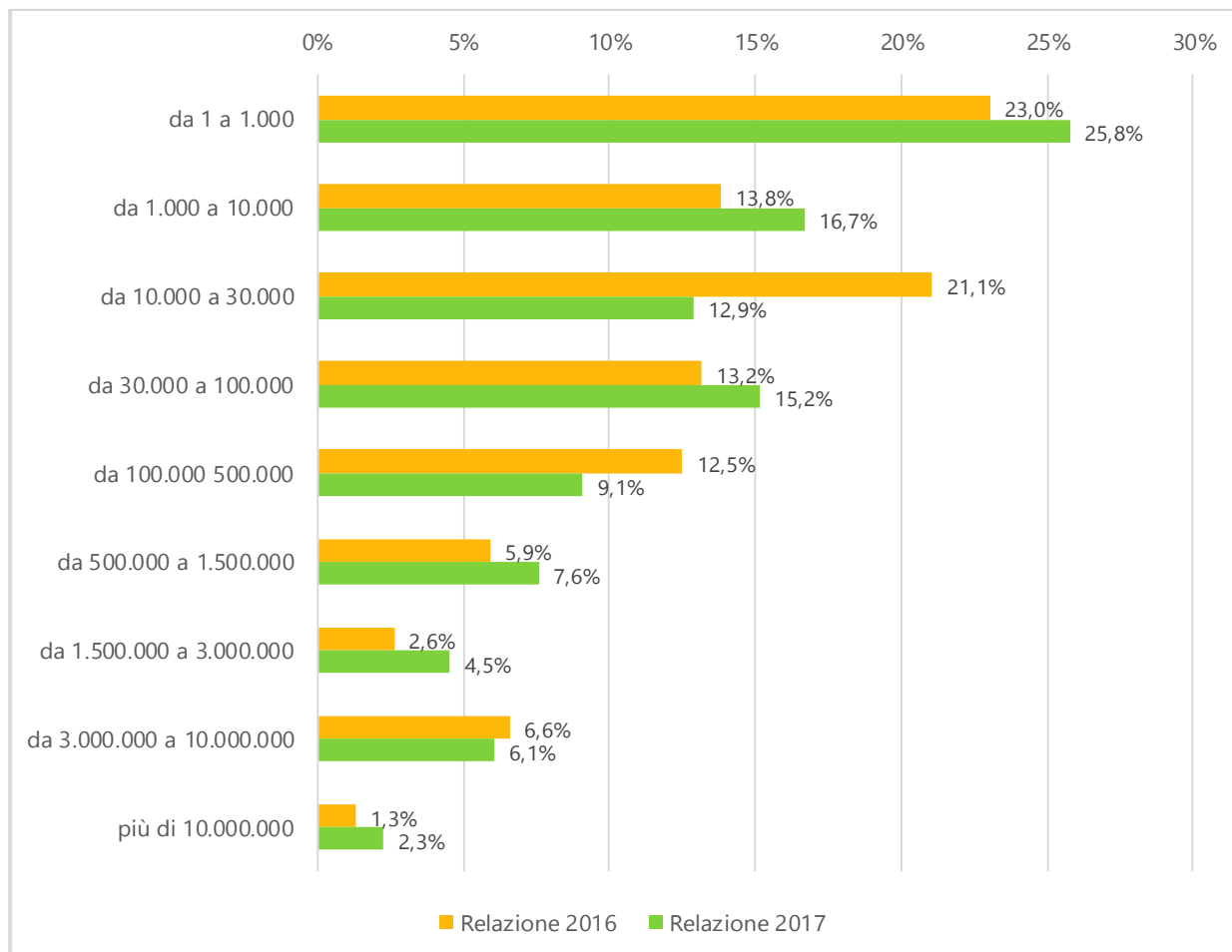
Il valore medio *pro capite* tende a diminuire fino a toccare il suo valore più basso - 252 euro - per i provvedimenti che beneficiano da 500.000 a 1.500.000 contribuenti.

Alle prime due classi vengono destinate risorse complessive per 1.269 milioni di euro (il 2,4% del totale delle risorse) e se ne avvantaggiano 103.715 soggetti, che rappresentano lo 0,1% dei beneficiari.

Alla classe con più di 10 milioni di beneficiari si associa il 29% delle risorse. Seguono poi le misure che coinvolgono da 3 milioni a 10 milioni di beneficiari per una percentuale pari al 24%.

Il valore complessivo delle misure per cui non viene indicato il numero dei beneficiari rappresenta il 25% degli effetti finanziari desumibili dal Rapporto per il 2017.

**Rispetto al Rapporto 2016, il numero delle misure destinate a un massimo di 10.000 beneficiari è aumentato, passando dal 36,8 al 42,5% del totale: + 2,8% per la classe da 1 a 1.000 destinatari e + 2,9% per lo scaglione da 1.000 a 10.000.**

**Figura 1- Spese fiscali erariali: distribuzione per scaglioni di beneficiari. 2016 e 2017**

Fonte: UVI. Elaborazione su dati del Rapporto 2017

### Pochi beneficiari, vantaggi elevati (da 60.000 euro in su): nove misure

- la **misura n. 58** - deduzione per società cooperative e loro consorzi di somme ripartite tra i soci a titolo di restituzione o maggior compenso - presenta effetti finanziari *pro capite* pari a **62.518 euro** e beneficia **305 soggetti IRES**
- la **misura 81** – deduzione di somme corrisposte a consorzi cui le imprese aderiscono ottemperando a obblighi di legge – dà vantaggi finanziari per **75.370,8 euro** a favore di **445 soggetti (IRES/IRAP)**
- la **misura n. 76** - esenzione dall'IRES del reddito d'impresa derivante dalla locazione immobiliare - presenta un vantaggio finanziario pari a **89.095,7 euro** e agevola **376 destinatari (IRES/IRAP)**
- la **misura n. 237** – credito d'imposta per acquisto di autoambulanze e mezzi antincendio da parte di ONLUS e associazioni di volontariato - ha effetti *pro capite* per **109.243,7 euro** e agevola **119 soggetti**
- la **misura n. 42** - credito di imposta sulle reti di teleriscaldamento alimentato con biomassa ed energia geotermica- ha effetti finanziari *pro capite* pari a **111.267,6 euro** e **213 fruitori**
- la **misura n. 68** - imposizione forfetaria reddito da navi iscritte nel registro - mostra effetti finanziari *pro capite* pari a **234.444,4 euro** e **90 beneficiari (IRPEF/IRES)**
- la **misura n. 120** - totale deducibilità fondi per finanziamento ricerca, a titolo di contributo o liberalità - ha effetti finanziari *pro capite* pari a **242.550,2 euro** e **69 soggetti IRES beneficiari**
- la **misura n. 66** - regime forfetario della tonnage tax – dà vantaggi finanziari per **467.088,6 euro** a **79 soggetti IRES**
- la **misura n. 445** - imposte di registro ipotecaria e catastale applicate in misura fissa per apporti ai fondi immobiliari chiusi - presenta vantaggi finanziari *pro capite* pari a **790.737,1 euro** e beneficia **4 soggetti** per l'agevolazione a titolo di imposte di registro, ipotecarie e catastali.

### Tanti beneficiari (oltre 10 milioni): tre sole agevolazioni

La **misura n. 124** - deduzione della rendita catastale dell'unità immobiliare adibita ad **abitazione principale** e delle relative pertinenze - ha un impatto finanziario pari a 3.630 milioni di euro per il triennio 2018-2020 e, secondo il *Rapporto*, riguarda **26,1 milioni di beneficiari** con un vantaggio *pro capite* di **141,4 euro**.

*In realtà, in base ai riscontri operati dall'Uvi, nell'anno 2016 ne hanno beneficiato 17,6 milioni di contribuenti - 8,5 milioni meno del previsto - per un ammontare di 8.793 milioni (oltre il doppio) e una deduzione media pari a 500 euro (oltre il triplo della previsione). Pur tenendo conto del fatto che i dati si riferiscono a esercizi differenti (anno 2016 per i dati a consuntivo MEF e anno 2018 per i dati previsionali del Rapporto 2017), l'incongruenza delle cifre andrebbe approfondita.*

La **misura n. 159** - detrazione per **spese sanitarie**, spese mediche e di assistenza specifica e spese per prestazioni specialistiche - ha effetti finanziari pari a 3.117 milioni di euro e interessa una platea di **17,5 milioni di persone**, con un vantaggio economico *pro capite* pari a **178 euro**.

La **misura n. 286** - erogazione di un credito ai titolari di redditi di lavoro dipendente e di taluni assimilati di importo non superiore a 26.000 euro (**bonus 80 euro**) - ha effetti finanziari previsti di 8.964 milioni di euro per **11,15 milioni di persone**. Il rapporto non indica gli effetti finanziari *pro capite*.

*Dagli approfondimenti del MEF sui dati IRPEF, nel 2016 il bonus ha interessato il 54% dei lavoratori dipendenti con un ammontare di circa 9,4 miliardi di euro e 11,5 milioni di beneficiari: un incremento del 4,5% rispetto a quanto erogato nel 2015. Il 20% degli aventi diritto (circa 2,3 milioni di soggetti) ha avuto un bonus di importo superiore all'imposta netta dovuta per il 2016: per loro il bonus ha costituito un trasferimento monetario per la quota parte eccedente l'imposta netta (pari a 960 milioni di euro). Altri 1,7 milioni di contribuenti hanno invece dovuto restituire il bonus in tutto o in parte, per un importo di circa 480 milioni di euro. A partire dal 2018 è previsto un maggior onere di 210,8 milioni l'anno.*

### Sotto i 60 euro: le spese fiscali con il più basso effetto finanziario

Alcune agevolazioni fiscali beneficiano pochi soggetti (tutti compresi nello scaglione da 1 a 1.000 unità) ma assicurano effetti finanziari *pro capite* di importo elevato. Al contrario, **le spese fiscali di cui profitta un numero consistente di contribuenti offrono un vantaggio al di sotto dei 100 euro**.

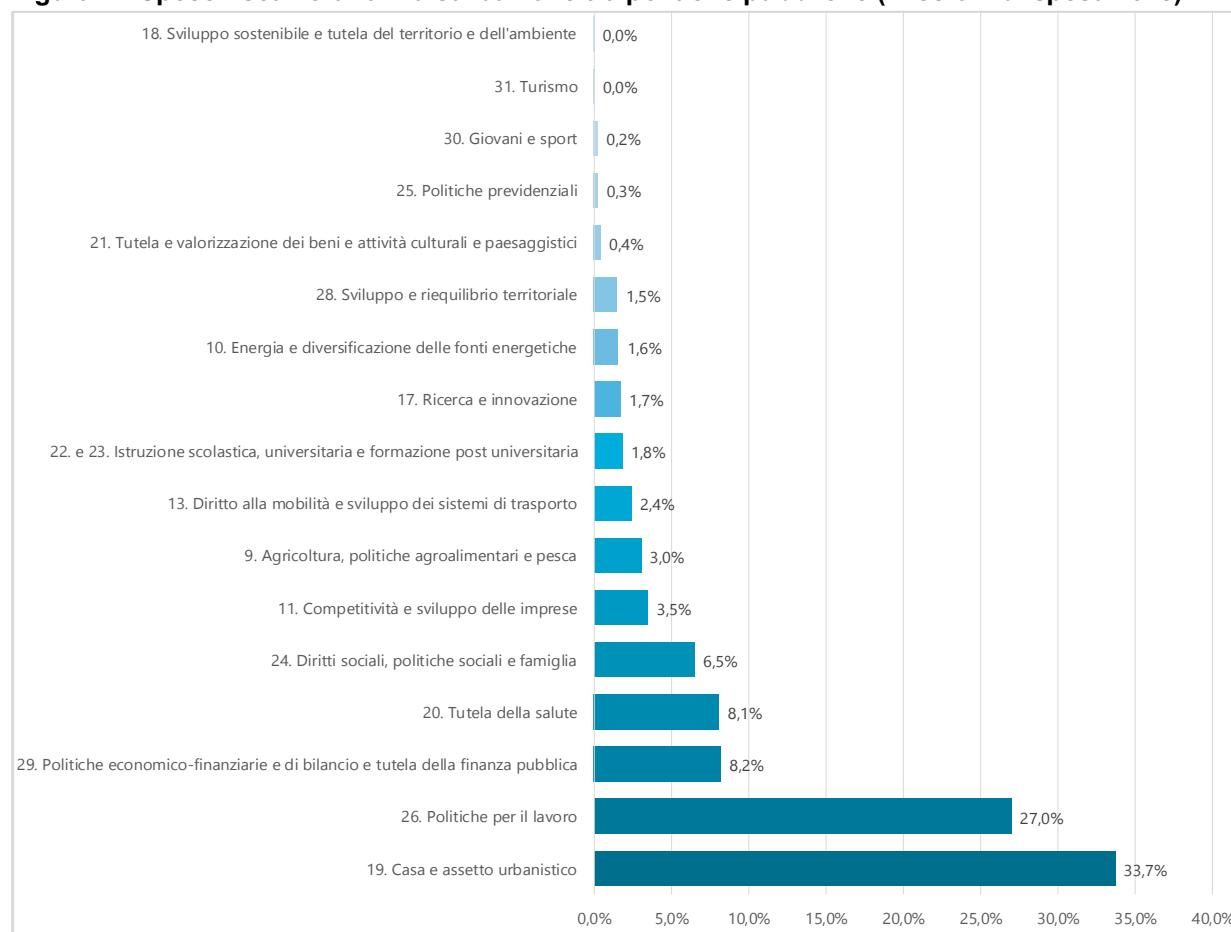
**Le spese fiscali con gli effetti *pro capite* di importo più elevato riguardano le attività produttive**, interessando essenzialmente il gettito IRES/IRAP. **Le spese fiscali con effetti finanziari *pro capite* esigui e un ampio numero di beneficiari** si riferiscono invece alla fiscalità delle persone fisiche e quindi **incidono sul gettito IRPEF**.

Per esempio:

- **misura 417**, esenzione dall'imposta di bollo dei certificati rilasciati dall'autorità giudiziaria in materia penale: 9.302.966 beneficiari, effetti *pro capite* di **16,0 euro**
- **misura n. 16**, regime speciale IVA per i produttori agricoli in regime di esonero: 620.224 soggetti (IVA) con un beneficio *pro capite* di **euro 24,5**
- **misura 255**, detrazione per spese veterinarie: 725.505 soggetti con effetti *pro capite* pari a **29,9 euro** a titolo di IRPEF
- **misura 254**, detrazione per erogazioni liberali

a favore delle associazioni di promozione sociale: 66.573 fruitori per effetti *pro capite* di **39,2 euro** a titolo di IRPEF

- **misura 456**, detrazione per abbonamenti ad associazioni sportive, palestre, piscine per ragazzi tra i 5 ed i 18 anni: 1.744.662 soggetti agevolati per **42,3 euro** a titolo di IRPEF
- **misura n. 55**, esenzione dal reddito delle somme destinate ad aumento del capitale delle società cooperative: 27.489 soggetti IRES con effetti finanziari *pro capite* pari a **54,6 euro**
- **misure 228 e 229**, deduzione di assegni periodici corrisposti in forza di testamento o donazione o risultanti da provvedimenti di autorità giudiziaria, e deduzione delle spese sostenute dai genitori adottivi per la procedura di adozione: ambedue a favore di 97.130 beneficiari recano effetti finanziari per **57,4 euro** a titolo di IRPEF
- **misure 232 e 233**, deduzione dell'indennità da perdita da avviamento corrisposta dal conduttore per immobili a uso diverso da quello abitativo, e deduzione delle erogazioni liberali per il pagamento di oneri difensivi di soggetti ammessi al patrocinio a spese dello Stato: i beneficiari sono 97.130 (lo stesso dato indicato per le misure 228 e 229), con effetti finanziari *pro capite* pari a **58,8 euro** a titolo di IRPEF.

**Figura 2 - Spese fiscali erariali: distribuzione tra politiche pubbliche (missioni di spesa 2018)**

Fonte: UVI. Elaborazione su dati del Rapporto 2017

## In dettaglio. Quali politiche pubbliche si perseguono attraverso le spese fiscali?

Secondo l'OCSE, le spese fiscali possono essere considerate come **una spesa pubblica attuata attraverso il sistema fiscale: una speciale agevolazione tributaria** dà luogo - per alcuni gruppi di contribuenti o settori di attività - a una minore imposizione **in ragione delle politiche pubbliche perseguite** (per esempio: redistribuzione del reddito, tutela della salute, incremento dell'istruzione).

La Figura 2 distribuisce tra le missioni di spesa indicate nel bilancio dello Stato le risorse associate alle 292 *tax expenditures* di cui è stato quantificato l'impatto nel 2018. Non è possibile l'analisi per le 174 misure erariali non quantificate.

- il **33,7%** circa delle risorse è destinato alla missione 19, **casa ed assetto urbanistico**, alla quale si associano fondi per 18.286 milioni di euro
- segue la missione 26, **politiche per il lavoro**, con il **27%** circa dello stanziamento (14.649 milioni)
- la missione 29, **politiche economico-finanziarie e di bilancio**, ha un impatto pari a circa l'**8,2%**: 4.446 milioni di euro
- la missione 20, **tutela della salute**, è destinataria di risorse pari a 4.388 milioni di euro, circa l'**8,1%**
- alla missione 24, **diritti sociali e politiche sociali e famiglie**, è assegnato il **6,5%** circa delle risorse (3.520 milioni di euro)
- alla missione 11, **competitività e sviluppo delle imprese**, viene destinato il **3,5%** delle risorse (pari a 1.896 milioni di euro).

**A queste sei missioni sono destinate, attraverso le spese fiscali erariali, risorse per 47.185 milioni di euro, che corrispondono all'87% circa del totale 2018 (54.248 milioni di euro).**

**Tabella 5 - Distribuzione delle risorse tra le missioni: Rapporti 2016 e 2017 (minori entrate)**

Missioni	Effetti finanziari 2017 (in milioni di euro)	Effetti finanziari 2018 (in milioni di euro)	
19. Casa e assetto urbanistico	15.603,36	18.285,83	
26. Politiche per il lavoro	19.206,18	14.648,95	
29. Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	4.221,05	4.446,14	
20. Tutela della salute	4.117,89	4.388,04	
24. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	3.395,48	3.519,66	
11. Competitività e sviluppo delle imprese	1.841,76	1.896,49	
9. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.592,01	1.653,35	
13. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	829,08	1.309,76	
22. e 23. Istruzione scolastica, universitaria e formazione post universitaria	867,22	990,12	
17. Ricerca e innovazione	763,39	926,27	
10. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	890,12	863,31	
28. Sviluppo e riequilibrio territoriale	886,95	816,66	
21. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	44,20	224,92	
25. Politiche previdenziali	135,89	137,92	
30. Giovani e sport	118,98	129,98	
31. Turismo	12,00	11,30	
18. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	0,42	0,11	
<b>Totale complessivo</b>	<b>54.525,98</b>	<b>54.248,80</b>	

Fonte: UVI. Elaborazione su dati del Rapporto 2016 e 2017.

Nel *Rapporto 2017* si rileva, rispetto al 2016, **la missione 19, casa e assetto urbanistico, vede incrementare le proprie risorse di 2.682 milioni di euro** e sale al primo posto in graduatoria. La missione 26, **politiche per il lavoro, perde circa 4,5 miliardi**: questo deriva probabilmente dalla scelta metodologica di non considerare come spese fiscali, nel *Rapporto 2017*, le 12 misure concernenti l'articolo 17 del TUIR in materia di tassazione separata.

A criteri metodologici invariati, alla missione 26 sarebbero associabili altri 321 milioni circa di euro e **si sarebbe registrato per il 2018 un incremento delle risorse complessivamente destinate alle tax expenditures: da 54.248 milioni di euro a 59.140,4.**

Tra le altre missioni, si nota una **diminuzione delle risorse** destinate alle missioni 10, **energia e diversificazione delle fonti energetiche**; 18, **sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente**; 28, **sviluppo e riequilibrio territoriale**; 31, **turismo**.

**Aumentano** invece notevolmente, in percentuale, le risorse destinate alla missione 21, **tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici** (da 44,20 a 224,92 milioni di euro).

## In dettaglio. Le novità: le spese fiscali introdotte tra 2016 e 2017

Le agevolazioni introdotte dal 1° gennaio 2016 al 30 giugno 2017 sono 44: 33 nel 2016 (di cui 5 non quantificate) e 11 nel 2017 (4 non quantificabili).

**Tabella 6 - Agevolazioni introdotte nel 2016: effetti a partire da 100 milioni di euro**

Numero identificativo della misura nell'elenco	Descrizione dell'agevolazione	Effetti finanziari per l'anno 2018 (milioni di euro)
287*	Detassazione premi di produttività. Imposta sostitutiva del 10% fino ad un massimo di 3000 euro ai lavoratori dipendenti privati con limite reddituale di 80.000 euro.	1.135,7
398**	Variazioni IVA per procedure concorsuali	340
451	Credito d'imposta per adeguamento tecnologico e opzione per la trasmissione telematica corrispettivi giornalieri	244,5
da 197 a 202	Credito d'imposta a favore delle imprese cinematografiche e audiovisive	140

\* Misura varata nel 2015 e modificata nel 2016. \*\* Misura varata nel 2015 con effetti dal 1 gennaio 2016

Fonte: UVI. Elaborazione su dati del Rapporto 2017.

Più della metà (quasi il 58%) delle risorse stanziare nel 2016 per agevolazioni fiscali (pari a circa 1,14 miliardi di euro) è destinata alla missione **Politiche per il lavoro**.

**Tabella 7 - Agevolazioni introdotte nel primo semestre 2017: effetti a partire da 100 milioni di euro**

Numero identificativo della misura nell'elenco	Descrizione dell'agevolazione	Effetti finanziari per l'anno 2018 (milioni di euro)
143	Imposta sostitutiva dell'Irpef, delle Addizionali, dell'imposta di registro e dell'imposta di bollo (c.d. cedolare secca) con aliquote al 21% / 15% sui canoni di locazione di abitazioni	1.611,1
103	Introduzione e proroga del super ammortamento	1.131,0
104	Ampliamento dell'iper-ammortamento	
121	Patent box	135,4

Fonte: UVI. Elaborazione su dati del Rapporto 2017.

Nel primo semestre 2017, il 55% delle risorse stanziare per il 2018 attraverso spese fiscali è destinato alla missione **Casa e assetto del territorio** ed è riconducibile alla misura n. 243 (**cedolare secca**). Anche la missione **Competitività e sviluppo delle imprese** beneficia di uno stanziamento significativo, riferibile alle misure n. 103 - Proroga del **super ammortamento** - e alla misura 104 - ampliamento dell'**iper ammortamento**.

Solo per la misura n. 143 (cedolare secca) il *Rapporto* indica le frequenze dei beneficiari (1.841.396), sia il valore *pro capite* (-874,9 euro). Per le altre agevolazioni queste informazioni sono state fornite in modo incompleto.

**La Direttiva 2011/85/UE** del Consiglio del 9 novembre 2011 detta i requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri: nel capo VI - *Trasparenza delle finanze dell'Amministrazione pubblica ed ambito di applicazione completo dei quadri di bilancio* - all'art. 14, comma 2, **prescrive di pubblicare informazioni dettagliate circa l'impatto sulle entrate del minore gettito dovuto alle spese fiscalmente detraibili**.



## Cosa dice l'Europa?

Il Consiglio dell'Unione europea, nella Raccomandazione del 12 luglio 2016 sul programma nazionale di riforma (PNR) dell'Italia, ha invitato il nostro paese a *"ridurre il numero e la portata delle agevolazioni fiscali"*. Anche per il **biennio 2017-2018** Il Consiglio ha reiterato l'invito a una **"azione decisa per ridurre il numero e l'entità delle agevolazioni fiscali"**, sottolineando come, nonostante la legislazione italiana la imponga con cadenza annuale, la revisione delle *tax expenditures* sia stata ulteriormente rinviata.

Nel maggio 2018 la **raccomandazione della Commissione al Consiglio** ha riproposto la questione: tra le azioni da intraprendere per l'Italia c'è quella di *"spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati"*. Nelle premesse (punto 12) della raccomandazione, la Commissione ha ribadito che **il numero e l'entità delle agevolazioni fiscali, in particolare per le aliquote ridotte dell'IVA, sono in Italia particolarmente elevati e la loro razionalizzazione è stata rinviata, sebbene attesa e prevista dalla stessa normativa nazionale.**

## Cosa risponde l'Italia?

Il Programma nazionale di riforma – PNR, allegato al Documento di economia e finanza 2017 - ha indicato tra le azioni da svolgere, per gli **anni 2017 e 2018**, la **revisione/abolizione delle tax expenditures**. L'obiettivo è quello di ottimizzare le spese fiscali in funzione delle politiche per la sostenibilità fiscale e la **riduzione della tassazione**. Secondo il PNR, la pubblicazione nel 2016 del primo *Rapporto sulle spese fiscali* ha costituito un passo avanti nella trasparenza: da qui il governo può partire per il riordino delle agevolazioni.

Nel 2017 il governo ha presentato il suo primo *Rapporto programmatico* in materia di *tax expenditures*. In base alla disciplina vigente (art. 10-bis, comma 5-bis della legge n. 196 del 2009) **il rapporto dovrebbe indicare:**

- **gli interventi** che il Governo intende attuare, con la manovra di finanza pubblica, **per ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali** in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche, o che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità
- **le specifiche proposte** di eliminazione, riduzione, modifica o conferma delle spese fiscali per le quali sono trascorsi **cinque anni dalla entrata in vigore**.

Il rapporto si è connotato invece per la **estrema**

**genericità delle linee programmatiche indicate.** Non si rinvergono:

- - le proposte di rimodulazione o conferma delle spese fiscali ultra quinquennali
- - l'individuazione delle "spese fiscali in tutto o in parte ingiustificate o superate, ovvero che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità", che sarebbero state interessate da interventi nell'ambito della manovra di bilancio.

Anche il Documento di economia e finanza (DEF) 2018 ribadisce l'esigenza di **ridurre le spese fiscali improduttive**, conseguente all'obiettivo di **diminuire il carico fiscale su cittadini e imprese, stimolando consumi e investimenti**.

## Conclusioni

Gli organismi internazionali e il diritto europeo prescrivono di indicare le *tax expenditures* con evidenza separata nei documenti di bilancio, così da consentire una valutazione consapevole circa la portata ed efficacia delle varie misure.

Negli ultimi anni l'Italia ha fatto **significativi passi avanti nell'adozione di best practice** internazionali e anche la pubblicazione del *Rapporto annuale* è un passo importante verso la trasparenza fiscale.

**Si registrano tuttavia ancora molte incertezze** - evidenti nelle incongruenze tra le varie ricognizioni - **rispetto al numero e alla natura delle spese fiscali, ai valori finanziari, ai beneficiari, agli importi pro capite e ai parametri di classificazione**. Benché previste dalle norme in vigore, **non sono ancora disponibili analisi sull'impatto ex post** delle spese fiscali e sulla loro **efficacia rispetto agli obiettivi** di policy per cui erano state istituite.

Ad esempio, solo per 130 *tax expenditures* erariali su 466 sono possibili analisi e approfondimenti, grazie alla disponibilità di tutte le informazioni necessarie (effetti finanziari, frequenza dei beneficiari ed effetti finanziari *pro capite*)

Il 55,4% delle misure erariali quantificate è destinata a un numero non elevato di beneficiari (max 30.000 soggetti).

Il valore medio del beneficio riconosciuto con le *tax expenditures* è il più elevato per i primi due scaglioni di soggetti beneficiari: per lo scaglione da 1 a 1.000 soggetti il beneficio medio è di 14.595 euro, mentre per lo scaglione da 1.000 a 10.000 il valore medio è di 12.058 euro.

**Il Rapporto annuale 2017 si caratterizza per:**

- un leggero aumento delle misure erariali quantificate (da 273 a 292) e una diminuzione del numero delle spese fiscali erariali per le quali sono stati indicati effetti finanziari di “trascurabile entità” (da 47 a 22)
- la percentuale pari al 72,1% (il 67,5% nel Rapporto 2016) delle misure erariali per le quali non sono stati forniti tutti i dati quantitativi (onere, frequenze e importi *pro capite*) e dunque non è possibile svolgere analisi.
- alcune novità in materia di individuazione di una misura come spesa fiscale, quale per esempio l'esclusione dei regimi sostitutivi di cui all'articolo 17 del TUIR
- la mancanza dell'elenco delle misure in scadenza nel 2017
- l'assenza di confronti tra le spese fiscali per le quali sono trascorsi più di cinque anni dall'entrata in vigore e i programmi di spesa destinati alle medesime finalità
- la mancanza di analisi degli effetti micro-economici delle singole spese fiscali e delle ricadute sul contesto sociale, come richiesto dalla legislazione vigente.

## Osservazioni

Per verificare al meglio l'efficacia delle politiche pubbliche perseguite attraverso spese fiscali, sarebbe opportuno

- predisporre rilevazioni costruite con l'adozione di **criteri metodologici omogenei**
- implementare procedure e rilevazioni per **conoscere, di ciascuna misura, l'impatto finanziario complessivo e pro capite, gli effetti registrati a consuntivo e nel tempo** (ad esempio in un quinquennio), le informazioni specifiche sulla cui base è stato costruito il dato tendenziale, **i soggetti destinatari** identificati sulla base di classificazioni omogenee, il tributo specificamente interessato, **gli obiettivi perseguiti** dalla spesa fiscale e **l'efficacia della misura** rispetto al loro conseguimento
- focalizzare l'attenzione sulle spese fiscali a regime al fine di **verificare l'efficacia e l'attualità delle valutazioni che hanno condotto alla loro introduzione**
- **valutare se l'impianto normativo esistente e gli strumenti già predisposti** siano effettivamente adeguati a fornire al decisore politico il supporto necessario per attuare il riordino
- valutare se la manovra annuale di bilancio sia la migliore sede per il riordino o se sia preferibile individuare **uno strumento ad hoc, come una legge annuale sulle spese fiscali**. Si tratterebbe di un atto che, attraverso un esame parlamentare non contingentato dai tempi prescritti

per la manovra di bilancio, permetterebbe di:

- disporre di una sede riservata in cui svolgere approfondimenti e analisi sugli strumenti previsti dalla legislazione (in particolare il *Rapporto annuale sulle spese fiscali*)
- abrogare o rimodulare le misure esistenti, oppure introdurre nuove fattispecie coordinando gli interventi in modo sistematico con la disciplina vigente
- continuare a perseguire le politiche pubbliche già in essere trasformando, se è il caso, lo strumento delle spese fiscali in specifici programmi di spesa
- implementare strumenti che consentano un effettivo monitoraggio delle misure nel tempo, sotto il profilo sia dell'andamento degli oneri sia dell'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti.

## Il dossier

- offre **un quadro di insieme** sulla materia delle cosiddette spese fiscali (*tax expenditures*)
- ripercorre **gli orientamenti e le raccomandazioni** degli organismi internazionali e **i principali riferimenti normativi italiani ed europei**
- dedica **una speciale attenzione al secondo Rapporto annuale sulle spese fiscali (2017)** allegato al Bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2018 e al Bilancio pluriennale 2018-2020
- effettua **elaborazioni proprie** da cui emergono numerosi elementi per la valutazione.

## Crediti

Lo studio è stato realizzato da

GIUSEPPE DELRENO

ALESSANDRA DI GIOVAMBATTISTA

VALERIA BEVILACQUA

con il contributo di

NADIA CLEMENTI e GLAUCO CHIYAKI SESTA

Senato della Repubblica

Il Focus è a cura di

UVI – UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO

Senato della Repubblica

uvi@senato.it



Quest'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

