



## LE SPESE FISCALI: TRA INFORMAZIONE E VALUTAZIONI

### SOMMARIO E CONCLUSIONI

Il tema delle agevolazioni tributarie è all'attenzione degli studiosi e degli attori politici da diversi decenni, inizialmente con maggiore riguardo alla trasparenza e all'efficienza del sistema tributario, in tempi più recenti nella prospettiva di una loro abolizione ai fini del recupero del gettito. A dispetto di tanta attenzione, non c'è unanimità né sull'identificazione e sulle caratteristiche dei report che dovrebbero favorire la trasparenza, né sugli effetti e le possibilità di riforma delle agevolazioni fiscali. Per quanto riguarda l'identificazione di una spesa fiscale, il nodo è relativo all'alternativa tra *benchmark* di tipo teorico o a un *benchmark* identificato con la legislazione in vigore. Nel primo caso la *tax expenditure* si individua come elemento di deviazione dal modello ideale di tassazione, mentre nel secondo si individua come distacco dallo standard di tassazione in vigore. È bene evidente come entrambe le strade siano estremamente accidentate: il modello teorico di riferimento non è infatti unico e invariante nel tempo e i paesi possono fare scelte diverse. Allo stesso modo, identificare qual è il modello standard vigente e quali sono gli elementi che se ne distaccano è un esercizio che difficilmente trova concordi gli studiosi. La comparazione internazionale delle *tax expenditure*, anche per le eterogeneità presenti nei metodi di quantificazione e classificazione, è dunque potenziale fonte di equivoci ed estremamente difficoltosa. Alcuni elementi comuni sono comunque rintracciabili in tutte le esperienze dei paesi sviluppati: nonostante i rapporti annuali siano ormai assurti a principio fondamentale per le buone pratiche del processo di bilancio, le agevolazioni fiscali tendono ad aumentare di anno in anno e risulta sempre molto difficile limitarne il numero o rimuoverle, anche in periodi di necessità di consolidamento dei conti pubblici. L'analisi della situazione specifica italiana ricalca queste tendenze generali. Il tema delle agevolazioni fiscali è stato portato all'attenzione degli studiosi sin dai primi decenni della formazione dello Stato italiano e nella riforma tributaria degli anni Settanta la limitazione e la rimozione dei regimi fiscali di favore veniva considerato un caposaldo essenziale, purtroppo disatteso. Diversi censimenti si sono susseguiti dopo la riforma – il più importante a inizio anni Novanta – ma è solo con la riforma della contabilità pubblica della 196/2009, nel quadro del crescente coordinamento europeo sul piano delle procedure di bilancio, che è diventato obbligatorio allegare al bilancio il censimento annuale sulle spese fiscali. Anche in Italia dunque la trasparenza è stata aumentata con il fine di porre un argine al proliferare dei trattamenti tributari di favore che, tuttavia, sono continuati inesorabilmente ad aumentare di numero e di importo. L'ultimo rapporto individua 533 spese fiscali erariali per un ammontare orientativo di 62 miliardi di euro, per le quali si evidenzia, peraltro, una elevatissima frammentarietà. Sono infatti solo 13 le spese fiscali con un costo stimato superiore al miliardo, per un ammontare di 42 miliardi, pari al 67 per cento del valore totale. Questo sottoinsieme è costituito in larga parte da norme agevolative dell'IRPEF e in particolare da agevolazioni legate al possesso di una abitazione. Per circa il 65 per cento dei provvedimenti, invece, il costo è o molto contenuto (comunque inferiore ai 10 milioni di euro) o estremamente difficile da quantificare. L'effetto distributivo di queste agevolazioni legate al possesso di una abitazione è tendenzialmente regressivo, in particolare per quelle agevolazioni legate alle ristrutturazioni e all'efficientamento energetico.

La possibilità che i trattamenti fiscali agevolati si sovrappongano a misure di spesa per i medesimi obiettivi pone problemi di efficienza. Nel Rapporto sulle spese fiscali per il 2020 la potenziale sovrapposizione è stata indagata in modo specifico, ma essa è stata riscontrata solo nel 10 per cento dei casi. A titolo di esempio, è stata analizzata la politica per favorire la diffusione dell'iscrizione agli asili nido che vede la coesistenza di detrazioni fiscali e sussidi monetari alle famiglie a cui può essere aggiunta la spesa pubblica direttamente sostenuta dai comuni per il funzionamento degli asili comunali. Anche in questo caso si può verificare un effetto distributivo non omogeneo, almeno sul piano territoriale, visto che l'offerta di asili nido è fortemente differenziata tra le regioni italiane.

Le agevolazioni per le imprese, che si sono susseguite senza soluzione di continuità negli ultimi decenni, sono state in maggioranza focalizzate sulla riduzione del costo d'uso del capitale per spingere la spesa di investimento materiale o immateriale. Negli ultimi anni, anche in relazione ai crescenti vincoli posti dalle normative sugli Aiuti di Stato, alla selettività degli aiuti è subentrata una visione orizzontale che, se da un lato ha permesso di abbattere i costi di implementazione, dall'altro, ha sollevato dubbi sull'efficacia di interventi attuati con l'automatismo delle agevolazioni fiscali. Le analisi empiriche sulla valutazione di efficacia delle agevolazioni fiscali sono in realtà molto ridotte, sia per la difficoltà di stimare con precisione l'addizionalità o gli effetti anticipazione messi in moto dall'agevolazione, sia per la difficoltà di reperire dati adeguati. Nello stesso tempo, le caratteristiche specifiche delle agevolazioni alle imprese sollevano anche un problema relativo alla portata informativa dei censimenti delle spese fiscali: la distanza temporale tra le stime *ex ante*, su cui si basano i rapporti, e l'emersione di dati circa le scelte delle imprese impedisce di avere un quadro tempestivo sui costi delle agevolazioni fiscali.

L'insieme di queste considerazioni rende dunque urgente una riflessione sull'architettura che attualmente presiede all'analisi sulle agevolazioni fiscali. All'aumento della trasparenza, che con il Rapporto annuale riporta il tema delle agevolazioni al centro del dibattito politico della sessione autunnale di bilancio, non è seguita una riduzione delle nuove spese fiscali, né una riflessione che valuti efficacia ed effetti distributivi, comunque preliminare a qualsiasi progetto di riforma. Permane, al contrario, il dibattito su quale singola spesa fiscale possa essere abolita per recuperare maggiore gettito, senza un ridisegno complessivo dei tributi o degli obiettivi delle agevolazioni.

## LE SPESE FISCALI: DEFINIZIONI E CLASSIFICAZIONI

1. Le agevolazioni erogate al sistema economico attraverso il sistema fiscale – comunemente note come agevolazioni tributarie, spese fiscali o trattamenti tributari differenziati - hanno oramai assunto nella documentazione di finanza pubblica e nella letteratura economica e giuridica una individuazione abbastanza circoscritta. Tuttavia, il tema degli aiuti al sistema economico è di per sé di difficile classificazione e permangono sovrapposizioni nelle terminologie e definizioni, anche da ricollegare ai diversi livelli di governo coinvolti. Una prima distinzione può essere operata tra i provvedimenti diretti che hanno un effetto immediato sul bilancio pubblico (come i sussidi monetari o le agevolazioni fiscali, che implicano un minore gettito riscosso) e le garanzie, a cui si ricollega un effetto sul bilancio incerto nell'ammontare e nel tempo. La distinzione tra gli aiuti diretti e agevolazioni fiscali non sempre è chiara: da un lato, agevolazioni fiscali e

sussidi possono coesistere anche nell'ambito delle stesse finalità di policy, dall'altro, alcune agevolazioni tributarie – in particolare i crediti di imposta - trovano esplicita registrazione nella sezione delle spese del bilancio dello Stato, come i sussidi effettivamente erogati.

È comunque un fatto che sia le definizioni sia le caratteristiche dei report che censiscono le agevolazioni fiscali risentono dell'ottica con cui si affronta questo tema. In termini generali si può affermare che la classificazione e il controllo delle spese fiscali vengono effettuate considerando che la loro espansione porti più aspetti negativi che positivi. In particolare, si possono richiamare i seguenti principali aspetti:

**Trasparenza:** le agevolazioni sono difficilmente rintracciabili nel bilancio dello Stato, ma sottraggono risorse alla collettività. I programmi perseguiti con le agevolazioni non sempre sono chiaramente esplicitati e quantificati e i beneficiari effettivi e gli impatti non sono facili da valutare. In assenza di trasparenza si riduce *l'accountability* della gestione del bilancio.

**Equità:** l'uso delle agevolazioni fiscali pone problemi di equità orizzontale tra contribuenti che, a parità di capacità contributiva, hanno diverse aliquote effettive e anche di equità verticale, perché in molti casi le agevolazioni tributarie tendono a favorire i redditi alti o comunque coloro che sono fiscalmente capienti.

**Efficacia ed efficienza:** implicita nell'idea di spesa fiscale c'è la promozione di una scelta del contribuente che si ritiene proficua per l'intera società. Valutare se gli incentivi portino effettivamente attività addizionali o premiano invece scelte che sarebbero state comunque intraprese è un problema centrale che deve essere affrontato con tecniche specifiche. Dal punto di vista dell'efficienza può essere presa in considerazione anche la possibilità che, in alcuni casi, un intervento pubblico attraverso una agevolazione fiscale dia maggiore spazio alle preferenze individuali. Nello stesso tempo però, soprattutto in relazione a prestazioni di welfare state, alla maggior libertà di scelta potrebbe contrapporsi un minore sfruttamento di economie di scala. L'efficienza implica comunque anche una generale minimizzazione delle risorse impiegate per raggiungere l'obiettivo di policy e da questo punto di vista l'uso delle agevolazioni fiscali dovrebbe comportare un minor costo amministrativo per la sua gestione e un minor rischio di allocazioni non proprie.

**Rendita politica e vulnerabilità ai gruppi di pressione:** proprio la minore trasparenza dei costi delle agevolazioni fiscali rende conveniente, da un punto di vista politico, l'utilizzo di forme di incentivazione i cui costi siano di difficile individuazione e spesso spalmati nel tempo. Le agevolazioni fiscali consentono di erogare benefici senza aumentare il livello della spesa registrato in bilancio e sono dunque particolarmente appetibili in quei sistemi dove gli obiettivi di finanza pubblica non sono fissati in termini di saldo ma di valori di spesa. Questo meccanismo offre, inoltre, spazi di manovra ai gruppi di pressione che cercano di ottenere ampi benefici con piccole modifiche di norme esistenti.

L'interesse per un censimento sistematico delle spese fiscali nasce dunque in un clima in cui i risultati della *public choice* e della *constitutional political economy* hanno iniziato a evidenziare il ruolo della ricerca della rielezione, o più in generale di rendite politiche, nelle funzioni obiettivo dei poteri legislativi e dei governi. Il censimento delle spese fiscali si pone dunque come un meccanismo di controllo della collettività per porre dei limiti (o legare le mani) all'operato degli agenti politici e governativi. Questa è l'ottica che, a dispetto dei molti interventi, ha sostanzialmente permeato i monitoraggi delle spese fiscali nei paesi sviluppati. La mera elencazione dei provvedimenti e i tentativi di

quantificazione del complesso delle risorse hanno infatti prevalso su un’ottica di valutazione in termini di efficacia e di eventuale riforma degli incentivi (ottica che avrebbe bisogno di basi informative e metodologie di analisi che privilegino un approfondimento per grandi temi).

## L’individuazione delle spese fiscali

2. Il tema dei trattamenti tributari di favore – o trattamenti tributari differenziati – è già da molto tempo al centro dell’attenzione degli studiosi e delle documentazioni del processo di bilancio. Tuttavia, la questione è stata trattata in campo internazionale in modo molto frammentario e non sono emersi standard o linee guida che rendano effettivamente comparabili le misurazioni tra paesi. Rimane infatti molto elevata la varietà degli approcci, significati e dunque dei perimetri che vengono via via attribuiti all’individuazione dell’oggetto di analisi.

Guardando alle metodologie per l’identificazione delle spese fiscali, è utile operare una prima distinzione teorica tra approccio *indiretto* e *diretto* anche se, come sarà più chiaro procedendo con l’esposizione, i due approcci sono assai poco distinguibili nella pratica.

Nel caso del metodo *indiretto* è il confronto con un *benchmark* che consente di identificare un trattamento fiscale differenziato. Nell’ambito dei metodi indiretti si può inoltre distinguere tra un approccio *globale*, che mira a confrontare le caratteristiche del sistema tributario vigente con le caratteristiche attese in un modello ideale a cui si riferiscono i singoli tributi, e un approccio *specifico*, volto a identificare con approccio positivo le norme che presentino un regime di favore per un segmento ben identificato di prelievi e contribuenti. Più in dettaglio, nell’approccio indiretto la letteratura distingue, per l’identificazione del *benchmark* di riferimento, tre possibilità (Craig e Allan, 2001)<sup>1</sup>:

- *Benchmark “concettuale”*: seguendo un approccio normativo viene identificato il disegno ideale di un prelievo, con particolare riferimento alla base imponibile, e si analizzano tutti gli scostamenti dal modello ideale. Utilizzando questo metodo, che quindi necessita della preliminare identificazione di uno specifico modello ideale condiviso, sono inclusi sia i trattamenti di favore verso una specifica categoria di contribuenti, sia, più in generale, il fenomeno dell’erosione, ovvero di una riduzione della base imponibile rispetto a quella ideale del tributo che può anche riguardare in modo trasversale la totalità dei contribuenti.
- *Benchmark legale o giuridico*, che utilizza la legislazione tributaria effettivamente in vigore per definire il *benchmark*, a prescindere da un riferimento ideale preciso, e cerca di identificare gli aspetti che si discostano dalla definizione generale o “normale”.
- *Benchmark del sussidio equivalente* che identifica un trattamento tributario di favore solo se questo potrebbe essere ipoteticamente sostituito da un sussidio diretto. Si tratta di una definizione certamente più restrittiva delle precedenti, ma che richiama anche l’aspetto della minore trasparenza di un trattamento tributario di favore rispetto a una corrispondente uscita di bilancio.

Se il modello di *benchmark concettuale* può apparire certamente soddisfacente, la sua applicazione nel concreto si presenta assai difficoltosa. Da un lato, l’individuazione

<sup>1</sup> Allan W. e Craig, J. (2002), *Fiscal Transparency, Tax expenditures, and Processes: an International Perspective*, (N. 34874), Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

di un modello ideale condiviso è tutt'altro che scontata e comunque frutto di giudizi di valore<sup>2</sup>, dall'altro, non esiste un modello ideale che non debba adattarsi alle istituzioni e sensibilità dei paesi di riferimento<sup>3</sup>, perdendo così il suo ruolo di riferimento immutabile e universale. Al contrario, i modelli reali di prelievo si presentano spesso come realizzazione ibrida di più modelli teorici. L'esempio più noto è quello delle imposte dirette sul reddito il cui riferimento ideale dichiarato è, nella maggior parte dei casi, il modello di Schanz-Haig-Simons<sup>4</sup>, o reddito entrata, dove la base imponibile corrisponde alla somma dei consumi potenziali senza che si verifichi una diminuzione di ricchezza fra un periodo e il precedente. La definizione di reddito entrata include tutti i redditi da lavoro, da impresa, da capitale, più eventuali guadagni in conto capitale sulla ricchezza posseduta. In realtà, in molti ordinamenti tributari e in particolare per l'IRPEF in Italia, non solo il modello effettivo è oramai molto lontano dal reddito entrata, ma esistono elementi caratteristici del modello ideale del reddito consumo<sup>5</sup>. Le difficoltà di utilizzare concretamente il metodo indiretto con *benchmark concettuale* hanno portato la maggior parte dei paesi ad utilizzare nella documentazione ufficiale il metodo indiretto con *benchmark legale*<sup>6</sup>, ma è chiaro come in questo caso le comparazioni tra paesi risultino nella pratica estremamente difficili.

Nel caso dell'approccio *diretto* sono le caratteristiche delle singole norme fiscali e dei loro effetti attesi che consentono di individuare un trattamento tributario differenziato. In questo caso, come suggerito da Fookes (2009)<sup>7</sup>, si procede pragmaticamente con una sorta di *checklist* per decidere se un provvedimento potenzialmente agevolativo può essere classificato come spesa fiscale, anche in relazione alle difficoltà di identificazione del *benchmark*. Secondo Hashimzade et al (2014) con il metodo diretto le spese fiscali potrebbero essere individuate sulla base di 5 caratteristiche specifiche riassunte in questa definizione "Una spesa fiscale è una disposizione della normativa fiscale, motivata da una politica sociale o economica, che riduce o differisce l'obbligo fiscale di un soggetto passivo per aiutare un particolare gruppo di contribuenti o per incoraggiare una particolare attività e potrebbe essere sostituita da un sistema di spese dirette a tal fine. Una spesa fiscale sorge quando il diritto alla riduzione dell'onere fiscale è subordinato al fatto che il soggetto passivo possieda determinate caratteristiche o scelga di intraprendere

<sup>2</sup> In Hashimzade, N., Heady, C., Myles, G. D., Oats, L., Scharf, K., & Yousefi, H. (2014). *The definition, measurement, and evaluation of tax expenditures and tax reliefs*. London: National Audit Office, gli autori sottolineano tra l'altro che il concetto di ottimalità in generale può comprendere diverse combinazioni del criterio di efficienza ed equità del sistema di prelievo.

<sup>3</sup> Si veda ad esempio Alm J., (1996), *What is an "optimal" tax system?*, *National Tax Journal*, Vol 49 no. 1 (March 1996) pp. 117-33.

<sup>4</sup> Il reddito entrata è noto come modello Schanz-Haig-Simons in omaggio agli economisti Georg von Schanz, Robert M. Haig e Henry C. Simons che separatamente hanno delineato e promosso questa definizione di reddito imponibile tra la fine dell'Ottocento e gli anni trenta del Novecento.

<sup>5</sup> Il riferimento è alla deduzione dei contributi pensionistici dal reddito imponibile e alla tassazione di questi quando trasformati in reddito da pensione.

<sup>6</sup> Tra i Paesi con *benchmark concettuale* si possono ricordare gli Stati Uniti e il Canada anche se i due rapporti periodici statunitensi sulle spese fiscali, quelli del Tesoro e del *Joint Committee on Taxation*, non hanno criteri perfettamente coincidenti e il report del JCT tende ormai a far riferimento a un benchmark legale "Il *Joint Committee* usa il suo discernimento per distinguere tra quelle norme del sistema di tassazione dei redditi che possono essere considerate come parte del sistema normale di tassazione e quelle specifiche norme che possono essere considerate spese fiscali". (JCT (Joint Committee on Taxation) (2017), *Estimates of federal tax expenditures for fiscal years 2016-2020s*. JCX-3-17. Washington, DC: Joint Committee on Taxation p. 2, traduzione dell'autore). Francia, Germania, Italia e Olanda fanno invece riferimento più chiaramente a un *benchmark legale*.

<sup>7</sup> Fookes C., (2009), *Spending through the Tax System: Tax Expenditures*, New Zealand Treasury Policy Perspectives Paper 09/01

o rinunciare ad una determinata azione”<sup>8</sup>. L’approccio diretto può essere considerato più facile da utilizzare e comunicare, ma non è esente da giudizi di valore e dunque solo apparentemente oggettivo<sup>9</sup>.

Quale definizione si può dunque trarre dai diversi approcci finalizzati all’identificazione dei trattamenti tributari di favore? La definizione più nota di spesa fiscale, o trattamento tributario differenziato, è quella di Stanley Surrey che conia per primo il termine *tax expenditure* “*per descrivere quelle particolarità del Sistema di tassazione sul reddito federale che rappresentano una spesa pubblica fatta con il sistema fiscale per raggiungere una varietà di obiettivi economici e sociali [...] ed è finalizzata a finalità simili a quelle raggiunte con la spesa o con i prestiti agevolati*”<sup>10</sup>. Questa definizione è rimasta sostanzialmente efficace perché la letteratura ha mostrato avanzamenti più sul lato della stima e delle classificazioni che su quello dell’identificazione generale. Le “spese fiscali” dunque, in deroga al sistema tributario di riferimento, rappresentano imposte non riscosse in ragione di un trattamento fiscale specifico o preferenziale di determinati contribuenti o settori economici. Esse possono assumere molte forme, tra cui agevolazioni (deduzioni dalla base imponibile e crediti di imposta), esclusioni ed esenzioni, aliquote ridotte e differimenti di pagamenti dei tributi. Si tratta dunque di abbattimenti del debito di imposta imputabili a previsioni legislative che producono sul bilancio pubblico un effetto analogo ad aumenti di spesa, anche se non sempre nella pratica è possibile ideare un equivalente provvedimento dal lato delle uscite che le possa sostituire.

## I metodi di quantificazione

3. La perdita di gettito per la collettività causata dalle spese fiscali può essere valutata secondo diversi criteri, a seconda che sia possibile valutare l’effetto di reazione comportamentale che segue la cancellazione del trattamento tributario di favore. Si distinguono dunque<sup>11</sup>:

*Revenue foregone method*, ovvero il metodo che quantifica il gettito perso, in seguito all’introduzione del trattamento di favore, in assenza di modifiche nel comportamento dei contribuenti.

<sup>8</sup> Hashimzade et al (2014) p.16, traduzione italiana e sottolineature dell’autore, op. cit. Le 5 caratteristiche sono: la spinta di una politica sociale o economica; la riduzione o il differimento dell’obbligo fiscale; il beneficio rivolto a un numero specifico di contribuenti o attività economica; la possibilità di sostituire la disposizione fiscale con una spesa e l’eligibilità condizionata al possesso di determinate caratteristiche o azioni. Queste caratteristiche sono quasi identiche a quelle proposte da Fookes (2009) op. cit. Quest’ultimo sottolineava in aggiunta la necessità di tenere separate – e dunque non classificare come provvedimenti di agevolazione fiscale – quelle norme finalizzate alla semplificazione della riscossione e alla rimozione delle doppie imposizioni.

<sup>9</sup> Un esempio legato alla tassazione degli utili d’impresa può essere d’aiuto. Secondo l’approccio della *check list*, un provvedimento che innalzi il tasso di ammortamento degli investimenti, a disposizione di tutte le imprese, non può essere considerato una spesa fiscale perché non sarebbe diretto a un particolare sottogruppo di contribuenti. Tuttavia, tale norma può rendere l’aliquota d’imposta effettiva sul reddito d’impresa inferiore al livello desiderato per la società, con la maggior parte dei contribuenti che rimarrebbe all’oscuro di questa riduzione dell’onere fiscale.

<sup>10</sup> Surrey S.S. (1970), *Tax Incentives as a Device for Implementing Government Policy: A Comparison with Direct Government Expenditures*, Harvard Law Review, Vol. 83, No. 4 (Feb., 1970), pp. 705-738, p. 706. Traduzione dell’autore. Stanley Surrey era *Tax Policy Analyst* presso il dipartimento del Tesoro e conìo per primo l’espressione *tax expenditure*. A lui si deve il primo report pubblicato dall’Amministrazione Staunitense, ovvero l’“*Annual Report of the Secretary of the Treasury on the State of the Finances for the fiscal year ended June 30*”, 1968.

<sup>11</sup> Questa distinzione tra i metodi di valutazione rispecchia le tradizionali analisi di incidenza delle imposte che si distinguono in assoluta, differenziale e di bilancio in pareggio.

*Revenue gain method*, che valuta l'aumento di gettito in seguito alla rimozione dell'incentivo, tenendo in considerazione il comportamento degli agenti;

*Outlay equivalent method*, ovvero il metodo della spesa equivalente, che quantifica l'esborso monetario diretto che potrebbe sostituire l'agevolazione fiscale, assumendo invarianza nei comportamenti (adottato in Germania).

Il *revenue foregone method* risulta il sistema più semplice perché non richiede ipotesi sulle reazioni dei soggetti, ovvero stime delle elasticità di domanda e offerta. Il metodo è tuttavia quello che più sovrastima il gettito che si potrebbe recuperare da una abolizione dei trattamenti di favore perché oltre a non considerare le reazioni comportamentali – tra cui l'evasione - trascura le interazioni tra tributi<sup>12</sup>. Anche l'equivalenza del sussidio in termini di spesa, d'altronde, necessita di diverse ipotesi in merito alla percezione effettiva dell'aiuto, agli effetti micro, macro e di equità del sistema di finanza pubblica, dal momento che risulta, di fatto, impossibile disegnare un programma di spesa che sia esattamente equivalente ad una *tax expenditure* in termini di effetti sulle convenienze dei singoli agenti economici (De Simone e Di Majo, 2017)<sup>13</sup>. Il *revenue foregone method* risulta il sistema più utilizzato nei paesi dove esistono rapporti di analisi delle spese fiscali ma, a causa delle difficoltà di valutare le interazioni tra le diverse norme di tipo agevolativo; in genere anche seguendo questo metodo non si procede a calcolare i totali somma dei singoli provvedimenti<sup>14</sup>. Per quanto riguarda la quantificazione delle *tax expenditure*, inoltre, rilevano le definizioni di cassa e competenza e le tipologie di dati (dichiarazioni fiscali, contabilità nazionale, *survey* microdati) e di modelli utilizzati (macro, microsimulazioni, modelli ad equilibrio generale o *agent based*) per la quantificazione. Infine, è molto rilevante per l'analisi un approccio di stima differenziale o per *stock*. Nel primo caso si privilegia l'ottica di controllare il numero e il flusso di nuovi provvedimenti agevolativi, che spesso vengono considerati completamente slegati fra loro. Se si privilegia il concetto di *stock*, si cerca invece di considerare la stratificazione dei benefici che si sono accumulati negli anni per una certa finalità o rivolti a una particolare platea, anche se questo tipo di quantificazione può non essere esente da limitazioni e ipotesi semplificatrici.

## I sistemi di classificazione

4. Data l'ampiezza e l'eterogeneità dei trattamenti tributari di favore, criteri di classificazione che rispondano a diverse prospettive sono estremamente importanti. Su questo fronte, nonostante quanto raccomandato in sede OCSE, ogni paese continua ad adottare criteri differenti.

Una prima classificazione fa riferimento al tipo di imposta per cui è previsto il trattamento di favore, con distinzione tra dirette e indirette fino all'indicazione del tipo di

<sup>12</sup> Ad esempio, in presenza di una riduzione di una agevolazione che aumenta le imposte e riduce il reddito disponibile si assocerà una riduzione dei consumi e dunque del gettito IVA. Per un esempio numerico si veda Villela, Luiz; Lemgruber, Andrea; Jorratt, Michael, 2010, *Tax expenditure budgets concepts and challenges for implementation*, Inter-American Development Bank Working Paper Series, No. IDB-WP-131.

<sup>13</sup> De Simone E., Di Majo A., (2017), *Le spese fiscali (tax expenditures): definizioni e valutazioni*, in Cristofaro A., *Fisco e agricoltura: una difficile convivenza*, Associazione Alessandro Bartola, Collana Economia Applicata

<sup>14</sup> In particolare, la valutazione dei singoli provvedimenti viene fatta in un'ottica di equilibrio parziale, ovvero secondo la logica del *ceteris paribus*, e dunque la somma delle singole valutazioni non corrisponde alla valutazione totale. Si veda Burman L. E., Geissler, C., Toder E. J., (2008), *How Big Are Total Individual Income Tax Expenditures, and Who Benefits from Them?* American Economic Review, 98 (2): 79-83

tributo. Nonostante tutti i trattamenti agevolativi pongano problemi di equità e di efficienza, è ovvio che forme di esenzione da prelievi progressivi concentrate in pochi beneficiari possono comportare una violazione ancor più netta dell'equità orizzontale. Altra distinzione importante è relativa al meccanismo con cui viene realizzata l'agevolazione tributaria e a questo proposito si possono distinguere:

- esenzione o applicazione di aliquota zero (per certi contribuenti, redditi o settori);
- deduzione dal reddito (*tax deduction*);
- detrazione o credito di imposta dall'imposta dovuta, che può essere rimborsabile o non rimborsabile in caso di incapienza;
- rimborso (*rebate e refund*) di imposta al contribuente;
- aliquota preferenziale o ridotta rispetto al *benchmark* oppure sovrattassa, ovvero applicazione di una sovraimposta che costituisce una *tax expenditure negativa*, in quanto aumenta il gettito;
- misure che consentono il *deferral* (rinvio) dell'imposta rispetto alle scadenze usuali.

Per quanto riguarda la classificazione degli obiettivi di spesa bisognerebbe distinguere tra classificazioni che seguono le articolazioni della spesa pubblica, ovvero le categorie già presenti nei bilanci, e classificazioni finalizzate a identificare gli obiettivi di policy, dunque più vicine all'idea di *accountability* politica. Non in tutti i *report* nazionali questa distinzione è attuata chiaramente come nel caso del Canada, dove le classificazioni seguono entrambi i filoni. Per la maggioranza dei paesi i report ufficiali utilizzano una classificazione delle finalità delle *tax expenditure* che si avvicina alle funzioni della spesa pubblica (classificazione COFOG). OCSE (2010)<sup>15</sup> suggerisce una divisione in 14 categorie dove, accanto alle tradizionali voci che richiamano i grandi obiettivi legati alla povertà, al welfare state (istruzione, sanità, casa) o alla ricerca scientifica, compaiono categorie di interventi molto più specifici come quelli legati alle donazioni di beneficenza<sup>16</sup>. Il Rapporto sulle *tax expenditure* del Dipartimento del Tesoro statunitense utilizza 17 voci di classificazione che spaziano dalla Difesa nazionale agli aiuti ai livelli inferiori di governo. Il Rapporto Ceriani<sup>17</sup>, dato il più ampio obiettivo di considerare anche gli elementi di erosione del sistema tributario, ha utilizzato una classificazione in 14 categorie dove, oltre ai tradizionali obiettivi della funzione di spesa, come gli interventi di *welfare state* e la tutela dell'ambiente, sono considerate anche finalità di tecnica tributaria come nel caso delle “misure che evitano le doppie imposizioni” o le “misure funzionali al rispetto dei principi costituzionali”.

Ulteriore classificazione attiene ai beneficiari della norma di tipo agevolativo. Oltre alla distinzione per tipologia di beneficiario (famiglie e imprese, con eventuale indicazione specifica per società e piccole e medie imprese) è di particolare importanza identificare il numero di beneficiari ed eventualmente l'importo medio del beneficio. Proprio sull'importo totale e medio stimato è possibile impostare ulteriori categorizzazioni dei trattamenti differenziati, anche in base al contributo che la loro eventuale rimodulazione potrebbe dare al gettito.

<sup>15</sup> OCSE (2010), *Tax Expenditures in OECD Countries*, Paris: OCSE.

<sup>16</sup> Le 13 categorie generali, più una di chiusura residuale, identificate dall'OCSE sono: *low-income (non-work-related); make work pay; retirement; employee benefits (non-health, non-retirement); education; health; housing; general business and investment; research and development; specific industry supports; capital income relief; intergovernmental relations; charity; other*.

<sup>17</sup> Commissione Ceriani Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) (2011), *Relazione finale del gruppo di lavoro sull'erosione fiscale*, Roma: MEF.

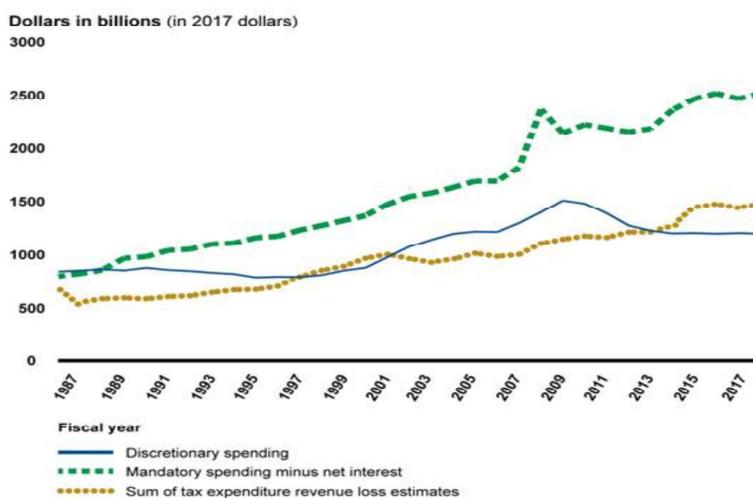
Infine, nell'esperienza australiana, si aggiunge un'ulteriore classificazione legata al rischio, che segnala in particolare i casi di difficile quantificazione o identificazione della platea di beneficiari.

## TENDENZE INTERNAZIONALI

5. Nonostante a livello internazionale e in particolare negli Stati Uniti l'analisi sistematica delle *tax expenditure* abbia compiuto 50 anni, non è possibile identificare, a dispetto dei molti progetti di abolizione o sfoltimento, una diminuzione del peso dei trattamenti tributari differenziati a livello federale o dei singoli stati. Come è evidente dalla già discussa eterogeneità e labilità dei criteri di classificazione, la comparazione internazionale di questo fenomeno è nella generalità dei casi estremamente difficile. A livello generale, la figura 1 riporta la serie storica, in miliardi di dollari 2017, delle perdite di gettito attribuibili alle *tax expenditure* e della spesa pubblica obbligatoria e discrezionale negli Stati Uniti. Come si può vedere le spese discrezionali evidenziano, dopo la crisi finanziaria, un andamento decrescente, mentre la rilevanza della perdita di gettito delle spese fiscali<sup>18</sup> e la serie delle spese obbligatorie rimangono in crescita.

GRAFICO 1

TAX EXPENDITURE E SPESA PUBBLICA OBBLIGATORIA E DISCREZIONALE (MILIARDI DI DOLLARI 2017)



Fonte: Government Accountability Office ([www.gao.gov](http://www.gao.gov))

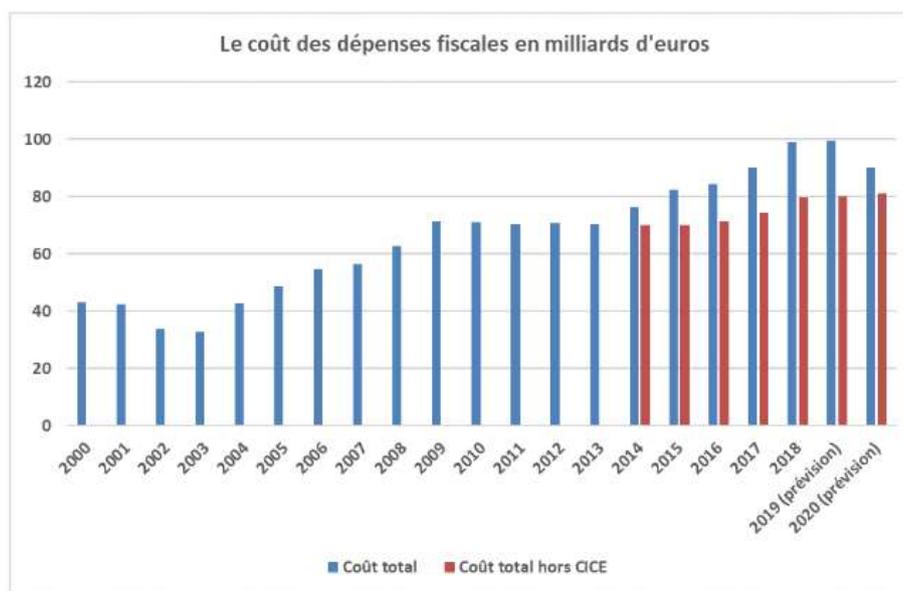
Va sottolineato che l'analisi delle *tax expenditure*, annualmente condotta dal Tesoro e dal *Joint Committee on Taxation* considera solo le imposte sul reddito (sulle persone fisiche e sui profitti delle società) e trascura dunque tutte le valutazioni dei prelievi indiretti.

<sup>18</sup> Si veda GAO- Government Accountability Office (2016), *Opportunities Exist to Use Budgeting and Agency Performance Processes to Increase Oversight*, GAO-16-622. Il GAO sottolinea che il totale delle spese fiscali riportato nei grafici è puramente indicativo e potrebbe non corrispondere al gettito recuperato in caso di abolizione delle relative norme.

Per quanto riguarda la Francia, la *Cour des Comptes* stima un costo poco inferiore ai 100 miliardi di euro. Come mostra il grafico 2, il costo in termini di gettito è in costante ascesa negli ultimi venti anni, se si eccettua la riduzione dei primi anni duemila e la stabilizzazione di un quinquennio che ha seguito la crisi finanziaria del 2008.

GRAFICO 2

## COSTO DELLE SPESE FISCALI IN FRANCIA (MILIARDI CORRENTI)



Source : rapport de la Cour des comptes de 2010 sur la situation et les perspectives des finances publiques ; projets de lois de finances de 2011 à 2020 ; dépenses fiscales au format du PLF pour 2020 ; FIPECO.

Fonte: *Cour des Comptes* (2019)

In termini di numero di agevolazioni si assiste ad una lenta crescita negli ultimi anni. Venivano classificati come agevolazioni tributarie 451 provvedimenti nel 2016, di cui 179 presenti da oltre venti anni e 107 impossibili da quantificare, che diventavano 457 nel 2018 e 468 unità per il 2020.

Un attento lavoro di comparazione internazionale è stato recentemente fatto dall'OCSE per gli aiuti finalizzati a promuovere le attività di Ricerca e Sviluppo, considerando sia i sussidi diretti sia le spese fiscali<sup>19</sup>. Si può notare come nella maggior parte dei paesi più avanzati il peso degli aiuti alla ricerca e sviluppo sia superiore allo 0,2 per cento del Pil e la quota è tendenzialmente aumentata nel decennio di riferimento. Nel caso dell'Italia, collocata nella fascia alta per quota di aiuti, le spese fiscali hanno il ruolo cardine sul totale, contando per l'80 per cento del totale.

<sup>19</sup> Si veda Appelt S., Galindo-Rueda F., A. González Cabral, (2019), *Measuring r&d tax support: findings from the new oecd r&d tax incentives database*, Oecd, Paris. Il gruppo di lavoro ha costruito, sulla base di un questionario specifico somministrato alle Agenzie Fiscali nazionali, un database disponibile al link <http://www.oecd.org/sti/rd-tax-stats.htm> che costituisce la fonte dei Grafici 3 e 4.

GRAFICO 3

AIUTI ALLA RICERCA E SVILUPPO (2006 E 2016). QUOTA SUL PIL DEI SUSSIDI DIRETTI E DELLE AGEVOLAZIONI FISCALI.

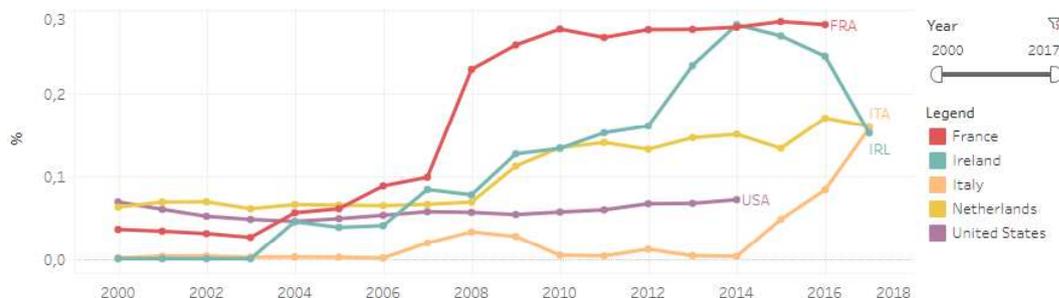


Fonte: OCSE (2019)

L'aiuto dato alle imprese per le attività di ricerca attraverso il sistema fiscale è meglio apprezzabile nel grafico 4 che mostra la serie storica del peso delle agevolazioni sul Pil per alcuni paesi sviluppati, con un processo di convergenza per Italia, Irlanda e Olanda, poco sotto lo 0,2 per cento del Pil.

GRAFICO 4

AIUTI ALLA RICERCA E SVILUPPO (2000-2017): PESO DELLE SPESE FISCALI SUL PIL



Fonte: OCSE (2019)

## L'INDIVIDUAZIONE DELLE SPESE FISCALI IN ITALIA

6. La complessità e la frammentazione del sistema di prelievo ha sempre caratterizzato il nostro sistema tributario, tanto che sin dagli anni Sessanta<sup>20</sup> il riordino dei cosiddetti trattamenti di favore, ovvero esenzioni non motivate, è stato individuato come uno dei caposaldi della riforma tributaria dalla commissione Cosciani<sup>21</sup>. L'interesse

<sup>20</sup> Per una evoluzione storica del ruolo delle agevolazioni nella *tax compliance* si veda Manestra (2010), *Per una storia della Tax compliance in Italia*. Quaderni di Economia e Finanza n. 81, Banca d'Italia. In effetti già i lavori propedeutici alla seconda legge di perequazione fiscale della metà degli anni '50 avevano messo in rilievo il dilagare del fenomeno; Botarelli S. (2004), *Tra riforme mancate e riforme attuate: da Vanoni alla riforma degli anni '70*, Quaderni del Dipartimento di Economia n. 434, Università di Siena.

<sup>21</sup> Si tratta della Commissione per lo Studio della Riforma Tributaria istituita nel 1962.

per il censimento delle agevolazioni o spese fiscali è da allora tornato ciclicamente alla ribalta, spesso in congiunzione con periodi di ciclo economico e di finanza pubblica negativi, quando la crisi rende più serrati i confronti orizzontali<sup>22</sup> e aumenta l'attenzione per l'efficacia della spesa.

La riforma fiscale degli anni Settanta, come noto, non è riuscita a dare pienamente attuazione ai suoi principi ispiratori<sup>23</sup> – elaborati in gran parte dalla commissione Cosciani - e, sebbene abbia rivoluzionato l'intero disegno del sistema e le basi imponibili, relativamente al controllo del proliferare delle agevolazioni, stabiliva che: “La materia delle esenzioni, delle agevolazioni e dei regimi sostitutivi aventi carattere agevolativo sarà regolata in base al criterio generale di limitare nella maggior possibile misura le deroghe ai principi di generalità e di progressività dell'imposizione”<sup>24</sup>.

Proprio a partire dalla fine dagli anni Sessanta venne introdotta negli Stati Uniti, su spinta di Stanley S. Surrey<sup>25</sup>, la tradizione di evidenziare nell'ambito del budget annuale le norme che potevano essere individuate come regimi agevolativi, proprio ai fini di un aumento della trasparenza di bilancio e con l'implicita finalità di limitare il loro proliferare. In effetti, la riforma del processo di bilancio italiana della fine anni Settanta (legge n. 468/1978), che in via generale poneva maggiore accento sulla programmazione e sul controllo, inserì anche una norma che prevedeva in uno specifico allegato al bilancio dello Stato un elenco delle disposizioni agevolative disposte nell'anno<sup>26</sup>. I trattamenti differenziati di favore furono nuovamente oggetto di progetti di riordino nel 1990 quando il Ministro delle finanze Formica fu promotore di una delega per la revisione delle agevolazioni, che doveva considerare tutte le “esenzioni, agevolazioni tributarie e regimi sostitutivi aventi carattere agevolativo”<sup>27</sup>, individuando un elenco di 370 agevolazioni.

<sup>22</sup> I lavori preparatori della riforma misero in evidenza in particolare i riflessi in termini di gettito, ma soprattutto di equità, posti dalle agevolazioni fiscali. “Chi vede altri andare immuni da oneri fiscali senza un giustificato motivo di capacità contributiva o d'altra importanza fondamentale, e vede leso in tal modo il principio dell'universalità dell'imposta, trova una valida giustificazione per creare per sé, illegalmente, quel privilegio che la legge concede ad altri lecitamente” pag. 59 degli Atti della Commissione per la Riforma Tributaria riportati in Bises B. (2014), *Il progetto della Riforma Tributaria della Commissione Cosciani cinquant'anni dopo*, Il Mulino.

<sup>23</sup> Si veda Bises (2014), op. cit.

<sup>24</sup> L'articolo 42 del decreto prevedeva che “Con effetto dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono abrogate e cessano di avere applicazione le disposizioni concernenti esenzioni e agevolazioni tributarie, anche sotto forma di regimi fiscali sostitutivi, diverse da quelle considerate nel decreto stesso o in altri decreti emanati in attuazione della legge 9 ottobre 1971, n. 825, comprese le norme che estendono in qualsiasi forma ad altri soggetti e agli atti da essi stipulati il trattamento tributario previsto per lo Stato e per gli atti stipulati dallo Stato”. La medesima legge individuò un elenco di agevolazioni o esclusioni dalla base imponibile ammissibili per i loro fini, tra i cui principali possono essere ricordati: l'aliquota dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche ridotta per enti e società finanziarie, anche a prevalente partecipazione statale; gli interessi, i premi e gli altri frutti dei titoli del debito pubblico e altri titoli di istituzioni pubbliche, e le obbligazioni e titoli similari, i depositi e conti correnti bancari e postali emessi da istituti specializzati nel credito a medio e lungo termine; le collezioni di interesse artistico o culturale per finalità di pubblica utilità; gli immobili di interesse artistico, storico o archeologico. Nell'attuazione della riforma si trovavano poi specifiche esenzioni come l'assegno del Presidente della Repubblica; i fabbricati della Santa Sede e i dipendenti di rappresentanze estere; gli immobili di enti pubblici o ad uso culturale; gli enti con finalità di assistenza e beneficenza, o istruzione manifestazioni propagandistiche dei partiti politici; agricoltura; attività di cooperazione; agevolazioni di carattere territoriale, edilizia economica e popolare, danni di guerra.

<sup>25</sup> Si veda Surrey (1970), op.cit.

<sup>26</sup> Si tratta del comma 4-*quater* dell'articolo 2, dove si prevedeva che nelle note preliminari allo stato di previsione dell'entrata ci fosse un elenco delle “disposizioni normative introdotte nell'anno recanti esenzioni o riduzioni del prelievo con indicazione della natura delle agevolazioni, dei soggetti, delle categorie dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti”.

<sup>27</sup> La legge n. 408/1990 all'articolo 17 specifica i due criteri 1) “le esenzioni, le agevolazioni ed i regimi sostitutivi aventi carattere agevolativo dovranno essere sostituiti con autorizzazioni di spesa ... da determinare sulla base di parametri, legati alla dimensione economica dei soggetti destinatari delle agevolazioni”; e 2) “le esenzioni, le agevolazioni ed i regimi sostitutivi aventi carattere agevolativo attualmente esistenti potranno essere in tutto o in parte mantenuti solo se le finalità per le quali essi sono stati previsti dalla legislazione risultano, alla data di entrata in vigore

Nello stesso periodo venne stilato un censimento di quelle norme che rispecchiavano il più generale concetto di trattamento tributario differenziato, ovvero di quei provvedimenti per i quali era possibile individuare “un aspetto derogatorio di tipo agevolativo” (Di Majo et al., 1991, p. 42) e che individuava 825 casi (tavola 1)<sup>28</sup>. Per il complesso delle 825 spese fiscali era stimato un costo di oltre 95 mila miliardi di lire, pari a oltre 49 miliardi di euro di valore nominale<sup>29</sup>.

TAVOLA 1  
CENSIMENTO DELLE AGEVOLAZIONI DEL 1991

Totale misure	825	100.0%
Imposte dirette	286	34.7%
<i>imposte sul reddito</i>	<i>171</i>	<i>59.7</i>
<i>imposte sulle società</i>	<i>115</i>	<i>40.5</i>
Imposte indirette	539	65.3%
<i>Iva</i>	<i>87</i>	<i>10.5%</i>

Fonte: Di Majo et al (1991)

La legge n. 94 del 1997 è intervenuta sulla 468/1978 prevedendo che la nota preliminare dello stato di previsione dell'entrata illustrasse, per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, gli effetti connessi alle *nuove* disposizioni che hanno introdotto nell'esercizio esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio, specificando anche la natura delle agevolazioni, dei soggetti e delle categorie dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti. Si trattava dunque di una disposizione finalizzata ad evidenziare le nuove spese fiscali introdotte in sede di manovra annuale, senza fotografare il complesso delle norme vigenti.

L'insorgenza della crisi finanziaria e la tendenza al consolidamento fiscale ravvivarono l'interesse<sup>30</sup> per un censimento delle agevolazioni fiscali, tanto da ribadire, nell'ambito del riordino complessivo della contabilità pubblica operato con legge n. 196/2009, l'inclusione di un elenco di tutte le misure agevolative di “qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore” nella nota integrativa dello stato di previsione dell'entrata del bilancio annuale dello Stato. Nel 2011 la produzione di regolamenti europei noti come *Six Pack*<sup>31</sup> ha nuovamente puntato sull'analisi delle agevolazioni fiscali, anche ipotizzando una loro sostanziale eliminazione ai fini del consolidamento del bilancio. Il contenuto del censimento delle spese fiscali venne dunque ampliato anche con la proiezione triennale e il relativo elenco pubblicato a partire dal bilancio per il 2011, con l'individuazione di 242 voci di spesa fiscale riferite al solo bilancio dello Stato e un approccio di *benchmark legale* centrato su un'ottica di valutazione *ex ante*. L'ottica è dunque quella di incrementare la trasparenza dei conti e del processo di approvazione del bilancio più che quella di valutare quali siano gli interventi efficaci e quali quelli da abolire.

---

della presente legge, tuttora sussistenti e conformi a specifici indirizzi di natura costituzionale o a specifici obiettivi di politica economica, sociale o culturale compatibili con gli indirizzi della Comunità economica europea”.

<sup>28</sup> Di Majo, A., Gastaldi F., Liberati P., Pedone A., Peleggi G. e Tutino S. (1991), *Agevolazioni Fiscali: se ne può fare a meno?*, Rapporto CER (Centro Europa Ricerche) n. 6, Roma: Vestro Editore.

<sup>29</sup> Si veda a questo proposito Di Majo et al (1991), op.cit.

<sup>30</sup> Nel frattempo, legge 23 dicembre 1996 n. 662 ha istituito la Commissione parlamentare consultiva in materia di riforma fiscale, che ha espresso pareri sui vari tentativi di riordino.

<sup>31</sup> Si tratta in particolare della Direttiva del Consiglio 2011/85/EU che prevede all'articolo 14 l'obbligo per i paesi membri di pubblicare a partire dal 2014 un rapporto gli effetti sul gettito delle *tax expenditures* anche ai fini di una loro rimozione ai fini di consolidamento dei bilanci pubblici.

Su questa spinta, la commissione di studio sull'erosione fiscale presieduta da Ceriani ha provveduto a fornire un nuovo elenco di norme che avessero anche ad oggetto misure agevolative – il cd. “rapporto Ceriani” - con l'obiettivo di fornire nuovi criteri per tracciare il perimetro tra il disegno generale del tributo ed esenzioni, agevolazioni e regimi sostitutivi di favore. L'elenco della commissione Ceriani, che aveva l'obiettivo di valutare anche l'erosione fiscale, allargava notevolmente il numero delle misure di favore rispetto a quanto allegato al bilancio dello Stato in ottemperanza alla legge 196/2009. In questo caso il mandato, collegato a una ipotesi di riforma tributaria ampia, aveva, da un lato, posto particolare attenzione a confrontare base imponibile effettiva e base imponibile ideale, e dunque potenziale, dall'altro, a porre l'accento sull'efficacia delle spese fiscali, focalizzandosi dove possibile su una valutazione *ex post*. Il riferimento alla base imponibile ideale, includendo tutti gli scostamenti rispetto al modello Schanz-Haig-Simons, allarga considerevolmente il perimetro delle misure da censire: vengono dunque considerati 720 provvedimenti agevolativi per un costo totale di 253 miliardi di euro<sup>32</sup>. A questo elenco molto ampio si arriva sia considerando norme di erosione con riferimento alla base ideale del reddito entrata per la tassazione diretta (dunque sono inclusi i regimi sostitutivi sulle attività finanziarie ma anche le deduzioni dei contributi sociali sui redditi da lavoro dipendente), sia l'”ideale” imposta sul valore aggiunto ad aliquota unica, ovvero secondo l'aliquota standard prevista dalla normativa europea. I tre elementi citati erano stati valutati in circa 55 miliardi, pari al 10 per cento della stima complessiva.

A prescindere dalla lunghezza dell'elenco e dalla difficoltà di pervenire a un modello ideale condiviso che guidi dunque il perimetro del censimento, il rapporto Ceriani ha il merito di aver proceduto ad una valutazione approfondita di un consistente gruppo di agevolazioni per fornire tutti gli elementi per il giudizio politico relativo alla opportunità di mantenere o abolire una particolare norma agevolativa.

Un confronto tra le scelte della commissione Ceriani e quelle adottate nel periodo 2011-2015 per la nota integrativa del progetto di legge di bilancio dello Stato porta ad evidenziare che più del 60 per cento della differenza tra i due censimenti era da ricondurre alla differenza di *benchmark*. Delle 720 misure elencate nel rapporto Ceriani, infatti, 269 sono state incluse anche nell'allegato al bilancio dello Stato per il 2015. Tra le misure residuali oltre 130 misure sono relative ad imposte locali, alcune decine sono quelle cessate o introdotte successivamente al 2011 (35) e il resto è relativo alla differente definizione di *benchmark*.

Va dunque sottolineato che, a prescindere dalle differenze metodologiche adottate nei due censimenti, la base normativa che inquadrava il resoconto annuale sulle spese fiscali, secondo la formulazione iniziale della legge 196/2009, mancava sia di una efficace collocazione nell'ambito del processo di bilancio sia di una chiara spinta alla valutazione dell'efficacia di questi strumenti di policy e ad un indirizzo di riforma.

Per questo è intervenuto il decreto attuativo 160/2015<sup>33</sup> della delega fiscale 23/2014 per riformulare la 196/2009 in merito al “Monitoraggio delle spese fiscali e coordinamento con le procedure di bilancio” (art. 1 del d.lgs. n. 160/2015)<sup>34</sup>. La nuova

<sup>32</sup> Va sottolineato che la Commissione Ceriani ha considerato, oltre ai tributi erariali, anche a quelli il cui incasso alimenta i bilanci dei livelli inferiori di governo, come IRAP e ICI, per un totale di 133 provvedimenti agevolativi.

<sup>33</sup> In particolare, l'art. 1 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 160, in attuazione dell'articolo 4 della legge 11 marzo 2014, n. 23 (legge delega sulla riforma tributaria) prevede che all'art. 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 sia inserito il comma 11-*bis* che specifica i contenuti del Rapporto e istituisce la Commissione per la redazione del Rapporto.

<sup>34</sup> L'articolo 5-*bis*. della legge 196/2009 prevede specificamente che “La Nota di aggiornamento di cui al comma 1 è corredata altresì da un rapporto programmatico nel quale sono indicati gli interventi volti a ridurre, eliminare o

formulazione ha l'obiettivo di inserire in modo organico il monitoraggio delle spese fiscali all'interno del processo di bilancio al fine di rendere possibile una costante azione di riforma. A tal fine, viene prevista la redazione di un Rapporto annuale sulle spese fiscali, da redigere con l'ausilio di una specifica commissione tecnica, confermandone la collocazione come allegato allo stato di previsione dell'entrata. Il nuovo monitoraggio deve individuare le spese fiscali valutandone gli effetti finanziari prendendo a riferimento "modelli economici standard di tassazione", e deve effettuare "confronti tra le spese fiscali e i programmi di spesa destinati alle medesime finalità", nonché analizzare "gli effetti micro-economici delle singole spese fiscali, comprese le ricadute sul contesto sociale". Per quanto l'attuale formulazione della legge 196/2009 richieda un quadro notevolmente più ricco rispetto al passato, non risolve molti margini di incertezza già illustrati e ben evidenziati dalla letteratura. Il riferimento ai modelli economici standard e alle ricadute sul contesto sociale, si presenta infatti ancora non sufficientemente delineato.

Secondo la normativa, il Rapporto sulle spese fiscali dovrebbe costituire la base informativa di un Rapporto Programmatico annuale da inserire nella la Nota di aggiornamento al DEF (NADEF), dove dovrebbero essere esplicitati gli indirizzi per disegnare interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali. La manovra di bilancio, infine, dovrebbe esplicitare le misure di dettaglio per procedere alla revisione. La sequenza temporale evidenziata non appare tuttavia completamente soddisfacente. Come già messo in evidenza dalla stessa Commissione e da diversi commentatori<sup>35</sup>, il Rapporto Programmatico contenuto nella NADEF precede temporalmente la redazione del Rapporto Annuale e si deve basare dunque su informazioni non aggiornate (di poco meno di un anno prima) che non contengono, ad esempio, le variazioni introdotte con la precedente manovra di bilancio.

La Commissione per la Redazione del Rapporto annuale sulle spese fiscali ha scelto di riferirsi al concetto di *benchmark legale*, ovvero di provare a differenziare i provvedimenti che costituiscono un elemento di strutturale del tributo<sup>36</sup>, da quelli che rappresentino un allontanamento o un beneficio per una platea ristretta di beneficiari. In questo quadro sono stati esclusi quegli elementi che:

- costituivano elementi costitutivi del disegno della progressività (come ad esempio le detrazioni per lavoro dipendente) e del rispetto dei principi costituzionali;
- rispecchiavano scelte generali consolidate sulle basi imponibili o sulle aliquote (come il regime sostitutivo delle attività finanziarie, introdotto sin dalla riforma tributaria

---

*riformare le spese fiscali in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità, che il Governo intende attuare con la manovra di finanza pubblica. Nell'indicazione degli interventi di cui al precedente periodo resta ferma la priorità della tutela dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi di imprese minori e dei redditi di pensione, della famiglia, della salute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'istruzione, nonché dell'ambiente e dell'innovazione tecnologica. Le spese fiscali per le quali sono trascorsi cinque anni dalla entrata in vigore sono oggetto di specifiche proposte di eliminazione, riduzione, modifica o conferma."*

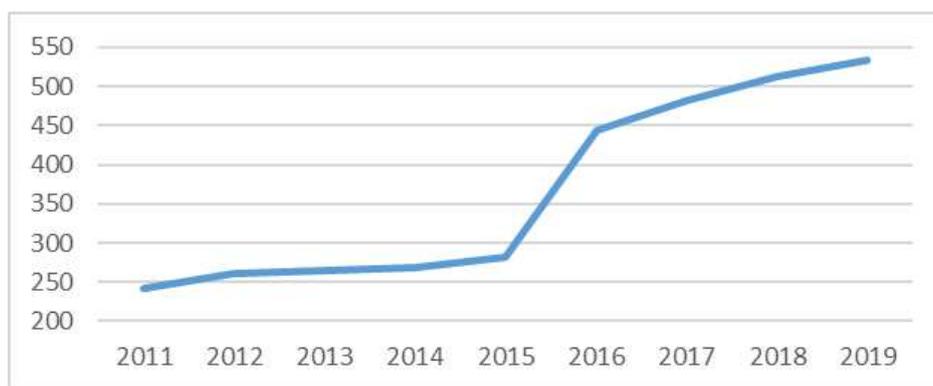
<sup>35</sup> Si veda ad esempio Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB), *Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sullo Schema di decreto legislativo recante norme in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e in materia di monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale*, Commissione 6a Finanze e tesoro del Senato della Repubblica, 21 luglio 2015 e Corte dei conti (2016) Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica.

<sup>36</sup> La Commissione si è basata per quanto possibile su relazioni di accompagnamento e altri documenti ufficiali per evincere gli elementi di sistematicità del tributo seguendo le giustificazioni da parte del legislatore. Commissione per la redazione del Rapporto sulle spese fiscali (vari anni), Rapporti Annuali, allegato allo stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato. Corte dei conti (vari anni), Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, Roma: Corte dei conti.

- degli anni Settanta, o l'articolazione delle aliquote IVA su un livello di aliquota ridotta e super ridotta)<sup>37</sup>;
- rispecchiavano vincoli di trattati internazionali (ad esempio le esenzioni e l'aliquota zero sulle esportazioni dell'IVA).

GRAFICO 5

EVOLUZIONE DEI CENSIMENTI DELLE SPESE FISCALI PER ANNO DI REDAZIONE DEL RAPPORTO  
(numero; solo misure erariali)



N.B.: Tra il 2015 e il 2016 *break* strutturale dovuto alla modifica della legge 196/2009

Fonte: allegati al disegno di legge di bilancio, vari anni

Questa delimitazione del perimetro ha portato comunque ad individuare sin dal 2016 oltre 400 misure erariali (444 per il Rapporto allegato alla legge di Bilancio per il 2017) e 160/180 misure relative agli enti inferiori di governo. Il grafico 5 illustra la crescita del numero di spese fiscali evidenziate nei rapporti che si sono susseguiti come note integrative al bilancio dello Stato. A parte il *break* strutturale dovuto al cambio di formulazione della 196/2009 tra il 2015 e il 2016, la tendenza vede comunque – a dispetto dei numerosi progetti di riforma - un incessante incremento annuale delle misure con le nuove che superano inevitabilmente il numero delle misure cessate.

Sul lato della sistematizzazione delle voci, il Rapporto della Commissione ha scelto una classificazione delle spese fiscali per missione, che serve in primo luogo a ricollegarsi al confronto con “programmi di spesa destinati alle medesime finalità” e al confronto con le classificazioni internazionali per funzioni di governo. Sono poi stati aggiunti: le specificazioni richieste dalla legge (come l’indicazione specifica delle norme vigenti da più di 5 anni), le modalità tecniche dell’agevolazione, il tipo di tributo, le categorie di beneficiari che però presentano diversi elementi di sfocatura<sup>38</sup>. Per quanto concerne la quantificazione, la scelta è caduta sul *revenue foregone method*, dunque su una misurazione che non considera, nel valutare il minor gettito ricollegabile alla norma, le possibili reazioni comportamentali a un cambio di normativa e le interazioni con altri

<sup>37</sup> La scelta di non includere il mancato gettito che emerge dall’adozione delle aliquote IVA ridotte e super-ridotte è una di quelle più discusse, anche per la stima del mancato gettito che si aggira intorno a 40 miliardi di euro. Va comunque evidenziato che al primo luglio 2019 solo un paese UE, la Danimarca, adotta una sola aliquota, mentre la maggior parte dei paesi adotta almeno 3 aliquote (Commissione Europea, 2019, *Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, Taxation and Customs Union). Inoltre, va sottolineato che, se l’adozione di una aliquota uniforme risponde a un design di neutralità del prelievo e dunque di efficienza, l’adozione di aliquote ridotte per i beni caratterizzati da bassa elasticità rispetto al reddito risponde a un’esigenza di moderare la potenziale regressività del prelievo.

<sup>38</sup> La classificazione per tipologia di beneficiari è stata più volte modificata.

tributi. Si può sottolineare che solo per il 60 per cento delle voci è presente una stima sia relativa all'importo del minor gettito, sia al numero di beneficiari<sup>39</sup>.

A parte la difficoltà oggettiva di disporre di dati per poter quantificare tutte le misure, la calendarizzazione del Rapporto sulle spese fiscali e i ritardi temporali con cui si manifestano alcuni dati di gettito rendono il contenuto informativo dei Rapporti non sempre adeguato a valutazioni di efficacia. Per le spese fiscali di nuova introduzione, infatti, la stima prende le mosse dalla relazione tecnica dei relativi provvedimenti. In presenza di agevolazioni legate alle imposte dirette, per cui l'agevolazione emerge solo con la presentazione delle dichiarazioni dei redditi, l'effettivo tiraggio può manifestarsi con un ritardo superiore ai 20 mesi rispetto all'introduzione dell'agevolazione e alla sua quantificazione originaria. Se il provvedimento ha un arco di vigenza limitato, non si ha più modo di rintracciare nei Rapporti della Commissione l'effettiva perdita di gettito per il bilancio dello Stato.

Negli ultimi due Rapporti, infine, la Commissione ha proceduto a dar conto del potenziale sovrapporsi di voci di spesa pubblica con spese fiscali. Si tratta di un confronto analitico condotto a partire dalle missioni e dai programmi effettuata per tutti i capitoli classificati nelle categorie IV-V-VI-X relative a spese di parte corrente.

## Il Rapporto sulle spese fiscali 2019

7. Per quanto riguarda il Rapporto sulle spese fiscali 2019 si evidenziano 533 voci (dunque in crescita di quasi cento unità rispetto al Rapporto 2016) la cui divisione per missione è riportata nella tavola 2. Il gruppo più consistente, 117, è relativo alla missione 29 (Politiche Economico Finanziarie e di Bilancio), che contiene provvedimenti molto eterogenei tra loro (da agevolazioni per le onlus, e per gli esercenti di carburanti ad agevolazioni legate all'IVA). Missioni con maggiore omogeneità interna e rilevanza numerica sono quelle della missione 24 relativa alle Politiche della Famiglia e la missione 11, Competitività delle Imprese.

TAVOLA 2

DISTRIBUZIONE DELLE SPESE FISCALI PER MISSIONE (NUMERO; SOLO MISURE ERARIALI)

MISSIONE 9	AGRICOLTURA POLITICHE AGROALIMENTARI E PESCA	28
MISSIONE 10	ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE	28
MISSIONE 11	COMPETITIVITÀ E SVILUPPO DELLE IMPRESE	66
MISSIONE 13	DIRITTO ALLA MOBILITÀ E SVILUPPO DEI SISTEMI DI TRASPORTO	6
MISSIONE 16	COMMERCIO INTERNAZIONALE ED INTERNAZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA PRODUTTIVO	1
MISSIONE 17	RICERCA E INNOVAZIONE	4
MISSIONE 18	SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	10
MISSIONE 19	CASA E ASSETTO URBANISTICO	39
MISSIONE 20	TUTELA DELLA SALUTE	13
MISSIONE 21	TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI E ATTIVITÀ CULTURALI E PAESAGGISTICI	34
MISSIONE 22 E 23	ISTRUZIONE SCOLASTICA, UNIVERSITARIA E FORMAZIONE POST UNIVERSITARIA	16
MISSIONE 24	DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA	86
MISSIONE 25	POLITICHE PREVIDENZIALI	10
MISSIONE 26	POLITICHE PER IL LAVORO	44
MISSIONE 27	IMMIGRAZIONE, ACCOGLIENZA E GARANZIA DEI DIRITTI	0
MISSIONE 28	SVILUPPO E RIEQUILIBRIO TERRITORIALE	18
MISSIONE 29	POLITICHE ECONOMICO-FINANZIARIE E DI BILANCIO E TUTELA DELLA FINANZA PUBBLICA	117
MISSIONE 30	GIOVANI E SPORT	12
MISSIONE 31	TURISMO	1
<b>TOTALE</b>		<b>533</b>

Fonte: Rapporto della Commissione per le Spese Fiscali 2019

<sup>39</sup> La commissione distingue il caso di impossibilità di pervenire a una stima per mancanza di dati e la mancanza di quantificazione per trascurabile entità, quando gli importi sono inferiori ai 100.000 euro. Si ricorda a questo proposito che il Rapporto sulle Spese fiscali del Tesoro statunitense riporta nell'elenco solo i provvedimenti che causino una perdita di gettito superiore ai 50 milioni di dollari.

Dalla tavola 3 si può verificare l'estrema polverizzazione delle spese fiscali: Il 30 per cento dei provvedimenti complessivi (ovvero il 50 per cento di quelli per cui è possibile avere una valutazione) ha un costo in termini di gettito inferiore ai 10 milioni di lire e ha infatti un costo complessivo inferiore ai 360 milioni di euro. Accanto a una moltitudine di micromisure c'è però anche una elevata concentrazione: solo 13 provvedimenti hanno un costo superiore al miliardo con una quota del 67 per cento (42 miliardi su 62 miliardi) del costo stimato complessivo (tavola 3).

TAVOLA 3

DISTRIBUZIONE DEL NUMERO E DEL COSTO DELLE SPESE FISCALI PER CLASSI DI IMPORTO TOTALE  
(SOLO MISURE ERARIALI)

Classi di costo in termini di gettito	Numero spese fiscali	Numero spese fiscali %	Ammontare 2020 (in milioni)
<10	159	29.8	-367.1
10-20	32	6.0	-408.3
20-50	28	5.3	-796.4
50-100	27	5.1	-1,820.6
100-300	29	5.4	-3,992.4
300-1mld	25	4.7	-12,912.2
>1mld	13	2.4	-42,180.5
Effetti di trascurabile entità	27	5.1	N.D.
Non quantificabile	154	28.9	N.D.
Stima già compresa in altra misura	39	7.3	N.D.
TOTALE	533	100	-62,477.6

Fonte: Rapporto della Commissione per le Spese fiscali 2019

TAVOLA 4

LE 13 SPESE FISCALI CON COSTO SUPERIORE AL MILIARDO

Descrizione	Tributo	Natura delle misure	Effetti finanziari	Numero frequenze	Effetti finanziari pro capite (in euro)
Credito per i redditi di lavoro dipendente non superiore a 26.600 euro (Bonus 80 euro).	IRPEF	ALTRO	-9,299	11,076,544	-840
Detrazione (50%), per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente	IRPEF	DETRAZIONE	-7,505	9,476,275	-792
Detrazione della rendita catastale dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale	IRPEF	DEDUZIONE	-3,846	26,800,000	-144
Detrazione per spese sanitarie, spese mediche e di assistenza	IRPEF	DETRAZIONE	-3,448	18,672,406	-185
Esenzione dall'IRPEF delle pensioni di guerra e degli assegni connessi alle pensioni privilegiate ordinarie	IRPEF	ESENZIONE	-3,340	3,608,578	-926
Detrazione dal reddito imponibile dei contributi versati alle forme di previdenza complementari	IRPEF	DEDUZIONE	-2,188	4,336,390	-505
Detrazione, nella misura del 55% e 65%, delle spese per interventi di riqualificazione energetica ("ecobonus").	IRPEF/IRES	DETRAZIONE	-2,105	2,518,665	-836
Regime di cedolare secca sugli affitti.	IMPOSTA SOST.	REGIME SOST.	-2,027	2,361,275	-859
Imposta sostitutiva delle imposte di registro, di bollo, ipotecaria e catastale e tassa sulle concessioni governative per operazioni di erogazione credito	IMPOSTE DI REG. BOLLO	REGIME SOST.	-1,954	n.d.	n.d.
Esclusione dalla base imponibile degli assegni familiari e dell'assegno per il nucleo familiare	IRPEF	ESCLUSIONE	-1,868	n.d.	n.d.
Misura per l'acquisto della prima casa: riduzione dell'aliquota dell'imposta di registro	IMPOSTE DI REG. BOLLO	RIDUZIONE DI ALIQ.	-1,810	416,024	-3,305
"Nuovo" regime forfettario agli effetti dell'Iva, dell'Irpef e dell'Irap di determinazione del reddito da assoggettare ad un'unica imposta sostitutiva (15%) per le persone fisiche con redditi inferiori a 65.000 euro.	IRPEF/IVA/IRAP	RIDUZIONE DI IMPOSTA	-1,472	1,331,470	-1,106
Riduzione di accisa sul gasolio impiegato come carburante per l'autotrasporto merci e passeggeri.	ACCISA	RIDUZIONE DI ALIQ.	-1,320	n.d.	n.d.

Fonte: Rapporto della Commissione per le Spese Fiscali 2019

Dalla tavola 4 si può verificare che la voce più consistente è quella del cosiddetto Bonus degli 80 euro, quantificato in oltre 9 miliardi per il 2020 con 11 milioni di beneficiari<sup>40</sup>. Seguono le norme per il recupero del patrimonio edilizio e per

<sup>40</sup> Per valutazioni specifiche sul Bonus 80 euro si veda l'appendice al Capitolo I di questo Rapporto.

riqualificazione energetica che insieme coprono circa 10 miliardi<sup>41</sup> e diversi provvedimenti relativi al patrimonio immobiliare, come la deduzione del reddito figurativo della prima casa, il regime di cedolare secca sugli affitti e la riduzione dell'aliquota dell'imposta di registro per la prima casa. Altre norme interessano la condizione di specifica dei contribuenti, come le detrazioni sulle spese mediche o l'esclusione dalla base degli assegni al nucleo familiare.

### **La sovrapposizione tra agevolazioni fiscali e spese dirette**

8. Come è stato evidenziato, l'attenzione e la stessa definizione delle spese fiscali implica una riflessione sia sulla possibile duplicazione di interventi (dal lato delle entrate e delle spese) con le stesse finalità, sia sull'opportunità di sostituire trattamenti fiscali agevolativi con sussidi di spesa per aumentare la trasparenza degli interventi pubblici, che potrebbero trovare diretta evidenza nel bilancio pubblico, in termini di spesa. L'indagine sulla possibile sovrapposizione generale degli interventi di spesa con gli interventi di entrata (rappresentati da minori entrate per lo Stato) è uno dei compiti espressamente previsti dalla legge per la commissione per la redazione del Rapporto sulle spese fiscali. Nel Rapporto per il 2020 sono state identificate, a fronte dei 533 interventi di spesa fiscale, 108 programmi e 2305 capitoli in cui si riscontra una possibile sovrapposizione di interventi per le stesse finalità. L'analisi specifica si è focalizzata su 516 capitoli, di cui solo per poco più del 10 per cento (55) è stato trovato un collegamento effettivo con le misure agevolative. L'analisi si presenta particolarmente complessa dato il numero di capitoli del bilancio dello Stato e pone comunque problemi di lettura in quanto non sempre la denominazione del capitolo, e del piano gestionale che sottende, è esplicativa della misura posta in essere. Da un lato, i provvedimenti di riduzione fiscale e di spesa possono essere classificati su missioni diverse<sup>42</sup>, dall'altro, vi sono dei collegamenti diretti che hanno però natura solo contabile (il caso del credito di imposta). Per arrivare a una analisi sostanziale della sovrapposizione dal punto di vista economico sarebbe necessaria una analisi di valutazione effettiva dei reali beneficiari e degli effetti economici di provvedimenti sul lato delle entrate e delle spese allargando il campo dei potenziali collegamenti, anche attraverso monitoraggi puntuali su entrambi i versanti.

Un esempio può essere fornito dal tema degli aiuti per la prima infanzia e la frequenza degli asili nido.

Dal lato del censimento delle spese fiscali può essere individuata la quantificazione della detrazione del 19 per cento delle spese sostenute per la frequenza degli asili nido, introdotta dalla legge 266/2005. Come si può notare, sia la quantificazione degli importi sia il numero dei beneficiari sono lievemente decrescenti e questo può essere imputato sia a valutazioni degli andamenti demografici, sia ad elementi riguardanti la capienza della detrazione, sia per quel che qui più rileva alla contemporanea introduzione di uno specifico bonus asili nido sul lato delle spese.

<sup>41</sup> Questo tipo di detrazioni ha un impianto fortemente regressivo e anche tra i proprietari di immobili l'importo delle detrazioni aumenta considerevolmente con la crescita imponente. Si veda a questo proposito Agenzia delle Entrate (2018).

<sup>42</sup> È questo il caso del c.d. bonus "80 euro", misura che per le spese fiscali è classificata nella missione 26 "Politiche per il lavoro", mentre per il bilancio dello Stato si ritrova classificata sotto la missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" specificamente nel capitolo di spesa 3888 (riversamento all'Agenzia delle entrate, in particolare alla contabilità speciale 1778), nell'ambito dell'azione riduzione del cuneo fiscale.

## DETRAZIONI PER ASILI NIDO NEI CENSIMENTI DELLE SPESE FISCALI

	ANNO DELLE SPESE FISCALI						BENEFICIARI (N. SECONDO RAPPORTO FS)
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
RAPPORTO SF 2016	-34,6	-34,6	-34,6				-108,8
RAPPORTO SF 2017		-32,5	-32,5	-32,5			-106,2
RAPPORTO SF 2018			-32,4	-32,4	-32,4		-107,3
RAPPORTO SF 2019				-31,5	-31,5	-31,5	-106,7

Fonte: Rapporto sulle Spese Fiscali, vari anni

Il bonus asili nido è stato introdotto con la legge di bilancio 2017 (art. 1, comma 355, della legge 232/2016) e prevedeva originariamente l'erogazione di un buono di 1.000 euro su base annua a rimborso delle rette relative alla frequenza di asili nido pubblici o privati. Il beneficio è erogato fino a raggiungimento del limite di spesa, secondo l'ordine di presentazione telematica delle domande. Con successivi interventi, fino alla recente legge di bilancio per il 2020, sono stati alzati gli importi (da 1500 indipendentemente dai valori ISEE ai 3000 per le fasce basse di ISEE) e gli stanziamenti dei limiti di spesa<sup>43</sup>.

## STANZIAMENTI PER IL BONUS ASILI NIDO

	2017	2018	2019	2020	201	2022
LEGGE 232/2016	144,0	250,0	300,0	330,0	330,0	330,0
LEGGE 160/2019				520,0	530,0	541,0
DOMANDE E RISORSE IMPEGNATE						
IMPEGNI	45,5	118,5	265,5			
DOMANDE E RISORSE IMPEGNATE	108,0	196,0	280,0			

N.B. il dato degli impegni e delle domande del 2019 si riferisce ai primi 9 mesi dell'anno

Fonte: Relazioni tecniche dei provvedimenti

Si tratta di due provvedimenti che sono oggettivamente sovrapponibili nelle finalità, ma che funzionano in modo differente e che, nonostante le risorse stanziare, potrebbero lasciare scoperte dai benefici alcune famiglie. Il bonus erogato a rimborso, che non è soggetto al limite della capienza, può essere acquisito prima del credito di imposta (che può essere evidenziato nella dichiarazione dei redditi dell'anno successivo a quello della spesa), ma potrebbe essere negato nel caso si raggiunga il tetto di spesa. Inoltre, il bonus, legato ai valori ISEE, potrebbe scoraggiare l'offerta di lavoro del secondo coniuge perché il reddito aggiuntivo potrebbe portare una riduzione del sussidio. Il credito, al contrario, non ha un limite dello stanziamento, ma ha il problema della capienza e del ritardo temporale per l'ottenimento del beneficio. Se la combinazione dei due strumenti sembra al momento consentire di coprire tutte le esigenze di spesa, è anche vero che la distribuzione dell'offerta non è omogenea sul territorio e dunque non si può parlare in modo effettivo di servizio universale.

A questi due elementi sovrapposti potrebbero essere affiancati diversi altri strumenti presenti nell'ordinamento. Sul lato delle agevolazioni fiscali il riferimento è al cosiddetto welfare aziendale, ovvero a quell'insieme di provvedimenti che garantisce un

<sup>43</sup> I benefici del bonus asili nido sono cumulabili con i voucher per l'acquisto di servizi di baby-sitting, ma sono alternativi alla detrazione fiscale.

trattamento tributario di favore alle imprese che decidano di offrire alcuni servizi ai dipendenti legati alle spese di salute, di istruzione, casa o mobilità. Questi provvedimenti richiedono approfondimenti perché se, da un lato, concorrono al raggiungimento degli obiettivi di assicurare servizi efficienti in questi campi per il maggior numero possibile di cittadini, dall'altro lato, tolgono risorse al sistema del welfare e minano potenziali economie di scala. La letteratura economica e politologica ha affrontato già da tempo questo tema, sottolineando l'ambiguità tra una spesa per lo stato sociale ben evidente tra la spesa pubblica, tendenzialmente a favore delle classi meno agiate nei sistemi non universali, e il cosiddetto *hidden welfare state*<sup>44</sup>, costituito da agevolazioni fiscali che tendono ad andare a favore delle classi alte. Ad esempio, il censimento per le spese fiscali per il 2020 riporta come spesa fiscale in primo luogo l'esenzione dal reddito IRPEF dei corrispettivi, in denaro e in natura per *“i servizi e le prestazioni erogati dal datore di lavoro alla generalità dei dipendenti o a categorie di dipendenti per la fruizione, da parte dei familiari indicati nell'articolo 12, dei servizi di educazione e istruzione anche in età prescolare, compresi i servizi integrativi e di mensa ad essi connessi, nonché per la frequenza di ludoteche e di centri estivi e invernali e per borse di studio a favore dei medesimi familiari”*<sup>45</sup>; nel Rapporto è inoltre inclusa la deduzione dal reddito d'impresa per *“opere o servizi destinati ai dipendenti per finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o culto”*<sup>46</sup>. Nel primo caso non è riportata nessuna quantificazione, mentre nel secondo la stima è di 38 milioni di euro congiuntamente agli altri provvedimenti compresi nell'articolo 100, comma 2 del TUIR<sup>47</sup>.

In aggiunta al c.d. *“welfare fiscale”* potrebbero essere individuate altre voci di sussidio diretto che hanno finalità praticamente sovrapposte. Osservando i dati dei Rendiconti 2018 degli enti locali, è possibile rintracciare nella missione *“Diritti sociali, politiche sociali e famiglia”*, programma *“Interventi per l'infanzia e i minori e per asili nido”* anche le spese per l'asilo nido<sup>48</sup>.

La tavola che segue espone un confronto tra i dati, distinti per regione e rapportati alla relativa popolazione, del suddetto programma, in termini di impegni e di pagamenti; a tale dato si può accostare quello derivante dai pagamenti come risultano dal SIOPE (sempre per l'anno 2018) per la specifica voce dei contratti di servizio per asili nido.

<sup>44</sup> Si veda ad esempio Howard, C. (1997). *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

<sup>45</sup> Art. 51, comma 2, lett. f-bis, del TUIR.

<sup>46</sup> Art. 100, comma 1 e comma 2 lettera a) del TUIR.

<sup>47</sup> Si rileva che anche in questo caso la posta deve essere di difficile quantificazione visto che non è riportato il numero dei beneficiari, e che la stima è costante nei vari censimenti.

<sup>48</sup> In tale programma sono contemplate le spese relative a: amministrazione e funzionamento delle attività per l'erogazione di servizi e il sostegno a interventi a favore dell'infanzia e dei minori; spese a favore dei soggetti (pubblici e privati) che operano in tale ambito; spese per indennità in denaro o in natura a favore di famiglie con figli a carico, per indennità per maternità, per contributi per la nascita di figli, per indennità per congedi per motivi di famiglia, per assegni familiari, per interventi a sostegno delle famiglie monogenitore o con figli disabili; spese per l'erogazione di servizi per bambini in età prescolare (asili nido), per le convenzioni con nidi d'infanzia privati, per i finanziamenti alle famiglie per la cura dei bambini, per i finanziamenti a orfanotrofi e famiglie adottive, per beni e servizi forniti a domicilio a bambini o a coloro che se ne prendono cura, per servizi e beni di vario genere forniti a famiglie, giovani o bambini (centri ricreativi e di villeggiatura); spese per la costruzione e la gestione di strutture dedicate all'infanzia e ai minori; spese per interventi e servizi di supporto alla crescita dei figli e alla tutela dei minori e per far fronte al disagio minorile; spese per i centri di pronto intervento per minori e per le comunità educative per minori.

## SPESA DEGLI ENTI LOCALI PER I SERVIZI ALL'INFANZIA (2018)

(in migliaia)

Regioni	Popolazione (valore assoluto)	Quota %	Dati Rendiconto Enti locali 2018 spese sostenute dai comuni per i servizi				SIOPE	
			Impegni	Quota %	Pagamenti	Quota %	Pagamenti per contratti di servizio per asili nido	Quota %
Abruzzo	1.311.580	2,2	26.275	1,1	25.597	1,2	4.307	1,2
Basilicata	562.869	0,9	10.623	0,5	10.493	0,5	3.412	0,9
Calabria	1.947.131	3,2	12.145	0,5	10.443	0,5	3.885	1,1
Campania	5.801.692	9,6	77.859	3,4	66.655	3,0	2.648	0,7
Emilia Romagna	4.459.477	7,4	256.661	11,1	251.309	11,4	56.912	15,8
Friuli Venezia Giulia	1.215.220	2,0	72.614	3,2	71.999	3,3	7.742	2,2
Lazio	5.879.082	9,7	375.979	16,3	339.840	15,5	46.199	12,8
Liguria	1.550.640	2,6	82.842	3,6	77.983	3,5	5.310	1,5
Lombardia	10.060.574	16,7	516.617	22,4	498.822	22,7	69.926	19,4
Marche	1.525.271	2,5	58.251	2,5	57.070	2,6	13.815	3,8
Molise	305.617	0,5	5.709	0,2	4.680	0,2	1.124	0,3
Piemonte	4.356.406	7,2	142.469	6,2	140.833	6,4	12.973	3,6
Puglia	4.029.053	6,7	104.954	4,6	102.276	4,7	6.910	1,9
Sardegna	1.639.591	2,7	55.755	2,4	53.913	2,5	11.960	3,3
Sicilia	4.999.891	8,3	93.409	4,1	79.854	3,6	4.087	1,1
Toscana	3.729.641	6,2	185.598	8,1	184.845	8,4	51.063	14,2
Trentino Alto Adige	1.072.276	1,8	55.391	2,4	55.223	2,5	27.024	7,5
Umbria	882.015	1,5	34.257	1,5	33.401	1,5	6.138	1,7
Valle d'Aosta	125.666	0,2	2.244	0,1	2.098	0,1	1.046	0,3
Veneto	4.905.854	8,1	133.534	5,8	131.023	6,0	23.241	6,5
Totale complessivo	60.359.546	100,0	2.303.185	100,0	2.198.355	100,0	359.723	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat, Rendiconti enti locali e dati SIOPE

Come si può vedere dalla tavola 7, il 50 per cento della spesa per gli asili nido è concentrata nei comuni di tre regioni, che sono anche quelle a maggiore densità di popolazione, ma è evidente che l'offerta delle regioni meridionali è sottodimensionata rispetto alla popolazione, determinando un mix di spese per questa finalità che non è omogeneo e tende ad essere regressivo.

### Conclusioni sull'esperienza italiana

9. Il livello di trasparenza a cui è giunto il processo di bilancio nei confronti delle *tax expenditure* è oramai pari allo standard di molti paesi OCSE. Il censimento delle norme fiscali agevolative è allegato al bilancio dello Stato da diversi anni e riporta le norme e le quantificazioni – in termini di gettito e di soggetti beneficiari - delle norme erariali identificate come spese fiscali. Come ravvisato per gli altri paesi sviluppati, anche in Italia si conferma la tendenza alla crescita dei provvedimenti di agevolazione. L'ultimo Rapporto identifica oltre 500 spese fiscali, con un minor gettito stimabile intorno ai 62 miliardi. È bene ricordare che si tratta di norme relative ai soli tributi erariali perché sui tributi locali si aggiungono centinaia di norme particolari. Si tratta di norme molto disomogenee quanto a costo stimato e numero dei beneficiari interessati che evidenziano una forte concentrazione: solo 13 misure presentano valori superiori a 1 miliardo di euro e si contano invece centinaia di interventi di trascurabile entità o per cui non è possibile fare una stima. Di queste 13 misure, molte sono legate al risparmio immobiliare, favorendo in particolare il possesso della prima casa e la ristrutturazione degli immobili. La possibile sovrapposizione tra norme di agevolazione fiscale e sussidi diretti per le

stesse finalità è particolarmente complesso da analizzare in modo esaustivo. Un esempio è quello delle politiche per la frequenza degli asili nido che vedono una compresenza di spese degli enti locali, sussidi diretti e detrazioni fiscali che si sovrappongono e rendono particolarmente difficile fare analisi di impatto e di efficacia complessiva.

## UN APPROFONDIMENTO SULLE IMPRESE

**10.** Il tema degli aiuti alle imprese è particolarmente articolato e si pone ad uno snodo rilevante nei rapporti tra livelli di governo, in particolare nei rapporti tra Stati Membri e Unione Europea. Negli anni Ottanta, la crescente integrazione dei mercati reali e finanziari nel territorio comunitario ha dato particolare enfasi al tema della creazione di un mercato unico senza barriere (*level playing field*) e conseguentemente ha ampliato la disciplina degli Aiuti di Stato. Nel contempo le difficoltà di disegnare una politica industriale in un contesto di mercati in rapido mutamento hanno determinato una spinta verso meccanismi automatici di erogazione, facendo arretrare l'idea di selettività della politica e di individuazione di tecnologie o segmenti meritevoli di aiuti. Nella contrapposizione tra meccanismi di selezione e meccanismi automatici è infatti implicito un *trade off* tra efficacia ed efficienza: selezionare in modo analitico le imprese beneficiarie può aumentare l'efficacia dell'intervento pubblico, ma nel contempo introdurre delle distorsioni e dunque diminuire l'efficienza dei mercati. Il perseguimento, almeno teorico, dell'idea di un mercato europeo unico e competitivo ha fatto sì che le agevolazioni sul lato fiscale assumessero crescente importanza come meccanismi incentivanti per spingere al rafforzamento e all'ammodernamento del capitale produttivo o dell'attività di ricerca e sviluppo con automatismi<sup>49</sup> e una tendenza all'orizzontalità<sup>50</sup> dell'aiuto<sup>51</sup>. È però importante sottolineare che il passaggio da una impostazione selettiva a una automatica ha anche determinato un cambiamento della modalità di erogazione. Nel primo caso si tratta prevalentemente di contributi agli investimenti in cui la conferma sull'eligibilità avviene prima di effettuare la spesa. Nel caso di incentivi automatici erogati attraverso crediti di imposta c'è un rimborso di spese già effettuate di cui c'è, in via generale, garanzia di ottenere il sussidio<sup>52</sup>. Queste differenze potrebbero essere importanti per influire sulle decisioni delle imprese e determinare nella sostanza l'addizionalità di una scelta – ad esempio una spesa di investimento - rispetto al caso di assenza della politica.

<sup>49</sup> L'idea dell'automatismo è anche finalizzata a ridurre i costi di transazione, amministrativi e di gestione dei meccanismi di erogazione della spesa e a ridurre il contenzioso sul tema degli aiuti di stato.

<sup>50</sup> Si definiscono misure *orizzontali* quelle che influenzano tutte le industrie, come i programmi di R&S o la formazione, mentre le misure *verticali* o selettive sono specifiche di determinati settori, filiere o clusters.

<sup>51</sup> Il rapporto sui Contributi Pubblici alle Imprese, noto come "rapporto Giavazzi" definisce come dannosi quei trasferimenti che non correggano alcun "fallimento di mercato", ossia non apportino alcun effetto economico positivo e i cui costi indiretti (costi di transazione o incentivi distorti agli imprenditori) superino i benefici. Il rapporto stimava nel 2012 in 10 miliardi di euro all'anno la riduzione potenziale. Giavazzi F. e altri, "Analisi e raccomandazioni sui contributi pubblici alle imprese" 23 giugno 2012

<sup>52</sup> L'utilizzo di strumenti automatici di aiuto alle imprese attraverso i crediti di imposta, può rendere più difficile stimare le risorse impiegate. Nel caso del credito di imposta legato alla legge 388/2000, ad esempio, il successo non preventivato dall'incentivo determinò il passaggio nel 2003 da uno strumento totalmente automatico senza limiti di spesa alla necessità di presentare una istanza per poter ottenere il credito, in modo da accettare solo le domande che rientrassero in uno stanziamento predeterminato.

**RIQUADRO 1 - LE AGEVOLAZIONI AGLI INVESTIMENTI DELLE IMPRESE**

Le agevolazioni alle imprese legate all'attività di investimento possono raggrupparsi in sussidi monetari diretti a coprire le spese di acquisto, sussidi indiretti con il sistema fiscale e agevolazioni al credito (garanzie o concessione di credito agevolato). L'ultima modalità è finalizzata a superare il funzionamento non ottimale del mercato dei capitali che non concede facilmente credito alle imprese giovani o innovative. Le prime due forme, i sussidi diretti o indiretti, sono invece disegnate per incidere più direttamente sui costi dell'investimento, ovvero sul cosiddetto costo del capitale.

Nell'ambito dell'economia neoclassica, infatti, il modello di scelta di investimento è centrato sul "prezzo" del bene capitale come elemento centrale di determinazione della quantità investita, relegando il tema delle aspettative dell'imprenditore, del cambiamento dei mercati e dei salti di tecnologia a un ruolo residuale. Guardando dunque a come gli incentivi fiscali influiscono sul prezzo, si assume una domanda di capitale decrescente – data l'ipotesi di rendimenti decrescenti – ovvero si ipotizza una relazione inversa tra "prezzo" e quantità investita. Per capire come l'incentivo fiscale può influire sugli investimenti si può far riferimento alla differenza fra il rendimento minimo "c" che un investimento deve generare per essere considerato profittevole (ovvero il costo dei fondi e la necessità di rimpiazzare la perdita di valore del capitale) in assenza di variabili fiscali e il rendimento minimo che include il sistema fiscale "c' ". Quest'ultimo termine include sia le imposte sui profitti (che alzano il costo), sia le poste relative alle eventuali agevolazioni (che riducono il costo). La differenza tra questi due elementi (c'-c), nota come cuneo fiscale, può essere rappresentata come<sup>53</sup>:

$$c = \delta + \rho$$

$$c' = \frac{1 - tz - k}{1 - t} (\delta + \rho)$$

$$\text{cuneo fiscale} = c' - c = \frac{1 - tz - k}{1 - t}$$

Dove  $\rho$  rappresenta il costo dei fondi,  $\delta$  il tasso di ammortamento effettivo,  $t$  rappresenta l'aliquota sui profitti dell'impresa,  $k$  la percentuale di credito di imposta e  $z$  il valore attuale delle quote di ammortamento deducibili a fini fiscali che possono dunque essere diverse da quelle effettive. Il cuneo fiscale, che mantiene la relazione inversa con la convenienza a investire, cresce al crescere della aliquota  $t$  e diminuisce al crescere di  $z$  e di  $k$ <sup>54</sup>.

Dalle precedenti equazioni è dunque chiaro che gli incentivi agli investimenti possono essere divisi tra quelli che operano sulla deducibilità o parziali esclusioni dalla base imponibile, tra cui gli ammortamenti, quelli che prendono la forma di crediti di imposta, ovvero diminuzioni dell'imposta dovuta e quelli che riducono l'aliquota. Tra i regimi di ammortamento incentivanti si possono ricomprendere gli *ammortamenti anticipati*, con cui si altera la distribuzione temporale, deducendo un importo superiore alla quota ordinaria nei primi anni di vita del bene capitale, e inferiore negli ultimi anni a parità di valore ammortizzabile<sup>55</sup> e gli *ammortamenti maggiorati*, come il super e l'iperammortamento vigenti fino al 2019. Questi ultimi risultano in via generale più incentivanti perché determinano un ammortamento parametrato su un valore del bene maggiore di quello effettivo e prevedono dunque un risparmio fiscale ulteriore nei primi anni di vita del bene, senza comportare

<sup>53</sup> Per una discussione più approfondita si veda Gastaldi F., Paziienza M.G., Pollastri C. (2016), *Gli incentivi agli investimenti nella legge di stabilità per il 2016*, Nota di Lavoro n.1, Ufficio Parlamentare di Bilancio.

<sup>54</sup> Si può verificare che l'aliquota di imposta compare sia al numeratore che al denominatore. Dato che in presenza di regime di ammortamento fiscale favorevole il risparmio cresce all'aumentare dell'aliquota, il segno dell'effetto netto di una diminuzione di aliquota e di un regime di ammortamento più favorevole è, quindi, in generale indeterminato.

<sup>55</sup> Questo tipo di strumento risulta più favorevole per le imprese che investono in modo continuo. Infatti, nel caso di un investimento una tantum, gli ammortamenti anticipati sono assimilabili a un prestito concesso dallo Stato che si rimborsa automaticamente negli anni in cui le quote di ammortamento sono inferiori a quelle ordinarie, mentre nel caso di investimento annuale a tasso costante, l'agevolazione comporta un vantaggio definitivo per l'impresa e il prestito non viene mai rimborsato. In Italia gli ammortamenti anticipati sono stati previsti dalla normativa fino a 2008. Per un'analisi storica della tassazione sulle imprese si veda Gastaldi F., Paziienza M.G. (2010), *Sistema produttivo e sistema tributario: accumulazione di capitale e tassazione delle società*, in Gallo F., Pedone A., Imposte e sviluppo economico, Laterza.

minori quote negli anni successivi<sup>56</sup>. In generale gli incentivi attraverso gli ammortamenti sono legati alla capienza dell'impresa anche se in alcuni casi è possibile riportare a nuovo la deducibilità attraverso il riporto delle perdite. Il *credito di imposta* consiste nella possibilità di detrarre dal proprio debito di imposta una certa percentuale della spesa sostenuta per i nuovi beni capitali. Un credito di imposta sugli investimenti può dunque essere assimilato, in caso di capienza, a un trasferimento in conto capitale concesso dallo Stato alle imprese in proporzione alla spesa di investimento. I crediti di imposta possono poi essere rimborsabili (se si prevede l'erogazione di una somma in caso di incapienza) o non rimborsabili. Questi ultimi possono poi essere verticali (ovvero da usare solo nell'ambito della stessa imposta) o orizzontali, se possono compensare debiti di imposta di diversi tributi e contributi. Le riduzioni di aliquota, che determinano un minore di onere di imposta in presenza di capienza e agiscono in riduzione del costo del capitale (ma anche all'eventuale risparmio di imposta collegato al regime degli ammortamenti) sono utilizzate meno frequentemente. Si possono ricordare riduzioni di aliquote Irpeg collegate agli obiettivi di riequilibrio territoriale e, nell'ultimo censimento per le spese fiscali, una riduzione IRES per le imprese che operano nei campi del sociale. Lo strumento della riduzione di aliquota è invece molto utilizzato nel campo delle imposte indirette e in particolare nel caso delle accise e delle imposte di registro.

Nel Rapporto sulle spese fiscali del 2019 sono censiti circa 60 provvedimenti principali che influiscono sui prelievi diretti delle imprese (IRES, IRPEF E IRAP) per un totale “nominale” di oltre 6 miliardi di euro per il 2020<sup>57</sup>. Tra i trattamenti tributari differenziati censiti dalla Commissione non compaiono quelli che vengono ritenuti parte del design dell'imposta e che hanno effetti trasversali tra tutti i contribuenti: non è valutato agevolativo il meccanismo l'ACE (Aiuto alla Crescita Economica) che, a dispetto del termine “Aiuto”, è un meccanismo che cerca di avvicinare il trattamento fiscale di capitale proprio e capitale di debito<sup>58</sup>, né il meccanismo della *participation exemption*, meccanismo prescelto a partire dal 2004 per evitare la doppia imposizione dei dividendi. Tra questi trattamenti tributari agevolativi, l'80 per cento è erogato nella modalità dei crediti di imposta, e il resto diviso tra le altre modalità, ovvero maggiori deduzioni (in particolare in relazione alle quote residue di superammortamento e iperammortamento), detrazioni (per il risparmio energetico e la mobilità elettrica), riduzioni di aliquota e regimi speciali. La stima del numero di beneficiari, quando presente (meno di un terzo dei 60 provvedimenti), evidenzia una forte concentrazione. Solo in sei casi si superano i mille beneficiari stimati, in particolare con riferimento al regime di favore delle cooperative, alle imprese che operano nel sociale e al regime della pesca. Nel caso delle detrazioni legate alla riqualificazione energetica, l'elevato numero di beneficiari (oltre 2 milioni e mezzo) non distingue tra persone fisiche e imprese.

<sup>56</sup> Il caso limite è quello che prevede l'intera deduzione dell'esborso per l'acquisto di beni capitali nell'anno in cui la spesa è effettuata. Questo tipo di deduzione difficilmente troverebbe piena capienza ed è comunque più caratteristica dei sistemi di *Cash Flow Taxation*.

<sup>57</sup> Anche relativamente alle imprese non è sempre presente la quantificazione del minor gettito e la stima dei beneficiari. In un caso l'ammontare dell'agevolazione è definito non quantificabile, mentre in circa 16 casi è definito di trascurabile entità o non presente nell'anno 2020.

<sup>58</sup> Con uno strano gioco di traduzione, l'Aiuto alla Crescita Economica, introdotto nel nostro ordinamento nel 2011 dal decreto “Salva Italia”, si rifà al modello dell'*Allowance for Corporate Equity* suggerito da Devereux, M., Freeman, H., (1991), *A general neutral profits tax*, Fiscal Studies, vol. 12, pp. 1-15, e indicato come una riforma auspicabile sia dalla Mirless Review, sia dalla commissione europea con l'AGI (*Allowance for Growth and Investment*) poiché ha il fine di ridurre la differenza tra trattamento fiscale del capitale proprio e del capitale di debito insito nella *corporation tax*. Come nel caso del simile meccanismo DIT, vigente nel nostro ordinamento tra il 1998 e il 2004, anche l'ACE è stato caratterizzato da una particolare instabilità normativa anche a causa dell'intensità dell'incentivo, in alcuni anni molto generoso e molto utilizzato dalle imprese più grandi e del settore finanziario. Il meccanismo ACE, abolito per il 2019, è stato reintrodotta con la legge di bilancio 2020.

Circoscrivendo dunque l'analisi alle spese fiscali finalizzate al rafforzamento della ricerca e del capitale produttivo, è importante sottolineare una particolare difficoltà di quantificare l'effettivo ammontare del minor gettito ricollegabile a questi provvedimenti e dunque la difficoltà ad impostare tempestivamente le analisi di efficacia in termini *ex post*. L'esempio del c.d. *Patent box* e quello del credito di imposta per nuovi investimenti nel mezzogiorno possono chiarire meglio il punto.

### Spese fiscali per la ricerca e sviluppo: il *Patent box*

11. Il *Patent box* è un regime opzionale di tassazione agevolata per i redditi derivanti dall'utilizzo di opere dell'ingegno, di brevetti industriali, di disegni e modelli, nonché di processi, formule e informazioni relativi a esperienze acquisite nel campo industriale, commerciale o scientifico giuridicamente tutelabili (art. 1, commi da 37 a 45, della legge 23 dicembre 2014 n. 190). Il regime, che prevede una deduzione dal reddito imponibile, ha subito diverse modificazioni, a volte restrittive (esclusioni dei marchi di impresa, d.l. 50/2017), in ultimo di semplificazione per allargare la platea dei fruitori (decreto-legge "Crescita" 34/2019).

La quantificazione del pacchetto agevolativo è stata complicata dalla particolarità applicativa della norma che prevede - tra l'altro - un meccanismo di *ruling*, in alcuni contesti obbligatorio, per autorizzare e definire l'agevolazione<sup>59</sup>.

Come si può notare dalla tavola 8, per il 2017 l'utilizzo dell'agevolazione è stato molto superiore alle attese (337 milioni contro i 175 previsti), ma per il 2018 la quantificazione è stata rivista ulteriormente al ribasso - data la norma restrittiva che in teoria doveva frenarne l'utilizzo - e per un totale di soli 135 milioni. La perdita di gettito effettiva ha invece sfiorato - secondi i dati acquisiti in sede di istruttoria dalla Corte dei conti in occasione della predisposizione della Relazione al Rendiconto dello Stato - i 700 milioni nel 2018.

Dalle analisi delle dichiarazioni dei redditi per l'anno di imposta 2017, si può evincere che nel 2017 l'imponibile agevolato in relazione al *Patent box* - per i soli riflessi IRES - è stato di 2,9 miliardi. Ipotizzando dunque in prima battuta una capienza delle imprese che hanno sfruttato l'agevolazione, si arriva ad un minor gettito di circa 700 milioni per il 2017 in termini di competenza con riflessi di cassa per il 2018.

<sup>59</sup> Il *tax ruling* è una sorta di accordo preventivo in materia di reddito imponibile e si attiva quando, su richiesta di un contribuente, l'autorità fiscale comunica al contribuente la modalità con cui verrà calcolata l'imposta in uno specifico caso. La procedura di *ruling* ha una durata variabile (da alcuni mesi o diversi anni) perché può prevedere la richiesta di documentazioni integrative e incontri di chiarimento. Alla conclusione della procedura viene stabilito il metodo e la formula da utilizzare per il calcolo del reddito. Nello specifico del *Patent Box*, si ha un regime di *ruling* obbligatorio in caso di utilizzo diretto del bene immateriale. Il *ruling* è invece facoltativo nel caso di utilizzo indiretto nell'ambito di un gruppo di imprese. Il decreto crescita ha previsto l'alleggerimento della procedura di *ruling* prevedendo l'autoliquidazione dell'agevolazione, salvo poi il controllo dell'Agenzia delle Entrate sulla correttezza dei dati utilizzati per l'autoliquidazione.

TAVOLA 8

VALUTAZIONI DELLA PERDITA DI GETTITO DEL PROVVEDIMENTO *PATENT BOX* E DATI A CONSUNTIVO

	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	Preventivo	Consuntivo										
2016	-175,3	-337,8	-175,3	-698,9	-175,3							
2017			135,4		-135,4		-135,4					
2018					-179,7		-179,7		-179,7			
2019							-618,9		-618,9			-618,9

Fonte: Rapporto della Commissione per le Spese Fiscali (vari anni); Corte dei conti

Dalla tavola 8 si può notare come la quantificazione sia stata aggiornata solo per il 2020 essendo i dati sulle dichiarazioni dei redditi delle imprese dell'anno di imposta 2017 disponibili solo nel corso del 2019. La quantificazione ex ante del 2019 era stata rivista lievemente al rialzo ma abbondantemente al di sotto dei dati effettivi per gli anni precedenti. Anche in questo caso, tuttavia, la quantificazione potrebbe non aver incorporato sufficientemente i provvedimenti di semplificazione previsti dal d.l. 34/2019. Per quanto dunque l'analisi delle spese fiscali voglia rispondere a un problema di trasparenza, la tempistica delle relazioni e la loro collocazione all'interno del ciclo di bilancio rendono difficile per il Rapporto dare valutazioni tempestive circa i costi e la possibile emendabilità. Non sarebbe comunque possibile, per valutare l'efficacia di una agevolazione fiscale, fermarsi alle quantificazioni e al numero dei beneficiari, ma è necessario andare a indagare come l'agevolazione si sia distribuita tra i vari agenti economici. I dati di analisi sulle dichiarazioni dei redditi hanno infatti evidenziato che ad aver fruito dell'agevolazioni sono state circa 1300 imprese, di cui 1200 società di capitale (sulle oltre 800.000 attive in quell'anno). Nell'ambito delle imprese beneficiarie, inoltre, risulta molto alta la concentrazione degli importi sia su un piano dimensionale che territoriale: l'8,3 per cento dei beneficiari, che ha ricavi superiori a 250 milioni di euro, ha utilizzato circa il 63 per cento del reddito detassato il che porterebbe a ritenere che circa 100 imprese hanno presentato deduzioni medie per un valore di 18 milioni di euro. Questi dati però non evidenziano ancora nulla sull'efficacia reale del provvedimento, che andrebbe analizzata in termini di crescita del numero di brevetti e di addizionalità, per la cui valutazione sarebbe necessaria la disponibilità di dati a livello di impresa.

### Il credito di imposta per investimenti sul Mezzogiorno

**12.** Un esempio interessante, sia dal punto di vista della politica industriale, sia per il profilo in termini di contabilità pubblica, è quello del credito di imposta sui nuovi investimenti nelle aree delle regioni meridionali. Non è in questa sede possibile richiamare i numerosi incentivi utilizzati ai fini del riequilibrio territoriale che, come noto, si sono ampliati agli strumenti orizzontali a partire dagli anni Novanta. Con la legge 341/95 furono inseriti, per la prima volta nella normativa nazionale d'incentivazione degli investimenti, i benefici fiscali (credito di imposta) da concedere in forma automatica. Un ulteriore credito d'imposta a favore dei nuovi investimenti nel Mezzogiorno è stato previsto dall'art. 8 della legge 388/2000, che si applicava nella misura massima

dell'intensità d'aiuto per finalità di sviluppo economico regionale prevista dalle norme comunitarie (Carta degli aiuti a finalità regionale per il periodo 2000-2006).

Con la legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016) è stato reintrodotta un credito d'imposta per gli investimenti in beni strumentali nuovi (originariamente da effettuare tra il 2016 e il 2019), destinati a strutture produttive ubicate nelle zone meridionali autorizzate dalla normativa sugli aiuti di Stato<sup>60</sup>. Il credito di imposta<sup>61</sup> è stato attribuito nella misura massima del 20 per cento per le piccole imprese, del 15 per cento per le medie imprese e del 10 per cento per le grandi imprese<sup>62</sup>. Questo incentivo ha avuto inizialmente un impatto molto inferiore alle attese. La relazione tecnica del provvedimento, che fornisce la base delle quantificazioni fino alla disponibilità di dati effettivi, stimava un minor gettito di 617 milioni per ogni annualità tra il 2016 e il 2019, mentre l'importo dei crediti di imposta effettivi è stato di 250 mila euro nel 2016 e di 385 milioni nel 2017 per le società di capitali. Alla base dello scarso successo di questo incentivo agli investimenti, oltre al delicato momento congiunturale, c'erano alcune difficoltà procedurali (come ad esempio l'autorizzazione preliminare necessaria per l'incentivo) e la non cumulabilità con altri provvedimenti incentivanti, che sono stati via via rimossi da successivi interventi normativi<sup>63</sup>; l'incentivo è stato poi prorogato per tutto il 2020<sup>64</sup>.

È interessante seguire i processi di rilevazione di questo tipo di agevolazione sia nell'ambito del censimento delle spese fiscali (ai fini di una potenziale analisi di efficacia ed emendabilità), sia nell'ambito della registrazione nel bilancio dello stato, ai fini della trasparenza. Per quanto riguarda la rilevazione tra le agevolazioni fiscali, come già discusso, per il 2017 era stata evidenziata la stima originaria di 617 milioni che si è rivelata una sovrastima. Nel corso del 2017, quando ancora non era noto il dato definitivo, si è diminuito lo stanziamento di bilancio a disposizione del credito di imposta e dunque il rapporto per il 2018 riportava una stima di 541 milioni che non era influenzata dal dato effettivo, ma solo dalla diminuzione dello stanziamento. Nel corso del 2018 si è proceduto ad alzare lo stanziamento massimo, puntualmente riportato dal rapporto sulle spese fiscali per il 2019 (830 milioni), ma ancora una volta si tratta di una stima ex ante riferita allo stanziamento sulla spesa. Per quanto riguarda invece il rapporto per il 2020 questa agevolazione è stata completamente azzerata perché la proroga al 2020 è intervenuta solo a dicembre 2019 e dunque non poteva venir rilevata nel rapporto per il 2020 di ottobre 2019.

<sup>60</sup> Si tratta di imprese con impianti nelle regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia (art. 107, paragrafo 3, lettera a) del TFUE) o nelle regioni Molise, Sardegna e Abruzzo (art. 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE). La regione Sardegna è stata ammessa con un provvedimento successivo.

<sup>61</sup> Il credito è commisurato alla quota del costo complessivo dei beni nel limite massimo, per ciascun progetto di investimento, di 15 milioni di euro per le grandi imprese, 5 milioni di euro per le medie (poi elevato a 10 milioni) e 1,5 milioni di euro poi elevato a tre) per le piccole.

<sup>62</sup> Modifiche successive hanno elevato la quota di deducibilità di alcune grandi imprese alla misura massima consentita dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2014-2020. Si tratta del 25 per cento per le grandi imprese situate in Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna, mentre rimane al 10 per cento per le grandi imprese situate in determinati comuni delle regioni Abruzzo e Molise, individuati dalla Carta.

<sup>63</sup> Le modifiche sono state introdotte dall'art. 7-*quater* del decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2017, n. 18, dall'art. 12, comma 1, del d.l. n. 50/2017 e dall'art. 1, comma 892, della legge n. 205/2017. Da ultimo, la legge di bilancio 2020 (art. 1, comma 319) ha prorogato l'incentivo fino a tutto il 2020.

<sup>64</sup> Per una valutazione analitica ex ante, con modello di microsimulazione sulle imprese, si veda Gastaldi, Paziienza Pollastri (2016). Op. cit.

TAVOLA 9

## VALUTAZIONI DELLA PERDITA DI GETTITO DEL CREDITO DI IMPOSTA SUD E DATI DI CONSUNTIVO DELLE DICHIARAZIONI DEI REDDITI

Anno stima	2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	Preventivo	Consuntivo												
2015 (Relaz. Tec.)	-617,0	-0,253	-617,0		-617,0		-617,0							
2016 (Rap. SF)			-617,0	-385,0	-617,0		-617,0							
2017 (Rap. SF)					-541,0		-601,0		0,0					
2018 (Rap. SF)							-829,8		-150,2		0,0			
2019 (Rap. SF)									0,0		0,0		0,0	

Fonte: Rapporto della Commissione per le Spese fiscali (vari anni); Dipartimento delle Finanze

Per quanto riguarda la rilevazione nel bilancio, è interessante notare come i crediti d'imposta che possono essere fatti valere a compensazione dei debiti di imposta verso l'erario, le amministrazioni locali o gli enti di previdenza sono registrati tra le spese del bilancio, proprio perché le dotazioni devono essere girate ai vari enti a reintegro dei minori versamenti da parte dei contribuenti<sup>65</sup>. In questo caso dunque le entrate dei singoli tributi vengono registrate al netto dell'agevolazione, e si registra il potenziale credito di imposta in un capitolo sulle spese che poi viene girato alla contabilità speciale delle entrate. Nello specifico caso del credito di imposta per investimenti nelle regioni del mezzogiorno, si può seguire sia l'autorizzazione di spesa, che si forma sulla base delle dotazioni della Quota di Fondo Sviluppo e Coesione e della Quota dei Fondi strutturali, sia le somme che effettivamente sono state iscritte nel capitolo 1778 per essere riversate all'entrata.

TAVOLA 10

## IL CREDITO DI IMPOSTA SUD ISCRITTO NELLE SPESE

	2016	2017	2018	2019
<b>Autorizzazione di spesa totale</b>	<b>617</b>	<b>507</b>	<b>872</b>	<b>772</b>
Quota Fondo Sviluppo e coesione	367	257	622	522
Quota Fondi strutturali	250	250	250	250
Somma da versare all'entrata del bilancio dello Stato per i crediti d'imposta fruiti dalle imprese che effettuano investimenti in beni strumentali nuovi, destinati a strutture produttive ubicate nelle zone assistite del Mezzogiorno (cap. 1778)	533	527	921	680

Fonte: Bilancio dello Stato, vari anni

Le due serie si differenziano lievemente perché vengono operate delle rimodulazioni negli anni (posticipi o anticipi) a parità di stanziamento complessivo per lo stesso provvedimento.

Da questa ricognizione appare chiaro che le quantificazioni annuali del Rapporto sulle spese fiscali non sempre possono essere utilizzate per valutare l'impatto dei provvedimenti agevolativi, in particolare nel caso delle spese fiscali che riguardano la

<sup>65</sup> Nel caso di crediti di imposta "verticali", in compensazione solo per il tributo da cui sono stati originati, non si procede alla voce di registrazione tra le spese del bilancio.

tassazione sui profitti delle imprese. Come dovrebbe essere chiaro dalla precedente analisi, le difficoltà non riguardano il modo in cui i dati sono calcolati, ma l'intersezione tra le tempistiche dei documenti ufficiali (Rapporto annuale sulle spese fiscali, NADEF) e le tempistiche con cui sono noti i dati relativi ai provvedimenti.

#### RIQUADRO 2 - LA VALUTAZIONE DELL'EFFICACIA DELLE *TAX EXPENDITURE*

La valutazione delle politiche pubbliche intreccia diverse discipline, finalità e metodologie: in termini generali può dunque essere definita come un'attività analitica che utilizza i metodi delle scienze sociali per giudicare gli effetti prodotti da un'azione pubblica<sup>66</sup>. I risultati della valutazione consentono infatti di migliorare i processi di governance in termini di efficacia e di creazione del consenso<sup>67</sup> e di efficienza (scelta degli strumenti e modulazione delle risorse) delle scelte di politica economica contribuendo a dare concretezza al principio di *accountability*. Le analisi di valutazione delle politiche possono essere classificate in base a diversi criteri che tendono a sovrapporsi tra loro, come quello che tende a interpretare i bisogni conoscitivi, quello temporale (*ex ante* o *ex post*), o quello della tipologia di dati o tecniche statistiche utilizzate. In particolare, si possono distinguere analisi finalizzate alla allocazione delle risorse tra fini alternativi, al controllo di performance delle organizzazioni e dell'implementazione delle scelte politiche e analisi con una finalità strettamente economica, volta a misurare gli effetti prodotti da una politica. Un'analisi che segua il primo tipo di finalità è necessariamente *ex ante* e si appoggia a tecniche consolidate come quelle dell'Analisi Costi Benefici. L'analisi finalizzata al controllo delle performance è quella alla base della legge 94/1997 che ha appunto introdotto l'obbligatorietà di indicatori per valutare le performance dei centri decisionali. L'approccio è in questo caso sia *ex ante*, con la scelta e la produzione di indicatori, sia *ex post* relativamente allo scostamento tra valori effettivi e valori obiettivo. L'analisi di valutazione finalizzata a misurare gli effetti di una politica, e dunque in primo luogo la sua efficacia, cerca di riprodurre nelle scienze sociali l'approccio di laboratorio delle scienze dure. Nell'impossibilità di poter considerare tutte le variabili come dei dati, per la natura stessa dei fenomeni sociali, tali tecniche tendono a fornire o delle valutazioni *ex ante* con modelli micro e macro o esperimenti economici<sup>68</sup>, cercando di tener sotto controllo alcune delle possibili interazioni, oppure *ex post*, descrivendo gli effetti o cercando di produrre uno scenario controfattuale che dovrebbe mimare gli esperimenti randomizzati in campo medico<sup>69</sup>. L'essenza della valutazione *ex post* che cerca la relazione causale innescata da una politica è dunque quella di confrontare il valore di una variabile obiettivo (la variabile risultato) per i soggetti (famiglie o imprese) che sono stati interessati da una politica pubblica e per quelli che non sono stati esposti alla politica. Quest'ultimo però è un valore sostanzialmente non misurabile perché l'attuazione di una politica tende a influenzare tutti i comportamenti, tanto più nel caso di una politica universale, che interessa potenzialmente tutti i soggetti appartenenti a una comunità. Le analisi *ex post* cercano dunque di riprodurre uno scenario –

<sup>66</sup> Si parla in questo caso di valutazione strategica, ossia un processo condiviso utile per creare consenso attorno alle politiche per il territorio, promuovere e favorire la costruzione della governance territoriale.

<sup>67</sup> Martini A. Sisti M. (2006), *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*. Quaderni Svimez.

<sup>68</sup> In particolare, nel caso di modelli di microsimulazione *ex ante*, nella maggior parte dei casi si utilizza una popolazione costante nell'ottica di equilibrio parziale con l'assunto *ceteris paribus*. Nel caso di modelli macroeconomici si tiene conto di una serie di interazioni attese dalla politica che si vuole valutare, ma ovviamente per le variabili non modellate si opera ugualmente con l'assunto *ceteris paribus*. Negli esperimenti di laboratorio si estremizza il concetto di *ceteris paribus* studiando le decisioni dei soggetti che fronteggiano un cambio delle condizioni di scelta indotte da una politica.

<sup>69</sup> Negli esperimenti in campo medico si contrappongono i valori delle variabili di interesse di un gruppo trattato (ad esempio con un farmaco) e un gruppo di controllo (a cui è stato dato un placebo). I gruppi devono ovviamente essere simili tra di loro per caratteristiche generali e l'assegnazione di ogni individuo ai gruppi deve avvenire in modo casuale, dunque randomizzato. Il gruppo di controllo serve a "misurare" i valori delle variabili di interesse per i soggetti trattati nel caso non avesse preso il farmaco: il secondo gruppo serve ad approssimare la situazione controfattuale che in campo medico, come nelle scienze sociali, non è possibile ottenere in modo esatto. Interessante sottolineare come nell'ambito delle politiche pubbliche non è possibile introdurre l'effetto del placebo perché sia i soggetti interessati da una politica (ad esempio un contributo agli investimenti), sia i soggetti esclusi hanno piena consapevolezza di chi ha ricevuto il trattamento e chi è stato escluso e questa consapevolezza può innescare specifiche reazioni comportamentali. Blundell R. e Costa Dias M., (2009), *Alternative Approaches to Evaluation in Empirical Microeconomics*, The Journal of Human Resources, Vol. 44, No. 3 (Summer, 2009), pp. 565-640.

appunto il controfattuale - che approssimi nel modo migliore possibile i valori della variabile risultato nel caso ipotetico la politica non avesse avuto luogo e i soggetti interessati dalla politica non avessero dunque avuto alcun cambiamento (ovvero uno scenario BAU, *Business as usual*).

Gli esempi di valutazione di spese fiscali sono numerosissimi, anche se, per le discusse difficoltà di costruzione dei controfattuali, tendono a prevalere le metodologie che non si basano sull'inferenza causale. Tra le valutazioni *ex ante*, Gastaldi et al. (2016) valutano con un modello di microsimulazione delle imprese l'impatto delle norme contenute nella legge di bilancio per 2016 sull'insieme delle società non finanziarie. Si tratta di una valutazione coeva all'entrata in vigore delle norme che non poteva dunque utilizzare dati sulle effettive scelte delle imprese e proietta i possibili effetti "a popolazione costante" ovvero considerando i valori economici storici e tassi di investimento ipotetici. L'effetto simulato del superammortamento, misurato in termini di risparmio di imposta annuo (e quindi di maggiore liquidità per le imprese), risulta differente a seconda della dimensione aziendale, del settore di appartenenza e della localizzazione geografica. L'esercizio mette in evidenza il diverso ruolo esercitato dalla componente specifica dell'investimento e da quella fiscale, influenzata, quest'ultima, dalla durata del periodo di ammortamento e dalla possibilità, in presenza di profitti, di far valere effettivamente l'agevolazione fiscale (capienza fiscale). Complessivamente, la simulazione evidenziava che circa tre quarti delle imprese nel campione dovrebbe aver beneficiato di una riduzione del carico tributario. Alle imprese più grandi, in cui si concentra quasi la metà del totale degli investimenti agevolabili, sarebbe andato oltre il 41 per cento del risparmio di imposta complessivo, sensibilmente condizionato da una minore capienza fiscale rispetto alle altre imprese; alle altre imprese di grandi dimensioni (2,6 per cento del campione, con quasi un quinto degli investimenti agevolabili) oltre il 20 per cento; le PMI e le microimprese, pari a oltre l'80 per cento delle imprese presenti, beneficerebbero del rimanente 37 per cento del risparmio di imposta.

TAVOLA R2.B1

ANALISI EX ANTE PER DIMENSIONE DI IMPRESA DEGLI EFFETTI DELLE AGEVOLAZIONI FISCALI  
PREVISTE NELLA LEGGE DI BILANCIO PER IL 2016

	Quota di imprese	Quota di valore aggiunto	Quota di imposta	Quota di investimenti agevolabili	Quota di riduzione imposta	Quota imprese avvantaggiate
Microimprese	31,7	3,8	5,5	3,7	4,6	68,9
Piccole imprese	52,3	18,6	18,0	13,8	17,4	75,3
Medie imprese	13,0	22,0	20,5	14,9	16,1	77,5
Grandi imprese (fino a 250 mil fatt)	2,6	22,3	18,9	18,8	20,1	75,5
Grandi imprese (oltre 250 mil fatt)	0,4	33,2	37,2	48,7	41,8	69,7
TOTALE						73,5

Fonte: Gastaldi et al (2016)

L'utilizzo di un modello di microsimulazione statico (*ex ante*) non ha dunque permesso di rispondere in termini di efficacia dello strumento (il superammortamento) sulla variabile obiettivo (gli investimenti), quanto piuttosto in termini di effetti distributivi per dimensione di impresa, per localizzazione e per settore di attività in termini di impatti sul carico fiscale.

Per quanto riguarda esempi di valutazione *ex post*, si può distinguere tra lavori descrittivi, che sulla base dei dati fiscali evidenziano l'utilizzo di una agevolazione fiscale delle imprese e lavori che analizzano un provvedimento al fine di studiare le relazioni causali e l'addizionalità sulla variabile obiettivo. Un esempio delle analisi di tipo descrittivo è contenuta nell'audizione parlamentare ISTAT per la legge di Bilancio del 2020. L'analisi si basa sulla disponibilità dei dati fiscali per l'anno di imposta 2017 che evidenzia come l'agevolazione per gli ammortamenti sia stata utilizzata dal 28 per cento delle società non finanziarie per un totale di quasi quattro miliardi di euro di deduzione dall'imponibile. Secondo l'analisi dei dati fiscali, la percentuale dei beneficiari cresce all'aumentare della dimensione dell'impresa (dall'8,7 per cento delle società senza addetti al 67,7 per cento delle società con almeno 500 addetti) e anche la quota di distribuzione del beneficio risulta crescente rispetto alla relativa quota di addetti (tavola R2.B2). Per il 2017 il beneficio si è concentrato (45,5

per cento) “soprattutto nei servizi a bassa intensità di conoscenza, in particolare nelle società di noleggio e *leasing* operativo, che con una quota trascurabile di occupati (0,3 per cento) si intestano quasi un quarto (22,8 per cento) dell’agevolazione complessiva, senza un correlazione apprezzabile con la dinamica occupazionale del settore”<sup>70</sup>.

TAVOLA R2.B2

## ANALISI PER SETTORE DEGLI EFFETTI DEL SUPERAMMORTAMENTO NEL 2017

SETTORE (a)	Beneficiari	Beneficiari (%)	Distribuzione beneficio (%)	Distribuzione addetti (%)	Variazione addetti 2016-17 (%)	
					Tutte le imprese	Imprese beneficiarie
Ind. estr. e manifatturiera	56.842	44,5	36,0	32,7	2,2	3,3
Energia, gas, acqua, rifiuti	3.731	26,1	4,4	2,9	2,0	3,1
Costruzioni	28.778	23,3	3,9	7,1	2,1	4,8
Commercio	55.236	29,6	11,0	18,8	4,6	5,8
Altri servizi	84.905	23,2	44,6	38,4	7,6	8,5
TECNOLOGIA E CONOSCENZA (b)						
<i>Manifattura - intensità tecnologica:</i>						
-alta	1.667	45,5	1,8	1,7	3,8	5,6
-medio-alta	11.826	51,0	10,8	9,8	1,8	2,8
-medio-bassa	23.617	47,3	14,4	10,9	2,6	3,6
-bassa	19.272	39,0	8,7	10,1	1,9	3,2
<i>Servizi - intensità di conoscenza:</i>						
-alta - tecnologia	12.954	30,6	8,9	5,0	5,5	6,3
-alta - servizi di mercato	15.969	28,3	1,1	8,2	15,6	14,2
-alta - altri servizi	842	23,1	0,1	0,4	-1,3	0,9
-bassa	110.376	24,5	45,5	43,6	5,2	6,6
Altro	32.969	23,6	8,8	10,2	2,0	4,1

Fonte: Audizione Istat (2019)<sup>71</sup>

Per le analisi ex post che analizzano i legami causali è possibile citare il lavoro di Bronzini et al (2008)<sup>72</sup> e Caiumi (2011)<sup>73</sup>. Entrambi i lavori si concentrano sugli effetti della legge 388/2000 che riconosceva alle imprese localizzate nelle regioni meridionali e nelle aree depresse del centro nord un credito di imposta pari a una percentuale della spesa sostenuta per investimenti materiali (con alcune esclusioni). Bronzini et al. (2008) utilizzano il metodo controfattuale costruendo un gruppo di controllo attingendo sia dalle imprese escluse dall’agevolazione, sia a quelle che erano nelle aree eleggibili ma non hanno fatto la richiesta<sup>74</sup>. I risultati delle stime si concentrano sia sulle differenze tra gli investimenti delle imprese trattate e di controllo (ovvero agevolate e non agevolate) sia sull’addizionalità, ovvero sulla stima della parte di investimenti che non sarebbero stati intrapresi in mancanza di agevolazione. Dai risultati emerge che gli investimenti medi delle imprese trattate sono pari a circa 1,6 volte gli investimenti effettuati dalle imprese non trattate e che l’investimento addizionale dell’incentivo fiscale sia pari a circa il 57 per cento degli investimenti realizzati. In D’Aurizio e De Blasio, (2008)<sup>75</sup> si sottolinea che l’addizionalità dell’investimento ricollegabile al credito di imposta della legge 388/2000 (maggiore di quanto stimato per la legge 488/1992, che agiva

<sup>70</sup> La particolare concentrazione settoriale del beneficio era ricollegabile alla possibilità di acquistare mezzi di trasporto, possibilità poi rimossa per l’anno successivo.

<sup>71</sup> ISTAT (2019), Attività conoscitiva preliminare all’esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022, Commissioni congiunte, 5a Commissione “Bilancio” del Senato della Repubblica, V Commissione “Bilancio, tesoro e programmazione” della Camera dei Deputati.

<sup>72</sup> Bronzini R., De Blasio G., Pellegrini G., Scognamiglio A., (2008), *The effect of investment tax credit: evidence from an atypical programme in Italy*, Presentato alla conferenza SIEP - Società italiana di economia pubblica, Pavia, 25 - 26 settembre 2008

<sup>73</sup> Caiumi A. (2011), *The Evaluation of the Effectiveness of Tax Expenditures. A Novel Approach. An application to the regional tax incentives for business investment in Italy*, OECD Taxation Working Papers No. 5, Paris.

<sup>74</sup> I metodi adottati per la creazione del campione di controllo si basano sulla somiglianza tra imprese trattate e di controllo, sulla base di una serie di indicatori di bilancio del periodo precedente all’agevolazione. Sono stati adottati sia *propensity score* che *exact matching* con risultati sostanzialmente equivalenti.

<sup>75</sup> D’Aurizio L. e De Blasio G., (2008), *La valutazione degli incentivi agli investimenti*, in De Blasio G., Lotti F., La valutazione degli aiuti alle imprese, Il Mulino, Bologna.

però in modo selettivo) può essere anche imputata al fatto che l'automaticità del credito di imposta eroga l'agevolazione anche alle imprese meno efficienti, che altrimenti non avrebbero investito, e per questo possono essere più consistenti gli investimenti addizionali. C'è comunque il rischio che l'agevolazione, pur rinforzando le imprese più efficienti, agisca nel contempo come un sussidio temporaneo a imprese che in assenza dell'aiuto sarebbero forse uscite dal mercato e hanno poca probabilità di sopravvivenza. Caiumi (2011) analizza l'effetto del credito di imposta della legge 388/2000 con l'approccio controfattuale. Per questo si utilizza una procedura di *matching* per costruire un campione accoppiando imprese che hanno beneficiato e imprese che non hanno beneficiato per poi stimare un modello di investimento di tipo neoclassico, in cui l'investimento dipende dal costo d'uso del capitale, in linea con quanto descritto nel Riquadro 1. In particolare, nella stima econometrica il costo d'uso del capitale viene scomposto enucleando la componente legata al credito di imposta (statisticamente significativa e più elevata della componente al netto del credito di imposta) e attraverso questo coefficiente viene valutata l'addizionalità. I risultati evidenziano che per ogni euro di incentivo l'investimento aumenta in misura lievemente inferiore, a segnalare la mancanza di addizionalità nel senso moltiplicativo del termine. Interessante notare come gli effetti sono più pronunciati per le imprese minori rispetto a quelle di maggiori dimensioni che evidenziano minori vincoli di liquidità<sup>76</sup>. Infine, per quanto riguarda l'efficacia degli incentivi fiscali per incrementare la spesa in Ricerca e Sviluppo, Freitas et al (2017)<sup>77</sup> analizzano con una logica *ex post* e dati panel microeconomici gli effetti di addizionalità degli incentivi in Francia, Italia e Norvegia. Le stime trovano una considerevole addizionalità – in termini di input e output - fortemente eterogenea fra settori e in Italia e Norvegia più elevata per i settori ad alta intensità di Ricerca e Sviluppo secondo la classificazione Pavitt. In Francia, al contrario, non si riscontra una eterogeneità settoriale ma un maggior effetto sui settori a più elevata concentrazione di mercato.

Il potenziamento degli investimenti e l'aumento della ricerca e sviluppo sono sempre stati obiettivi perseguiti dalla politica industriale che hanno puntato sulla riduzione del costo del capitale, attraverso contributi all'acquisto ma anche riducendo il costo di finanziamento, fino ad arrivare a riduzioni di aliquote o aumento dei coefficienti di ammortamento. Gli strumenti adottati, dapprima selettivi poi via via più orizzontali e automatici hanno allargato via via il ruolo delle agevolazioni di natura tributaria e dunque delle spese fiscali. Non è sempre agevole distinguere, nell'ambito delle frequenti modifiche alla tassazione delle imprese, le specifiche norme che costituiscono una deviazione dal *benchmark*<sup>78</sup>, ma sono comunque numerosi gli interventi che privilegiano settori, specifiche scelte di impresa, in particolare attraverso l'utilizzo dei crediti di imposta. A fronte del crescente numero di interventi di agevolazione rimane carente la valutazione dell'efficacia degli stessi. La distanza temporale tra le valutazioni *ex ante* della norma – contenute nelle relazioni tecniche e nel Rapporto annuale sulle spese fiscali – e l'emersione dei dati relativi alle effettive scelte delle imprese spesso non consente una piena consapevolezza dei costi degli interventi, nonostante lo sforzo di trasparenza che è stato intrapreso negli ultimi anni. L'indisponibilità di dati microeconomici sui soggetti che hanno effettivamente fruito dell'agevolazione, al di là del costo totale, rende inoltre difficile un approccio di valutazione alla politica effettuata.

<sup>76</sup> Il maggiore impatto sulle imprese di minori dimensioni è confermato sia nelle valutazioni di Bronzini et al (2008), op. cit., sia nel recente lavoro, sul caso del Regno Unito, di Criscuolo C., Martin R., Overman H.G., Van Reenen J. (2019), *Some Causal Effects of an Industrial Policy*, American Economic Review, 109(1): 48–85.

<sup>77</sup> Bodas Freitas I., Castellacci F., Fontana R., Malerba F., Vezzulli A., (2017), *Sectors and the additional effects of R&D tax credits: Across-country microeconomic analysis*, Research Policy 46, 57–72.

<sup>78</sup> Un esempio può essere fornito dal meccanismo di favore per l'investimento in capitale proprio dell'Ace introdotto nel 2011 (si veda nota 58).

## PERCHÉ È COSÌ DIFFICILE RIFORMARE LE SPESE FISCALI?

I programmi di abolizione delle agevolazioni fiscali si sono susseguiti nello sviluppo del sistema tributario italiano con cadenza regolare. Da ultimo l'eliminazione delle spese fiscali è stata reiteratamente raccomandata dalla Commissione Europea con la finalità di consolidamento dei conti pubblici. Sul fronte del coordinamento fiscale europeo è stata data grande enfasi al consolidamento dei conti pubblici attraverso un allargamento delle basi imponibili e dunque il Consiglio e la Commissione hanno più volte invitato il nostro paese a “ridurre il numero e la portata delle agevolazioni fiscali”<sup>79</sup>.

In particolare, ai programmi di riforma analitica delle agevolazioni si sono alternati progetti di tagli lineari, suggeriti proprio dall'apparente impossibilità di procedere a una revisione che enucleasse i provvedimenti da mantenere da quelli da abolire. Ad esempio, dopo il già citato censimento analitico del 1991, era stato predisposto uno schema di decreto delegato in cui le spese fiscali venivano divise in tabelle. In uno specifico elenco venivano indicate le misure per le quali era disposto un taglio lineare del beneficio (inizialmente 20 per cento, poi la percentuale sarebbe stata indicata dalla legge finanziaria); le restanti misure erano divise tra quelle da mantenere inalterate, quelle da abolire e quelle per cui veniva disposta la conversione in crediti di imposta per importi da stabilirsi annualmente con la manovra annuale. Lo schema di decreto non fu mai emanato.

Nuovamente, il d.l. n. 138 del 2011, prevedeva un taglio lineare delle agevolazioni come clausola di salvaguardia in assenza di una riforma fiscale e assistenziale che portasse ingenti risparmi per la finanza pubblica. Il taglio era previsto con una percentuale del 5 per cento, con un aumento delle entrate pari a 4 miliardi, poi del 15 per cento per il 2013, con un aumento delle entrate pari a 16 miliardi, a regime 20 miliardi a partire dal 2014. Il tema del taglio delle agevolazioni nell'ambito del riordino della spesa (*spending review*) torna anche nelle clausole di salvaguardia riformulate dal decreto Monti che, come noto, hanno iniziato a legare l'affidabilità percepita della politica fiscale all'aumento delle aliquote IVA. In questo ambito si è mosso il già citato Rapporto Giavazzi che individuava in 10 miliardi di euro l'ammontare dei sussidi e agevolazioni facilmente rimovibili a livello di Pubblica Amministrazione. Questa facilità di individuazione della cura è tuttavia solo apparente, data l'estrema opacità della materia e l'interazione tra le basi imponibili. Giarda e Flaccadoro (2013)<sup>80</sup> evidenziano infatti che il risparmio effettivo acquisibile secondo i criteri del rapporto Giavazzi è in realtà di poco superiore al miliardo sui 5,8 previsti con riferimento al solo bilancio dello Stato.

La difficoltà a riformare le spese fiscali concentrandosi su quelle ritenute efficienti ed efficaci non è un problema solo italiano. Nel paragrafo 2 si è infatti visto come le agevolazioni tendano ad aumentare di anno in anno in tutti i paesi, e il sostanziale automatismo delle *tax expenditures* spiega infatti la persistenza degli incentivi all'interno dei sistemi tributari moderni; raramente si assiste ad un'abolizione delle spese fiscali, se non in conseguenza di riforme più generali che modificano le variabili interessate dalle

<sup>79</sup> Raccomandazione del 12 luglio 2016 sul programma nazionale di riforma 2016 dell'Italia.

<sup>80</sup> Flaccadoro E., Giarda P. (2013), I Trasferimenti alle imprese nel bilancio dello Stato, in *Analisi di alcuni settori di spesa pubblica*, Presidenza del Consiglio dei Ministri

misure<sup>81</sup>. L'esperienza statunitense suggerisce infatti che “*le spese fiscali, una volta adottate, tendono a rimanere in vigore*”<sup>82</sup>.

Negli Stati Uniti ad esempio il Presidente Obama aveva proposto nel 2013 di limitare con un *cap* - a 28 centesimi sul dollaro - il valore di gran parte delle categorie di deduzioni, andando a limitare il beneficio dei contribuenti ad alto reddito che si trovano in fasce fiscali superiori a quelle relative al 28 per cento<sup>83</sup>. Il taglio lineare, certamente efficace per la semplicità di attuazione e una relativa certezza di risultato, ben rappresenta però il fallimento del *policy maker* che rinuncia a valutare l'efficacia e il senso storico di agevolazioni che sopravvivono nell'ordinamento da molti anni e possono trovarsi in contrasto con nuovi obiettivi sentiti dai cittadini. In presenza di una necessità di recuperare il gettito, si potrebbe preferire una riduzione lineare dei benefici a una riforma più efficace per non pagare il prezzo politico di dover scontentare particolari categorie di cittadini<sup>84</sup>.

La *behavioural economics* può fornire qualche spunto per guardare al fenomeno da un altro punto di vista: non sono infatti esclusivamente i comportamenti *rent seeking* dei politici a spiegare la persistenza delle spese fiscali ma necessariamente ci devono essere degli aspetti della percezione dei cittadini-elettori che contribuiscono a perpetrare il fenomeno. Uno degli aspetti da considerare è certamente quello della illusione fiscale, ovvero la sottovalutazione delle conseguenze collettive dell'introduzione di una agevolazione fiscale, similmente a quanto avviene a livello di debito pubblico<sup>85</sup>. La tradizionale illusione fiscale può essere spiegata sia da difficoltà cognitive, ovvero quelle di trovare e processare le informazioni, sia da una preferenza per l'immediato (*present bias*, dovuto anche a una tendenza ad applicare un tasso di sconto iperbolico). Secondo Hearn e Phaup (2016)<sup>86</sup> le persone tendono a preferire benefici a breve termine anche in presenza di costi particolarmente elevati nel futuro e sono riluttanti a posticipare soddisfazioni immediate anche se aspettando potrebbero avere guadagni molto superiori. Anche, l'*endowment effect* e la stessa teoria dei prospetti possono spiegare come una agevolazione fiscale sia sopravvalutata dal contribuente che tende poi a sottostimare anche i possibili aumenti di imposta futuri. Secondo Shaviro (2004)<sup>87</sup> questa sopravvalutazione è spiegata dalla tendenza a valutare differentemente il denaro che non è stato pagato all'erario da quello che si ritiene di aver pagato e poi ripreso (ad esempio con una detrazione). La teoria dei prospetti infatti sottolinea come la valutazione dei soggetti tenda a essere diversa nell'area dei guadagni e in quella delle perdite. Una tassazione viene

<sup>81</sup> De Simone e Di Majo (2017) op. cit.

<sup>82</sup> JCT, 2011, p. 16, traduzione dell'autore. JCT (Joint Committee on Taxation) 2011, *Background Information on Tax Expenditure Analysis and Historical Survey of Tax Expenditure Estimates. JCX-15-11*. Washington, DC: Joint Committee on Taxation.

<sup>83</sup> Si veda anche Feldstein M. (2014), *Raising Revenue by Limiting Tax Expenditures*, NBER Working Paper No. 20672.

<sup>84</sup> L'esempio della rimodulazione delle accise sui carburanti proposta recentemente in Francia, sembra a questo proposito interessante. Nella riforma si proponeva un aumento di entrambe le aliquote ma in particolare di quella del diesel, inferiore a quella della benzina nonostante le maggiori esternalità associate al diesel. In sostanza nella politica proposta si riduceva una agevolazione sul diesel dando forza all'obiettivo di mitigare il cambiamento climatico a scapito di quello tradizionale di aiuto alla competitività delle imprese e al sostegno della mobilità nelle zone rurali, che era alla base del trattamento agevolato del diesel. La modifica ha portato a proteste generalizzate che hanno determinato il ritiro della proposta.

<sup>85</sup> Particolarmente espressiva la visione di Puviani sulla effettiva trasparenza di bilancio: “La vera situazione dei conti si nasconde in un ciborio recondito, entro cui penetra l'occhio di un piccolo numero di uomini espertissimi: quasi sempre i grandi sacerdoti di un sistema democratico falso, che si palleggiano il potere e che sono perciò tenuti, anche nelle loro contese, alla maggiore riserva”, p. 156. Puviani A., (1976), ristampa del 1902), *Teoria dell'illusione finanziaria*.

<sup>86</sup> Hearn, J. J. e Phaup M., (2016), *Federal Budget Reform: A Behaviorally Informed Approach*, Centers on the Public Service, Working Paper n.4, George Mason University

<sup>87</sup> Shaviro D. (2004), *Rethinking Tax Expenditures and Fiscal Language*, 57 Tax Law Review 187, 187.

vissuta come una perdita della dotazione iniziale a cui si aveva diritto e dunque la possibilità di recuperare la perdita – attraverso una forma di agevolazione fiscale - viene valutato molto di più di quanto non avvenga nel caso di una agevolazione diretta, dunque un sussidio<sup>88</sup>. Il suggerimento della *behavioural economics* è dunque quello di aumentare la salienza delle analisi sulle spese fiscali, in modo da costringere i contribuenti a non giudicare in modo distorto gli effetti di breve e di lungo periodo delle agevolazioni e dei possibili progetti di riforma.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

5. Nonostante l'importanza assegnata dalla letteratura economica, dalle organizzazioni internazionali e dalla Commissione europea al monitoraggio delle spese fiscali, non si può dire che la maggiore trasparenza si sia dimostrata efficace, né per frenare la tendenza all'aumento dei provvedimenti agevolativi (aumentati in tutti i Paesi e di 80 unità negli ultimi 4 anni in Italia), né per stimolare una analisi di efficacia nell'utilizzo dei fondi pubblici. Parte della letteratura è particolarmente netta sul punto, definendo il monitoraggio delle spese fiscali una sorta di “zombie”: secondo Dean (2012) “Creato per limitare gli abusi pubblicizzando i costi dei sussidi fiscali, poi risuscitato come contatore di fagioli, il budget delle spese fiscali è uno zombie contabile. Terribilmente inadatto alla sua nuova vita, il budget delle spese fiscali produce informazioni che sono sia imperfette che limitate”<sup>89</sup>.

In effetti, se il monitoraggio della spesa fiscale non costituisce una base di partenza per analisi di impatto e di efficacia finisce con il fornire solo una immagine fallace del gettito potenzialmente recuperabile. Fallace perché, come messo in evidenza precedentemente, la valutazione del minor gettito ricollegabile all'agevolazione non corrisponde al maggior gettito recuperabile se l'agevolazione venisse rimossa, sia perché non sono considerate le interazioni tra le basi imponibili, sia perché non sono valutate le reazioni comportamentali. Sarebbe però un grave errore arretrare dallo standard informativo costruito con la nuova versione della legge 196/2009. E', invece, opportuno aumentare la salienza delle informazioni sulle spese fiscali per sviluppare la consapevolezza degli elettori e frenare la tendenza ad utilizzare questo strumento soggetto ad elevata illusione fiscale, cercando di fornire maggiori informazioni che aiutino a distinguere le agevolazioni che rispondono a obiettivi di policy condivisi (come ad esempio le politiche della famiglia, l'incentivo alla ricerca e all'istruzione, l'accelerazione della transizione energetica per la mitigazione del cambiamento climatico), da quelle che rappresentano non giustificabili riduzioni del carico fiscale a beneficio di pochi soggetti. A questo fine sarebbe opportuno ripensare al ciclo con cui vengono diffuse le informazioni sulle spese fiscali, assicurando una cadenza maggiormente attenta alla disponibilità effettiva dei dati.

<sup>88</sup> Come notano Acheson e Lynch (2017) “*loss aversion is likely reflected in the tendency of tax expenditures, which are typically initiated in order to encourage a particular form of behaviour, to persist beyond their useful life. Thus there is perhaps a tax reform insight from loss aversion that proposals for changes which are likely to be slightly beneficial may not be pursued. When this happens across multiple proposals significant welfare gains may be sacrificed*”. p. 17. Acheson J. e Lynch D. (2017), *Implications of behavioural economics for tax policy*, Irish Department of Finance Research Paper.

<sup>89</sup> Dean (2012), ‘*The Tax Expenditure Budget is a Zombie Accountant*’, 46 U.C. Davis L. Rev. 265, traduzione dell'autore.