

"Spese fiscali". Agevolazioni, detrazioni, esenzioni: quante sono? Chi ne beneficia?

Settembre 2017

È prevista a giorni, insieme alla nota di aggiornamento al Def, la pubblicazione del 1° Rapporto programmatico del Governo sulle spese fiscali: esenzioni, detrazioni, crediti d'imposta, aliquote agevolate che l'esecutivo ha il compito di "ridurre, eliminare o riformare" intervenendo sulle misure "ingiustificate o superate". Anche il Consiglio dell'Unione europea ci chiede da anni di ridurre "l'uso e la generosità delle esenzioni e dei regimi preferenziali". E il Programma nazionale di riforma – PNR – ne ha messo in agenda, tra 2017 e 2018, il riordino complessivo.

*Le misure classificate come **tax expenditures** In Italia sono centinaia, e decine di milioni i contribuenti interessati. Ma sul numero esatto delle agevolazioni da riordinare, sugli importi per i beneficiari o sulle varie conseguenze sul gettito, le ricognizioni degli ultimi anni hanno proposto un quadro ogni volta differente.*

*Questo studio fa il punto sui dati e le informazioni disponibili, o mancanti, partendo dal lavoro della Commissione che affianca il Governo nel monitoraggio delle spese fiscali: nel 2016 gli esperti hanno censito – sommando tributi erariali e tributi locali – **ben 610 misure diverse, con un impatto finanziario pari a -76,5 miliardi di euro**, ma sul 67,5% delle spese erariali non sono disponibili informazioni complete.*

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 del quale

Tabella 1. Spese fiscali divise per tributi. Anno 2017

Tributo	Effetti 2017 (in milioni di euro)
IRPEF	38.550,8
Accisa	2.687,9
IVA	2.047,9
Registro	1.961,1
Credito d'imposta	1.664,5
Registro e altre imposte indirette	1.600,5
Imposizione sostitutiva	1.338,5
IRPEF \ IRES	967,0
IVA IRPEF IRAP	914,5
IRPEF \ IRES	666,6
IRES	647,3
Imposta catastale	559,6
Imposta ipotecaria	363,2
Registro e ipocatastali	198,7
Imposta di bollo	161,8
Imposta sulle assicurazioni	73,0
Imposta di registro	32,0
Ritenuta su redditi finanziari	25,3
Imposta di registro e ipocatastali	18,0
Imposta di bollo, registro e altre	17,8
IRES IRAP	10,5
Imposta di registro, ipotecaria e catastale	8,9
Cc.gg.	5,5
Imposta sulle successioni	1,5
Imposta di consumo?	1,0
Imposta sulle donazioni	1,0
IVIE	0,8
Imposta sulle successioni, ipocatastali, bollo e altre	0,5
Imposta di registro e altre	0,2
Imposta di donazione e ipocatastali	0,2
IRES \ IVA	0,1
Totale complessivo	54.526,0

Fonte: UVI. Elaborazione su dati del Rapporto 2016

si attende l'imminente pubblicazione, e il **Rapporto annuale** di natura tecnica, elaborato da una commissione di 15 esperti, che elenca tutte

le misure in vigore e viene allegato allo stato di previsione dell'entrata del Bilancio dello Stato. Il primo *Rapporto* tecnico è stato presentato nel 2016.

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".

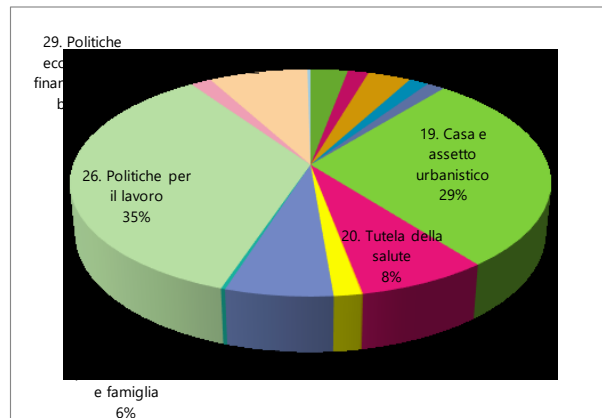
Le spese fiscali in Italia, secondo il Rapporto 2016 della Commissione, **sono 610**: 468 misure relative a tributi erariali e 166 relative a tributi locali.

Tra queste misure, 24 sono arrivate a scadenza nel 2016, mentre 43 nuove spese fiscali erariali sono state introdotte tra il 1° gennaio 2015 e il 30 giugno 2016.

Sommando gli effetti finanziari delle varie misure individuate nel *Rapporto*, si registra **un minor gettito per l'erario di 54.526 milioni di euro per l'anno 2017**. L'importo sale a **76,5 miliardi** considerando le agevolazioni per i tributi locali.

Le **principali politiche pubbliche** perseguite in Italia attraverso le spese fiscali sono:

- politiche per il **lavoro** (missione 26), alle quali nel 2017 è stato destinato il 35% circa delle risorse, per 19.206 milioni di euro
- **casa e assetto urbanistico** (missione 19), attestate a quota 29% circa, pari a 15.603 milioni
- **tutela della salute e politiche economico-finanziarie e di bilancio** (missioni 20 e 29), alle quali è stato destinato circa l'8% (rispettivamente 4.118 milioni di euro e 4.221 milioni di euro)
- **diritti sociali e politiche sociali e famiglie** (missione 24), che si sono divisi il 6% delle risorse (3.395 milioni).

Figura 1. Effetti finanziari (%) per missione

Fonte: UVI. Elaborazione su dati del Rapporto 2016

A questi cinque settori sono state destinate, attraverso spese fiscali, risorse pari a **46.543 milioni di euro (85% circa del totale)**.

Il dilemma dei numeri: le ricognizioni precedenti

Negli ultimi anni sono state effettuate diverse ricognizioni delle spese fiscali, ma con criteri, metodi e risultati sempre differenti.

Nel 2011, il Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale costituito presso il MEF – la cosiddetta commissione Vieri Ceriani – ha individuato **720 diverse spese fiscali**, con un impatto finanziario complessivo **tra i -227 e i -254 miliardi**. Per **457 misure su 720** non è stato però possibile effettuare una quantificazione a consuntivo (*ex post*).

Anche la nota integrativa allo stato di previsione dell'entrata del Bilancio dello Stato riporta ogni anno un elenco delle spese fiscali in vigore. Nel 2011, lo stesso anno del rapporto della commissione Vieri Ceriani, ne elencava **242 (contro 720)**.

La nota integrativa per l'anno 2015 ha elencato **282 spese fiscali**, che nel **2016** – l'anno della ricognizione effettuata dalla nuova Commissione di esperti – sono salite a **296 (contro 468** misure erariali censite nel *Rapporto annuale*). Minor gettito previsto: **175,1 miliardi per l'anno 2016** e 161 miliardi per il 2015.

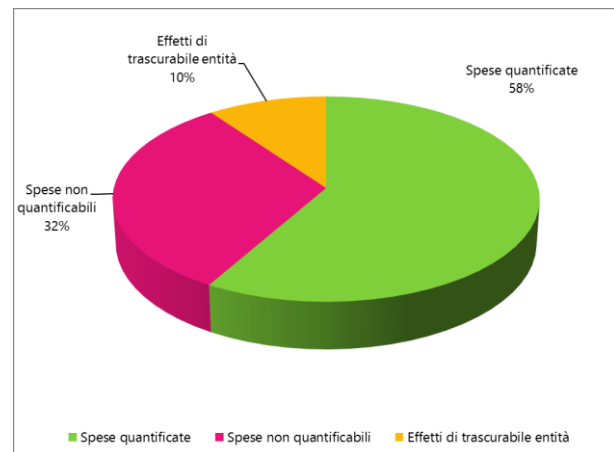
Nel suo *Rapporto sulle spese fiscali 2016*, la Commissione non ha voluto fornire una valutazione del minor gettito complessivo, "ritenendo non superabili gli ostacoli e gli inconvenienti di una semplice aggregazione per somma". Su **468**

agevolazioni erariali esaminate, **316 (il 67,5%) sono prive di indicazioni** su oneri, beneficiari e importi *pro capite*.

I dati: non sempre completi

Per molte agevolazioni individuate dalla Commissione non sono resi noti i valori finanziari: **solo 273 spese fiscali erariali su 468 sono state "quantificate"** (il 58%).

Per il **42%** delle misure **non è stato possibile indicare i valori**, o perché ritenute agevolazioni non quantificabili (148 misure, il 32%) o in quanto vi sono stati associati "effetti di trascurabile entità" senza fornire importi (47 misure, il 10%).

Figura 2. Completezza dei dati finanziari

Fonte: UVI. Elaborazione su dati del Rapporto 2016

Il rebus della "trascurabile entità"

Le 43 spese fiscali erariali introdotte dal 2015 comportano un importo finanziario complessivo di **3.583 milioni di euro per l'anno 2017**.

A 18 di queste nuove misure sono stati attribuiti effetti finanziari "di trascurabile entità" oppure "non quantificabili" (due misure). Tuttavia, le relazioni tecniche hanno a volte contabilizzato, nei saldi di finanza pubblica, **effetti per importi non irrilevanti**. Quattro esempi:

- **Misura n. 448** (Imposta sostitutiva, estromissione agevolata di beni dal regime di impresa): la relazione tecnica ha riferito effetti finanziari negativi, in termini di competenza, per **46,7 milioni** di euro per il 2017; **49,2 milioni** per il 2018; **51,8 milioni** per il 2019; **54,3 milioni** per il 2020; **54,3 milioni** per il 2021

- **Misura n. 77** (incentivi all'investimento in PMI): la nota integrativa ha previsto effetti finanziari negativi pari a **44 milioni** per il 2016, **25,5 milioni** per il 2017 e **17,5 milioni** nel 2018
- **Misure n. 457 e 466** (credito d'imposta per l'installazione di sistemi di videosorveglianza e per la rottamazione di autocaravan): si tratta di autorizzazioni di spesa, pari a **20 milioni** totali, per il solo 2016 (in termini di competenza). Il *Rapporto* vi ha associato "effetti di trascurabile entità" per il triennio 2017-2019
- **Misura n. 459** (Detrazione 50% IVA per acquisto immobili abitativi di classe energetica A o B): in base alla relazione tecnica sono previsti effetti finanziari negativi, in termini di competenza, per **18,4 milioni** di euro nel 2017 e per **10,5 milioni** dal 2018 al 2026.

In dettaglio. Chi beneficia delle agevolazioni?

Solo di 152 spese fiscali erariali (su 468) è stato possibile indicare sia gli effetti finanziari sia la platea dei beneficiari.

La distribuzione di queste 152 misure indica che:

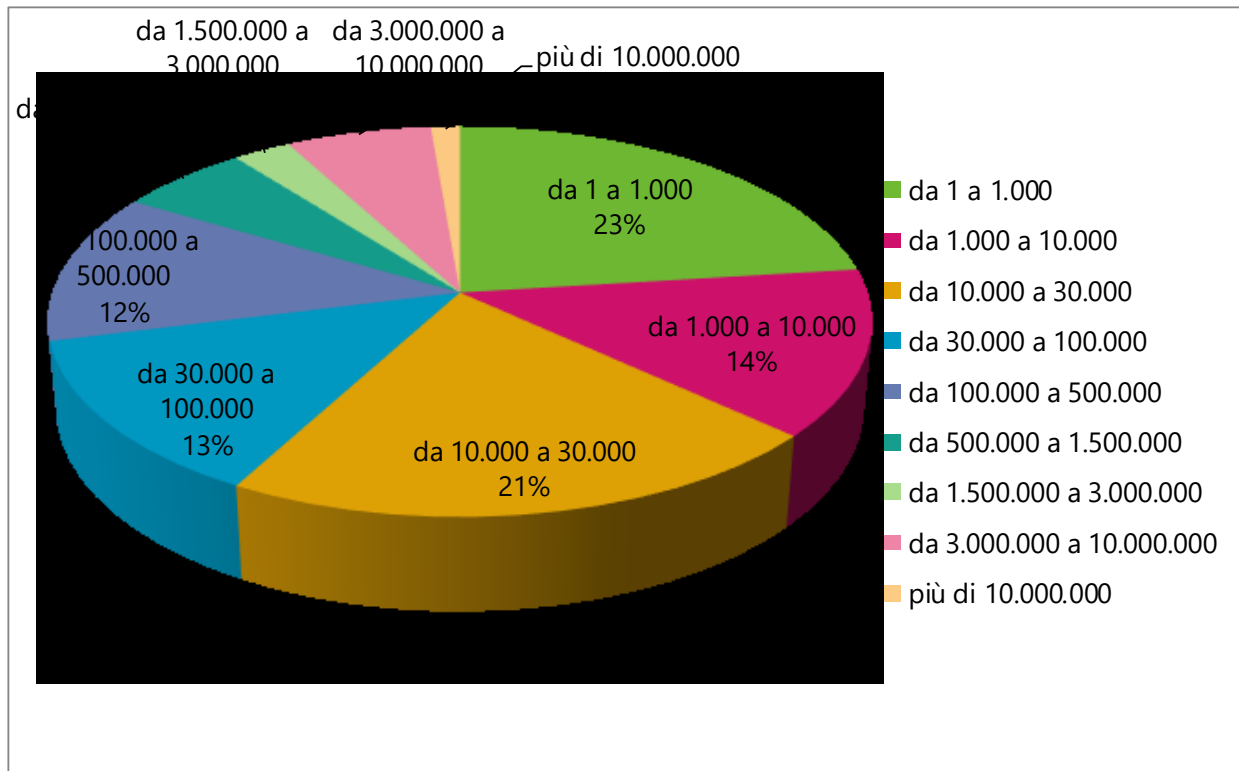
- il 23% si rivolge a una classe di beneficiari composta da **meno di 1.000 persone**
- il 21% interessa un pubblico leggermente più vasto, **da 10.000 a 30.000 soggetti**
- il 14% riguarda **da 1.000 a 10.000 beneficiari**
- il 13% è in favore di un numero tra **30.000 e 100.000 contribuenti**

Più della metà di queste 152 agevolazioni fiscali –sono 88, **il 58%** - è rivolta a **meno di 30.000 soggetti**. Il numero effettivo di fruitori, tuttavia, è bassissimo: circa 518 mila, lo **0,46%** degli aventi diritto.

Tabella 2. Spese fiscali divise per scaglioni di beneficiari, misure per scaglione, soggetti interessati e valori

Scaglione frequenze	Numero misure per scaglione	Totale beneficiari per scaglione	Valore delle misure per scaglione (in mln di euro)
da 1 a 1.000	35	12.331	145
da 1.000 a 10.000	21	79.245	445
da 10.000 a 30.000	32	426.390	860
da 30.000 a 100.000	20	1.011.540	1.691
da 100.000 a 500.000	19	3.939.781	3.300
da 500.000 a 1.500.000	9	7.920.108	3.396
da 1.500.000 a 3.000.000	4	8.228.709	1.997
da 3.000.000 a 10.000.000	10	48.664.524	15.209
più di 10.000.000	2	43.049.460	6.743
Totale quantificate	152	113.332.087	33.785
Totale non quantificate	316	-	-
Valore complessivo delle misure senza indicazione di frequenze	-	-	20.741
Totale complessivo	468		54.526

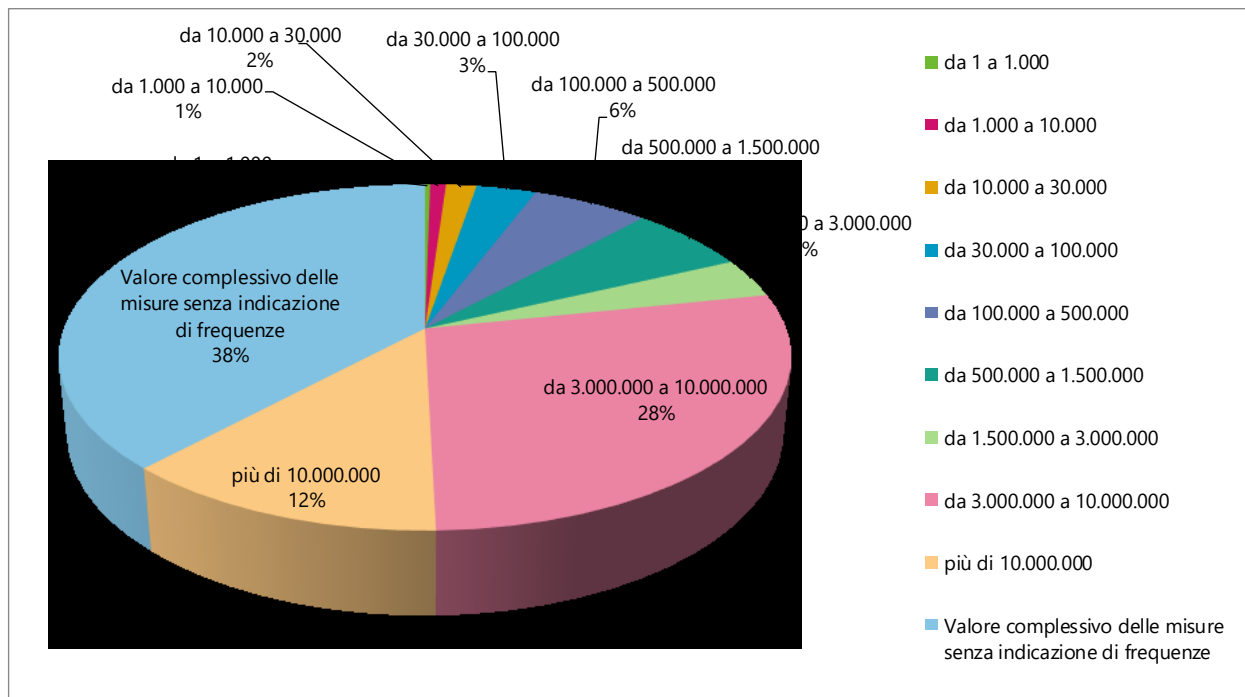
Figura 3. Distribuzione delle spese fiscali per classi (frequenze di beneficiari)



Fonte: UVI. Elaborazione su dati del Rapporto 2016.

Il 40% delle risorse associate alle 152 misure per cui si hanno informazioni è concentrato sulle classi da 3.000.000 di soggetti in su. Alle classi fino a 3.000.000 è destinato il 22% delle risorse (circa 11 milioni di euro). Sulle restanti 316 misure non è possibile l'analisi per mancanza di dati.

Figura 4. Distribuzione degli importi delle spese fiscali per scaglioni di frequenza



Fonte: UVI. Elaborazioni su dati del Rapporto annuale sulle spese fiscali 2016

Due sole misure fanno registrare frequenze superiori ai 10 milioni di beneficiari:

La misura n. 124 (deduzione della rendita catastale per l'**abitazione principale** e le relative pertinenze) coinvolge **26,1 milioni di contribuenti**, con un vantaggio finanziario *pro capite* di 141,4 euro. **Il minor gettito per l'erario ammonta a 3.691 milioni** per il triennio 2017-2019.

La misura n. 154 (detrazione per **spese sanitarie**, spese mediche e di assistenza specifica e spese per prestazioni specialistiche) interessa **16,9 milioni di persone**, con effetti finanziari pari a 180 euro per ogni contribuente. L'impatto sul bilancio dello Stato è pari a **3.051 milioni**.

A misura di pochi. Da 0 a 200 beneficiari

Ecco l'elenco delle spese fiscali cui è stato associato il minor numero di beneficiari, ma con i più elevati vantaggi *pro capite* (a partire da 60.000 euro):

- **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 individuali pari a **74.556 euro** e beneficia **169 soggetti IRES**
- **la misura n. 225 - credito di imposta per acquisto di autoambulanze e mezzi antincendio** da parte di ONLUS e associazioni di volontariato - reca vantaggi finanziari per **87.970 euro** a ognuno dei **133 beneficiari**
- **la misura n. 42 - credito di imposta sulle reti di teleriscaldamento** alimentato con biomassa ed energia geotermica- comporta agevolazioni *pro capite* per **121.827 euro** e ha **197 fruitori**
- **la misura n. 66 - imposizione forfetaria reddito da navi iscritte nel registro internazionale** - mostra effetti finanziari pari a **144.444 euro** per ognuno dei **90 beneficiari** (IRPEF/IRES)
- **la misura n. 75 - esenzione dall'IRES del reddito d'impresa derivante dalla locazione immobiliare** - presenta un vantaggio finanziario di **195.556 euro** e **agevola 90 soggetti** (IRES/IRAP)
- **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 euro** e **77 soggetti IRES beneficiati**
- **la misura n. 64 - regime forfetario della tonnage tax** - comporta effetti finanziari *pro capite* pari a **291.139 euro** e **79 soggetti IRES** percettori
- **la misura n. 427 - imposte di registro ipotecaria e catastale applicate in misura fissa** per apporti ai fondi immobiliari chiusi - presenta effetti *pro capite* pari a **635.714 euro** e beneficia **14 soggetti**
- **la misura 95 - credito d'imposta per i produttori indipendenti** di opere audiovisivi- comporta vantaggi finanziari *pro capite* pari a **961.538 euro** e **26 soggetti agevolati**.

Conclusioni

Negli ultimi anni l'Italia ha fatto significativi passi avanti nell'adozione di **best practice** internazionali, come l'**indicazione in bilancio delle spese fiscali con evidenza separata**. Anche la pubblicazione del *Rapporto annuale* è un passo importante verso la **trasparenza fiscale**.

Ci sono però ancora incertezze, come si vede dai risultati delle diverse ricognizioni, **su numero e natura delle spese fiscali, valori finanziari e parametri di classificazione**.

Non sono ancora disponibili le analisi tecniche sull'impatto ex post delle spese fiscali e sulla loro efficacia rispetto agli obiettivi per cui erano state istituite.

Al confronto delle precedenti ricognizioni, **il Rapporto annuale 2016 si caratterizza per:**

- il **limitato valore complessivo** attribuito alle misure individuate (tributi erariali e locali), pari a - 76,5 miliardi di euro per l'anno 2017
- l'alta percentuale, il 67,5 %, delle misure erariali per cui **non sono stati forniti tutti i dati quantitativi**

- **l'assenza di confronti**, previsti dalla normativa, tra le spese fiscali in vigore da più di cinque anni e i programmi di spesa che hanno la stessa finalità
- la **mancanza delle analisi richieste sugli effetti micro-economici** delle singole spese fiscali e delle loro ricadute sul contesto sociale.

Osservazioni

L'efficacia delle politiche pubbliche perseguite attraverso spese fiscali sarebbe verificata meglio

- predisponendo rilevazioni costruite con l'adozione di **criteri metodologici omogenei**
- implementando procedure e rilevazioni per **conoscere, di ciascuna misura, l'impatto finanziario complessivo e pro capite, gli effetti registrati a consuntivo e nel tempo, i soggetti destinatari, gli obiettivi perseguiti e l'efficacia della misura**
- focalizzando l'attenzione sulle spese fiscali a regime per **verificare l'efficacia e l'attualità delle valutazioni che hanno condotto alla loro introduzione**
- valutando 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 previsto
- valutando se la manovra annuale di bilancio sia la migliore sede per il riordino o se non sia preferibile individuare **uno strumento ad hoc, come un DDL annuale sulle spese fiscali.**

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 primo Rapporto annuale sulle spese fiscali (2016)** allegato al Bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2017 e al Bilancio pluriennale 2017-2019
- 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/)