

Agevolazioni, esenzioni, detrazioni & Co. La crescita delle spese fiscali (e del loro costo per lo Stato) nei Rapporti annuali 2016-2022

Luglio 2023

Dal 2016 al 2022 le spese fiscali erariali sono cresciute in maniera costante: nel 2022 se ne contavano 626 (+40% rispetto a sei anni prima) con effetti fiscali sul bilancio pari a -82 miliardi di euro (+72%). A queste vanno aggiunte altre 114 spese fiscali locali, per un totale di **740 agevolazioni. Chi ne beneficia? E quanto ci costano?**

La pubblicazione dei Rapporti annuali sulle spese fiscali, insieme ai Rapporti programmatici allegati alla NADEF, ha migliorato la **trasparenza**. Ma **il percorso da compiere è ancora lungo**: quasi l'80% delle misure presenta dati incompleti su oneri, beneficiari o importi pro capite, e che per quasi il 28% non è fornita alcuna stima (o è indicato un valore di trascurabile entità).

A distanza di cinque anni dall'ultimo dossier, l'UVI torna ad analizzare il fenomeno. E rileva come le frequenti e rilevanti deviazioni dal regime fiscale "normale" contribuiscano ad **aumentare la complessità del sistema e a ridurre la trasparenza**, a fronte di **perdite di gettito consistenti**: il 4% del PIL.

Il punto di partenza

In materia di spese fiscali, il D.Lgs. n. 160 del 2015 ha previsto due strumenti: il **Rapporto programmatico**, che è un atto di natura politica del governo, e il **Rapporto annuale** di natura tecnica, elaborato dalla Commissione per le Spese Fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che viene allegato allo stato di previsione dell'entrata del Bilancio dello Stato.

Tabella 1. Agevolazioni ed effetti finanziari. Anni 2016-2023

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Variazione %	
									n. agev.ni 2022/2016	effetti minor gettito 2023/2017
N. agevolazioni fiscali erariali (t)	444	466	513	533	602	592	626	-	41,0%	-
Minor gettito erariale (t+1) (mld)	-	47,8	54,6	61,7	62,4	68,1	83,2	82		71,5%
% minor gettito agevolazioni fiscali erariali rapporto al Pil	-	2,8%	3,1%	3,4%	3,8%	3,8%	4,4%	4,1%	-	-
N. agevolazioni fiscali locali (t)	166	170	197	180	184	129	114	-	-31,3%	-
Totale n. agevolazioni	610	636	710	713	786	721	740	-	21,3%	-
<i>Pil nominale tendenziale (mld)</i>	<i>1689,7</i>	<i>1736,6</i>	<i>1771,1</i>	<i>1794,9</i>	<i>1660,6</i>	<i>1782,1</i>	<i>1903,3</i>	<i>1990,2</i>		

Fonte: UVI. Elaborazione su dati del Rapporto 2022, tavola 15

Analisi

Per il Fondo monetario internazionale, le *tax expenditures* sono entrate a cui lo Stato rinuncia attraverso misure selettive in favore di alcune categorie. Per l'OCSE, sono **una spesa pubblica attuata attraverso il sistema fiscale**.

Per l'ordinamento nazionale si tratta di "qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore derivante dalle norme in vigore".

Le agevolazioni fiscali in Italia, secondo il Rapporto 2022 della Commissione, **sono 740**: 626 misure relative a tributi erariali e 114 relative a tributi locali.

Il trend è in crescita: nel 2016 le tax expenditures erano 610 (444 erariali e 166 locali). Le agevolazioni locali sono diminuite di un terzo, mentre quelle erariali hanno fatto registrare un incremento del 41%.

Le informazioni circa il numero di beneficiari sono limitate a poco più di un quinto del complesso delle spese fiscali, (-15% rispetto al dato 2017). In assenza di tutti i dati quantitativi (onere, frequenze e importi pro capite), **per quasi l'80% delle misure è difficile svolgere analisi complete**.

La perdita di gettito per le sole misure erariali quantificabili supera gli 82 miliardi (+ 72% rispetto al 2016).

Le misure non quantificabili o con effetti trascurabili sono quasi il 30% del totale (nel 2016 erano circa il 40%).

Quasi il 60% delle spese fiscali di cui si possiedono informazioni complete è destinata a un **numero non elevato di beneficiari (meno di 30.000)**.

Il 60% del minor gettito è a vantaggio delle misure che ricadono in due sole missioni: "Casa e assetto urbanistico" (circa 34,3 miliardi) e "Competitività e sviluppo delle imprese" (circa 14,5 miliardi).

Nel 2021 sono state modificate o prorogate 23 misure introdotte in anni precedenti con effetti negativi sul gettito superiori ai **23 miliardi** (stime riferite alle 17 misure quantificate): si tratta sostanzialmente di spese fiscali riferibili al **patrimonio edilizio** e in misura minore all'agevolazione dei beni strumentali.

Nel 2021 sono state **introdotte 28 nuove misure** e nei primi 6 mesi del 2022 se ne sono aggiunte **altre 21**: in entrambi i casi l'**onere finanziario** complessivo è di poco superiore al **mezzo miliardo**.

Un sistema fiscale sempre più frammentato

Il Rapporto 2022 osserva, a pagina 10, che “le spese fiscali tendono ad avere nel nostro paese un **carattere non sistemico** e una **natura alquanto frammentata**”.

Tabella 1- Classificazione per tributo erariale - Rapporto 2022

Tributo	Numero di spese fiscali
ACCISA	35
CANONE RAI	2
CREDITO D'IMPOSTA	75
IMPOSTA CATASTALE	1
IMPOSTA DI BOLLO	14
IMPOSTA DI CONSUMO	3
IMPOSTA DI REGISTRO	8
IMPOSTA IPOTECARIA	2
IMPOSTA SOSTITUTIVA	22
IMPOSTA SOSTITUTIVA SUI FINANZIAMENTI	1
IMPOSTA SUGLI INTRATTENIMENTI	1
IMPOSTA SULLE ASSICURAZIONI	6
IMPOSTE DI REGISTRO E DI BOLLO	3
IMPOSTE DI REGISTRO E IPOCATASTALI	14
IMPOSTE DI REGISTRO E IPOCATASTALI, IVA	1
IMPOSTE DI REGISTRO E IPOTECARIA	1
IMPOSTE DI REGISTRO, DI BOLLO E IPOCATASTALI	15
IMPOSTE DI REGISTRO, DI BOLLO, IPOTECARIA, CATASTALE, TASSE SULLE CONCESSIONI GOVERNATIVE, CANONE RAI TV	1
IMPOSTE DI REGISTRO, DI BOLLO, IPOTECARIA, CATASTALE, TASSA SULLE CONCESSIONI GOVERNATIVE	1
IMPOSTE DIRETTE E IVA	1
IMPOSTE IPOCATASTALI	3
IMPOSTE SU SUCCESSIONI E ALTRE INDIRETTE	2
IMPOSTE SU SUCCESSIONI E DONAZIONI	8
IMPOSTE SU SUCCESSIONI, DONAZIONI E ALTRE INDIRETTE	5
IRES	50
IRES/IRAP	7
IRES/IVA	3

Tributo	Numero di spese fiscali
IRPEF	192
IRPEF/IRAP	1
IRPEF/IRES	50
IRPEF/IRES/IRAP	6
IRPEF/IRES/IRAP/IMU	3
IRPEF/IRES/IVA	1
IRPEF/IVA/IRAP	2
IVA	77
IVIE	2
TASSE SULLE CONCESSIONI GOVERNATIVE	5
TRIBUTI ERARIALI, REGIONALI E LOCALI	1
Tutte le imposte	1
Totale	626

Fonte: UVI. Elaborazione su dati del Rapporto 2022.

* Per il credito di imposta non è stato indicato alcun tributo in quanto normalmente sono per legge utilizzabili in compensazione ai sensi dell'art. 17 del D.lgs. 241 del 1997.

Le spese fiscali erariali

Su 626 spese fiscali erariali rilevate nel *Rapporto 2022*, **per quasi il 28% non è stato possibile indicare valori** o perché ritenute agevolazioni non quantificabili (il 23,2%) o con effetti di trascurabile entità (il 4,5%). **Le spese quantificate (453) rappresentano il 72,4% del totale.**

Tabella 3. Spese fiscali ed effetti finanziari 2023

Tipologia di spese fiscali	Numero di spese fiscali	Effetti finanziari 2023 (mln)
Quantificate	453	82.042
Non quantificabili	145	-
Effetti di trascurabile entità	28	-
Totale	626	82.042

Fonte: UVI. Elaborazione su dati del Rapporto 2022

Di queste 453 misure, **solo per il 30% (136) sono disponibili i dati sul numero dei beneficiari** (frequenze) di ciascuna misura. La distribuzione per classi dimostra che **quasi il 60% di queste misure (80) riguarda classi con meno di 30.000 soggetti interessati.**

Il valore medio pro capite di cui godono i beneficiari per singola spesa fiscale è **sostanzialmente inverso al numero di beneficiari**: è infatti più elevato per le misure fino a 1.000 soggetti (15.139 euro in media *pro capite*) e tocca il suo **valore più basso** per i **provvedimenti con più di 10 milioni di beneficiari** (157 euro in media).

Rispetto al *Rapporto 2017*, sono **diminuite** le misure a favore dello scaglione **da 1 a 1000 beneficiari** e sono **aumentate** quelle a favore dello scaglione **tra 1.000 e 10.000**: il 24,3% delle spese fiscali conta tra 1.000 e 10.000 contribuenti che ne possono usufruire (era il 16,7% nel 2017).

Tabella 4. Spese fiscali divise per scaglioni di beneficiari, misure per scaglione, fruitori effettivi, valore totale e medio per beneficiario. Anno 2022

Scaglione frequenze	Numero misure per scaglione	Totale beneficiari per scaglione	Valore delle misure per scaglione (mln di euro)	Valore medio per beneficiario	Numero misure per scaglione %
da 1 a 1.000	25	7.479	113	15.139	18,4%
da 1.000 a 10.000	33	119.171	1.110	9.313	24,3%
da 10.000 a 30.000	22	413.850	3.266	7.893	16,2%
da 30.000 a 100.000	17	1.058.383	1.997	1.887	12,5%
da 100.000 a 500.000	14	2.946.961	999	339	10,3%
da 500.000 a 1.500.000	8	5.958.261	4.942	829	5,9%
da 1.500.000 a 3.000.000	7	15.617.415	7.030	450	5,1%
da 3.000.000 a 10.000.000	8	36.797.476	8.951	243	5,9%
più di 10.000.000	2	45.788.144	7.183	157	1,5%
Totale quantificate	136	108.707.140	35.591	327	100,0%
Effetti di trascurabile entità	28				
Frequenze non disponibili	301		46.451		
Non quantificabile	145				
Stime comprese in altre norme	16				
Totale complessivo	626	108.707.140	82.042		

Fonte: UVI. Elaborazione su dati del Rapporto 2022

Quali politiche pubbliche vengono perseguite attraverso le spese fiscali?

- il 41,8% delle risorse (34,32 miliardi) è destinato alla missione 19 del bilancio dello Stato, **casa e assetto urbanistico**
- segue la missione 11, **competitività e sviluppo delle imprese**, con il 17,7% (14,50 miliardi)
- la missione 24, **diritti sociali e politiche sociali e famiglie**, ha un impatto pari a circa il 9,2% (7,53 miliardi)
- alla missione 26, **politiche per il lavoro**, è assegnato circa l'8,7 delle risorse (7,17 miliardi)
- alla missione 20, **tutela della salute**, è destinato il 7% circa (5,75 miliardi)
- la missione 25, **politiche previdenziali**, assorbe il 3,9% delle risorse (circa 3,18 miliardi).

A queste sei missioni sono destinate, attraverso spese fiscali, risorse pari a circa 72,44 miliardi di euro, l'88% circa del totale complessivo (82,042 miliardi).

Rispetto al 2017, sono **aumentate** le risorse per la **casa** (dal 33,7% al 41,8%), le **imprese** (dal 3,5% al 17,7%), i **diritti sociali** (dal 6,5% al 9,2%) e le **politiche previdenziali** (dallo 0,3% al 3,9%). Sono **diminuite** quelle destinate alle **politiche del lavoro** (dal 27% all'8,7%) e alla **tutela della salute** (dall'8,1% al 7%).

In dettaglio: 2021 e 2022, le nuove spese fiscali

Nel 2021 sono state **introdotte 28 misure** per un **onere** finanziario complessivo di poco superiore al **mezzo miliardo di euro**.

Al decreto-legge Sostegni-bis sono ascrivibili il maggior numero di nuove misure (12

su 28), **e l'importo più significativo** dei pertinenti oneri finanziari (436,8 milioni di euro). Segue, sempre per numero di misure, la Legge di bilancio 2022 con 6 agevolazioni alle quali si associano, nel complesso, oneri pari a 38,9 milioni di euro in termini di minori entrate.

Tabella 5. Spese fiscali modificate o prorogate nel 2021 (misure con importi diversi da 0)

Numero identificativo della misura nell'elenco	Descrizione dell'agevolazione	Effetti finanziari 2023 (milioni di euro)
242, 255	Detrazione per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente nonché per gli altri interventi previsti dall'art. 16-bis del TUIR (impianti solari fotovoltaici)	9.765,9
174	Credito d'imposta per investimenti in beni strumentali nuovi	5.317,9
234	Detrazione delle spese sostenute per vari interventi di riqualificazione energetica degli edifici esistenti di qualsiasi categoria catastale, anche rurale ("ecobonus")	4.711,7
243, 252, 253, 254	Detrazione per l'adozione di misure antisismiche di cui all'articolo 16-bis, comma 1, lettera i), del TUIR realizzate su edifici ricadenti nelle zone sismiche 1, 2 e 3 di cui all'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3274 del 20 marzo 2003, riferiti a costruzioni adibite ad abitazione o ad attività produttive (Sismabonus)	1.763,2
240	Detrazione per interventi di riqualificazione energetica sulle parti comuni condominiali	900,6
244	Detrazione per l'acquisto di mobili e grandi elettrodomestici finalizzati all'arredo degli immobili oggetto di ristrutturazioni	682,3
387	Credito d'imposta riconosciuto a favore delle fondazioni bancarie per i versamenti effettuati nel "Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile"	45,0
245	Detrazione per gli interventi di installazione di infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici negli edifici	24,4
249	Detrazione delle spese sostenute per sistemazione a verde e per la realizzazione di coperture a verde e di giardini pensili	19,9
241	Detrazione per interventi su parti comuni di edifici condominiali finalizzati congiuntamente alla riduzione del rischio sismico e alla riqualificazione energetica	2,7
488	Credito d'imposta a favore dei soggetti esercenti l'attività di cuoco professionista presso alberghi e ristoranti, sia come lavoratore dipendente sia come lavoratore autonomo in possesso di partita IVA	1,0
Totale		23.234,6

Fonte: UVI. Elaborazione su dati del Rapporto 2022

La maggior parte (il 71,4%) delle risorse stanziare nel 2021 per agevolazioni fiscali (pari a circa 396 milioni di euro) è destinata alla missione "**competitività e sviluppo delle imprese**".

La misura n. 178 (Variazioni IVA per procedure concorsuali) **impegna per il 2023 quasi tutte le risorse indicate**. Di queste misure **non sono stati indicati il numero dei beneficiari e gli effetti finanziari pro capite**.

Nel 2021 sono state anche **modificate o**

prorogate 23 spese fiscali introdotte in anni precedenti. Sostanzialmente si tratta di **spese fiscali riferibili al patrimonio edilizio** e, in misura minore, all'agevolazione dei beni strumentali. L'impatto finanziario è pari a **23,23 miliardi**.

Nel primo semestre 2022 sono state introdotte **21 nuove spese fiscali**, con un effetto finanziario pari a **-530,9 milioni di euro sull'anno 2023**. Di queste agevolazioni non è indicato il numero dei beneficiari.

Le agevolazioni relative ai tributi locali: la prevalenza dell'IMU

Le spese fiscali relative ai tributi locali sono **114**, con un effetto finanziario sul 2023 pari **-27,15 miliardi di euro**.

Tabella 6. Spese fiscali locali ed effetti finanziari per il 2023

Tributi locali	Numero di spese fiscali	Effetti finanziari 2023 (milioni)
Quantificati senza frequenze	32	25.133,9
Quantificati con frequenze	9	2.014,8
Già compresi in altre misure	6	0,0
Effetti di trascurabile entità	1	0,0
Non quantificabili	65	0,0
Atro: conferma esenzione esistente	1	0,0
Totale	114	27.148,6

Fonte: UVI. Elaborazione su dati del Rapporto 2022.

Solo per 41 agevolazioni (circa il 36%), sono indicati gli effetti finanziari, ma 32 non contengono dati sulle frequenze.

Le agevolazioni complete di tutti i dati quantitativi (effetti finanziari nel triennio, frequenze ed effetti *pro capite*) **sono 9 su 114**, solo il 7,9%.

Il maggior numero delle spese fiscali locali, **26,3%**, è riferibile alle agevolazioni in materia di **IMU** come riformata dalla legge di bilancio per il 2020.

Seguono le tasse automobilistiche con il 21,9%, le misure in materia di canone patrimoniale (il 16,7%), le spese fiscali concernenti l'imposta provinciale di trascrizione - IPT (il 10,5%) e il cuneo fiscale IRAP con il 7,9%.

Per saperne di più

L'Ufficio valutazione impatto si occupa di *tax expenditures* dal 2016. Due i dossier già pubblicati, reperibili sul sito uvi.senato.it.

Documento di analisi n. 8, *Le spese fiscali in Italia nel primo Rapporto annuale (2016)*

Documento di analisi n. 22, *Le spese fiscali in Italia. Il Rapporto annuale 2017 (2018)*.

Conclusioni

Complessivamente si può osservare che il fenomeno delle spese fiscali genera frequenti e **rilevanti deviazioni dal regime fiscale "normale"** che contribuiscono ad aumentare la complessità del sistema fiscale e a ridurre la trasparenza, con riflessi negativi sulla percezione dei contribuenti (che in molti casi non riescono a cogliere l'entità dei benefici percepiti), a fronte di **perdite di gettito rilevanti per lo Stato: per le sole spese fiscali erariali la perdita è pari al 4% del PIL**.

Pur registrando l'apprezzabile sforzo nell'affinare le analisi contenute nei Rapporti annuali, continua a essere rilevante il dato relativo alle misure per le quali non è stata fornita una stima o è stato indicato un valore di trascurabile entità (quasi il 28% delle misure). **Il decisore politico viene così privato di un elemento informativo indispensabile (il costo della misura) per poter svolgere valutazioni in merito** (ad esempio in ordine al rapporto costi/benefici).

Osservazioni

Per l'analisi di impatto delle spese fiscali e la valutazione di efficacia delle politiche pubbliche perseguite si suggerisce di porre attenzione alle spese fiscali caratterizzate da elevati importi pro capite e basso numero di beneficiari, al pari di quelle connotate da frequenze più consistenti ma da valori per ciascun beneficiario poco significativi sotto il profilo finanziario.

Per le misure complesse – come le detrazioni in materia di recupero del patrimonio edilizio o di miglioramento dell'efficienza energetica, la cedolare secca, i regimi sostitutivi, le misure interessate nel tempo da una pluralità di interventi normativi oppure operanti da più esercizi – si rileva che una esposizione sintetica non accompagnata da disaggregazioni dell'agevolazione o da schede di approfondimento potrebbe risultare poco significativa per l'analisi della spesa fiscale.

Un buon parametro di riferimento potrebbe essere l'analisi relativa al cuneo fiscale (IRAP), in cui il Rapporto 2022 riporta tutti i dati e le informazioni quantitative e qualitative di sintesi, articolando l'impatto finanziario complessivo per ciascuna delle otto fattispecie normative, come pure i dati sugli effetti *pro capite* e sulle frequenze.

Il dossier

Analizza il *Rapporto annuale sulle spese fiscali 2022*, allegato allo stato di previsione delle entrate del bilancio dello Stato, e lo pone a confronto con il *Rapporto 2017*.

Lo studio è stato realizzato da
FORTUNATO LAMBIASE
VALERIA BEVILACQUA
Senato della Repubblica

Focus a cura di
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