



*Consiglio Nazionale
dell'Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

(nella seduta 28 settembre 2022)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", ed in particolare l'articolo 10 (Attribuzioni), comma 1, lettera i), che riconosce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro l'iniziativa legislativa, l'articolo 12 (Contributo all'elaborazione della legislazione), che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee, ed infine l'articolo 14 (Pronunce del CNEL), che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del CNEL il 17 luglio 2019 ed in particolare gli articoli 12 (Programma) e 14, (Iniziativa legislativa);

VISTA la Determinazione del Presidente del CNEL, 23 novembre 2020, n. 2014, concernente la costituzione gruppo di lavoro formato da accademici, magistrati, professionisti ed esperti dell'amministrazione finanziaria, coordinati dal Prof. Franco Gallo, per l'esame delle tematiche connesse alla riforma fiscale anche al fine di fornire elementi per l'esercizio da parte del CNEL della prerogativa di cui all'art. 99, comma 3, della Costituzione;

VISTE le proprie Osservazioni e Proposte – n. 409/2021 - inoltrate alle Commissioni Finanze riunite del Senato e della Camera concernenti "Note per l'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario") all'esito dell'audizione parlamentare del Presidente del CNEL, 1° marzo 2021, dinanzi alla Commissioni medesime;

VISTI gli elaborati prodotti dal gruppo di lavoro come sopra costituito ed insediato il 10 novembre 2020, all'esito della seduta plenaria dei sottogruppi del 8 febbraio 2022;

VISTA la propria nota 22 ottobre 2022, n. 1909, con cui viene formulato l'invito alla prosecuzione dei lavori della sopra richiamata Commissione di studio;

VISTO il verbale della riunione plenaria dei sottogruppi del 26 ottobre 2021 in cui si dà atto della necessità di prosecuzione degli approfondimenti tecnici dei singoli *cluster* relativi alle spese fiscali con la partecipazione di rappresentanti del CNEL ed in contraddittorio con gli esperti fiscali delle organizzazioni rappresentative degli interessi coinvolti dalle misure incluse nei suddetti *cluster*;

VISTA la nota 21 febbraio 2022, n. 428, a firma del Prof. Franco Gallo di trasmissione degli elaborati della richiamata Commissione di studio;

VISTO in particolare l'elaborato "*Le spese fiscali collegate all'IRPEF*", prodotto dal Sottogruppo "*Revisione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e spese fiscali*", coordinato dal Dott. Vieri Ceriani, e composto dai Professori Ruggero Paladini, Paolo Liberati, Massimo Baldini, Silvia Giannini, Valeria Mastriacovo e Stefano Pellegrino, all'esito di sedute di approfondimento dei temi ivi trattati tenute nei giorni 4 e 15 ottobre 2021, 10 novembre 2021, 21 gennaio 2022, 8 aprile 2022, 15 giugno 2022 e 26 luglio 2022, trasmesso al CNEL in data 15 settembre 2022;

VISTA la nota del Presidente del CNEL n. 1749, del 8 settembre 2022 di trasmissione, tra l'altro, dell'elaborato "*Le spese fiscali collegate all'IRPEF*" e di richiesta ai componenti dell'Assemblea di far pervenire osservazioni scritte sullo stesso;

ESAMINATE le seguenti memorie delle parti sociali rappresentate in Consiglio che unite al presente documento ne costituiscono parte integrante: Coldiretti-Confagricoltura-Cia (5 novembre 2021); Confindustria (27 gennaio 2022); Confprofessioni (8 aprile 2022); Confindustria (28 settembre 2022); Coldiretti (28 settembre 2022); CIA (28 settembre 2022); CISL (4 luglio 2022) e CGIL (4 maggio 2022)

VISTO il verbale della seduta dell'Ufficio di Presidenza del 22 settembre 2022 con riferimento all'Odg dell'Assemblea;

UDITA la relazione del Presidente del CNEL e del Dott. Patrizio Michetti;

TENUTO CONTO delle osservazioni critiche espresse nel corso della discussione come riportate nei documenti delle Organizzazioni sopra citate, che unite al presente documento ne costituiscono parte integrante;

SENTITO il Segretario generale Cons. Mauro Nori,

APPROVA

l'unito atto di Osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro concernente "*Le spese fiscali collegate all'IRPEF*".

Ordina che il presente atto sia trasmesso al Presidente della Camera dei deputati, al Presidente del Senato della Repubblica, per il seguito di competenza, ed al Presidente del Consiglio dei ministri.

IL PRESIDENTE

Prof. Tiziano TREU

LE SPESE FISCALI COLLEGATE ALL'IRPEF

1. Introduzione

Con il termine “spese fiscali” - *tax expenditures* - si intende quell'insieme di misure che, rispetto all'imposizione ordinaria, riducono (o pospongono) il gettito per uno specifico gruppo di contribuenti, o settore economico, o a fronte di specifiche operazioni. Le spese fiscali sono quindi la manifestazione dell'erosione delle imposte disposto con norma (e dunque legale).

Tecnicamente possono assumere diverse forme: esenzioni, esclusioni o deduzioni dall'imponibile; riduzioni di aliquote; regimi sostitutivi; detrazioni e crediti di imposta. Sono definite spese fiscali perché in sostanza svolgono lo stesso ruolo di una vera e propria spesa: in linea di principio, per conseguire lo stesso obiettivo si potrebbe, in alternativa, applicare l'imposta ordinaria e utilizzare invece una specifica voce di spesa pubblica, con il medesimo effetto contabile sui saldi del settore pubblico.

La grande diffusione delle spese fiscali è un fenomeno strutturale e riguarda tutti i sistemi fiscali avanzati (OECD 2010), ma in Italia il fenomeno sta assumendo una rilevanza crescente, soprattutto negli ultimi anni, con una significativa perdita di gettito e di coerenza generale del sistema fiscale.

L'ultimo rapporto della Commissione istituita nel 2016 con il compito di redigere ogni anno un rapporto sulle spese fiscali (Commissione Marè, dal nome del suo presidente), relativo all'anno 2021, conta 592 spese fiscali complessive, in decisa crescita rispetto alle 468 dell'edizione 2016 (+26,5% in 5 anni). Il mancato gettito ad esse imputabile è di 82,6 miliardi di euro per il 2022.

Le ragioni della generalizzata tendenza alla proliferazione delle spese fiscali sono numerose. Innanzitutto, gioca un ruolo importante la loro stessa natura, cioè il fatto che riducono il prelievo fiscale, cosa di per sé gradita all'elettorato in genere e agli specifici gruppi di pressione. La concessione di un'agevolazione fiscale crea un'alleanza di fatto tra il

governo e il gruppo di interesse che ne beneficia. Ed è uno strumento relativamente facile per soddisfare le richieste dei gruppi di pressione: è sufficiente modificare in modo marginale una normativa già esistente, mentre introdurre una nuova spesa potrebbe essere più complicato. Infatti, i programmi di spesa generalmente sono più chiaramente “visibili” nel bilancio pubblico, mentre le *tax expenditures* restano in qualche modo “nascoste” nel coacervo delle leggi tributarie, spesso disposte con norme *ad hoc*, estranee alla struttura organica dei testi unici. Si tende a perderne memoria: una volta introdotte, è difficile riportarle all’attenzione del legislatore per modificarle, ridimensionarle o eliminarle. Proprio questa scarsa “visibilità” delle spese fiscali ha indotto molti paesi (l’Italia tra gli ultimi) a produrre ogni anno rapporti che le passino in rassegna e forniscano basi informative da portare all’attenzione dei governi e dei parlamenti in occasione delle sessioni di bilancio.

L’accelerata espansione delle spese fiscali negli anni recenti ha anche motivazioni più di fondo. Si è consolidata, nell’opinione pubblica e tra le forze politiche, la percezione del fisco come “male in sé”, cui è legittimo sottrarsi, preferibilmente in modo legale, ottenendo sgravi ad hoc, oppure anche con l’elusione e l’evasione. Si è attenuata la percezione del prelievo fiscale come criterio di ripartizione della spesa per servizi pubblici indivisibili, e rivolti alla generalità dei cittadini, ispirato a criteri (costituzionali) di solidarietà, uguaglianza e capacità contributiva. Il temporaneo venir meno del vincolo di bilancio nella fase di emergenza legata al Covid ha accentuato la percezione di una disconnessione tra la spesa pubblica e i tributi che la finanziano. In effetti, molte delle nuove spese fiscali censite nel ricordato Rapporto 2021 sono dovute alle misure di sostegno alle imprese e alle famiglie collegate all’emergenza Covid.

Se da un lato appare evidentemente sbagliato, e anzi pericoloso, considerare il fisco come “male in sé”, dall’altro non sarebbe corretto considerare tutte le spese fiscali come “male in sé”. Occorrerebbe, caso per caso, una valutazione attenta delle motivazioni e degli obiettivi, della loro “meritorietà” ed efficacia, e della validità del loro permanere nel tempo. Il periodico ripensamento delle spese fiscali in essere è, come vedremo, un aspetto cruciale del processo di costruzione e mantenimento di un sistema fiscale coerente, equo ed efficiente. Misure di contrasto a una grave emergenza sono ovviamente più che legittime, anche se sarebbe quanto

meno molto discutibile il loro permanere una volta terminata l'emergenza. Parimenti, molte altre spese fiscali rispondono a obiettivi "meritori", con lo scopo di stimolare specifici comportamenti modificando gli incentivi individuali. Come vedremo, oltre a queste vi sono altre motivazioni, spesso sovrapponibili fra loro, che sono invocate per legittimare l'uso delle agevolazioni.

Questo lavoro si concentra sulle spese fiscali che riguardano l'Irpef, l'imposta più importante del nostro sistema tributario, che più delle altre in questi ultimi anni è stata interessata dalla loro proliferazione. Nella sezione 2, dopo avere brevemente indicato alcuni aspetti definitivi e metodologici delle spese fiscali, esamineremo il loro ruolo e le conseguenze e i problemi che derivano dal loro uso. Nella sezione 3 forniremo alcune considerazioni di carattere generale per una loro riforma e presenteremo alcuni criteri per la loro revisione. La sezione 4 è dedicata alle modalità procedurali con cui condurre la revisione e frenare e regolare la loro introduzione in futuro. Infine, nella sezione 5 procederemo ad un'analisi più puntuale, ancorché non esaustiva, aggregando le varie spese fiscali per tipologie omogenee di intervento (*cluster*), per proporre considerazioni che potrebbero agevolare la loro revisione e razionalizzazione.

2. Aspetti metodologici e definitivi, ruolo e problemi delle spese fiscali

In linea generale, come ricordato, le spese fiscali sono misure che riducono il gettito rispetto a una regola di riferimento. Occorre quindi innanzitutto identificare una regola di riferimento, che può ricondursi o a un *benchmark* teorico o a un *benchmark* legale. La scelta tra i due sistemi ha delle implicazioni importanti: nel primo caso, il sistema di riferimento è costituito da un modello teorico di imposizione, che deve essere specificato per ogni singolo tributo: ad esempio, nel caso dell'imposta personale sul reddito, un sistema duale o onnicomprensivo. Nel secondo caso, si prende invece a riferimento il sistema fiscale vigente (*current tax law*), inteso come assetto "strutturale", rispetto al quale le spese fiscali si pongono come deviazioni dalla "norma". Ne consegue che la definizione di spesa fiscale dipende significativamente dalla scelta del modello di riferimento¹.

¹ La relazione sulle spese fiscali redatta nel 2011 assunse due benchmark teorici di riferimento: l'imposta *comprehensive* e l'imposta duale. Per una analisi dei diversi

Ad esempio, la tassazione sostitutiva ad aliquota cedolare sui redditi da capitale sarebbe da considerare sempre spesa fiscale nel modello teorico onnicomprensivo; non così nel modello duale (salvo verificare la congruità del livello dell'aliquota). Nel modello legale, che è quello adottato nelle Relazioni annuali della ricordata Commissione sulle spese fiscali, la presenza di cedolari su questi redditi, ormai pluri-decennale nel nostro ordinamento, è considerata strutturale ed è esclusa dal novero delle spese fiscali, ma non lo è la deviazione dalla "norma" (ad esempio, l'esenzione dei PIR—Piani Individuali di Risparmio).

Il modello legale presenta incertezze metodologiche riguardo alla definizione della "struttura" del sistema fiscale. Viene da chiedersi, ad esempio, se la prolungata presenza di alcune agevolazioni non possa, prima o poi, qualificarsi come "strutturale" e non essere più considerata come spesa fiscale. Ma anche i *benchmark* basati su modelli teorici di imposizione diretta possono presentare margini di incertezza, data la non univocità delle caratteristiche teoriche dei modelli di riferimento. Occorre sempre, in sostanza, una esplicitazione chiara del modello di riferimento.

A questo proposito, il disegno di legge delega per la riforma fiscale, approvato dal governo il 5 ottobre 2021 e ora all'approvazione del parlamento, offriva un importante e utile contributo. Infatti, tra i criteri che avrebbero dovuto guidare la riforma dell'imposizione sui redditi, la delega indicava *"la progressiva e tendenziale evoluzione del sistema verso un modello compiutamente duale"*. Si tratta di una scelta chiara, cui si farà riferimento nelle successive valutazioni (in particolare, nelle sezioni 3 e 5). Va però tenuto conto che, nel corso dei lavori parlamentari, il testo approvato dalla Camera dei Deputati ha fatto cadere il riferimento al modello compiutamente duale, lasciando invece in vita molte delle più importanti spese fiscali. In questo senso, la delega per la riforma fiscale, nella versione approvata dalla Camera, segna un passo indietro riguardo alla possibilità di razionalizzare le spese fiscali.

approcci e delle misure proposte in Italia, si veda Commissione per le spese fiscali (2016) e Corte dei Conti (2020), che propone anche alcuni confronti internazionali.

Ovviamente, non tutte le spese fiscali presenti nell'ambito dell'Irpef hanno la stessa natura. Al riguardo, si possono distinguere principalmente spese fiscali collegate ad un'appropriata definizione della capacità di contribuire al finanziamento della spesa pubblica, spese fiscali con finalità di incentivo, spese fiscali con finalità di sostegno al consumo di beni o servizi ritenuti meritori, e spese fiscali che sostituiscono o integrano interventi di spesa pubblica di carattere sociale. In altri casi, spese fiscali possono essere anche rivolte a semplificare gli adempimenti o a stimolare l'emersione di base imponibile. Infine, provvedimenti agevolativi possono dover rispondere all'esigenza di evitare duplicazioni di imposta o a garantire il rispetto di accordi internazionali. Queste ultime spese fiscali, evidentemente considerate per completezza di analisi, dovrebbero comunque essere mantenute. In alcuni casi, gli obiettivi si possono sovrapporre, e ciò rende complesso attribuire le singole spese fiscali ad una specifica categoria; tuttavia, appare possibile – in generale – identificare l'obiettivo prevalente e valutarne la rilevanza, anche nella prospettiva di decidere in merito alla convenienza e all'opportunità di un loro mantenimento o di una loro abolizione.

In particolare, alcune spese fiscali hanno come obiettivo principale quello di pervenire a una **corretta misurazione della capacità contributiva**, come nel caso di deduzioni e detrazioni che costituiscano elementi strutturali dell'Irpef (ad esempio, detrazioni per tipologia di reddito a fini di discriminazione qualitativa, o per carichi familiari per tarare il debito d'imposta in relazione alla numerosità del nucleo familiare). Si tratta, in generale, di provvedimenti di carattere permanente che non assumono un connotato di spesa fiscale, in quanto intimamente connessi al corretto funzionamento del tributo, tanto da poter affermare che il tributo stesso funzionerebbe in maniera imperfetta in assenza di tali provvedimenti².

² A ulteriore dimostrazione della difficoltà di definire le spese fiscali, ma anche della diversa finalità che interventi di spesa e tributari possono avere, si pensi alla recente istituzione dell'Assegno unico e universale alle famiglie con figli, che ha contestualmente abolito la detrazione Irpef per figli a carico fino a 21 anni. L'abolizione integrale di questa detrazione è discutibile dal punto di vista della corretta misurazione della capacità contributiva, che risulta decurtata dalla presenza di figli a carico, anche a parità di reddito familiare. Permane, peraltro, il riconoscimento di una minore capacità contributiva attraverso la detrazione a favore del coniuge e di altri familiari a carico, che non godono di sostegni dal lato della spesa di *welfare*.

Peraltro, resta ovviamente aperto il tema della adeguatezza di queste misure, nella loro concreta attuazione, agli obiettivi generali di equità e dell'effettiva rispondenza alla diversità di capacità contributiva.

Le **spese fiscali con finalità di incentivo**, come **gli interventi** legati alla trasformazione tecnologica delle imprese, o legati all'abitazione, hanno in generale l'obiettivo di determinare una convenienza ad effettuare o ad anticipare alcune spese. Affinché l'anticipo sia efficace, la durata dell'incentivo dovrebbe essere temporanea. Diversamente, si avrebbe l'effetto di rendere tali incentivi strutturali, contraddicendone la natura, e privilegiando invece obiettivi permanenti di indirizzo delle risorse verso finalità specifiche, che pure dovrebbero essere periodicamente discusse. La revisione è a maggior ragione opportuna nei casi in cui esse possano produrre effetti secondari negativi (ad esempio di tipo distributivo).

Ci sono poi spese fiscali che hanno come obiettivo principale il sostegno al **consumo di beni e servizi ritenuti meritori**, cioè ad un particolare tipo di spese che lo Stato ritiene debbano essere incoraggiate. A questa categoria sono riconducibili, ad esempio, la detassazione delle prestazioni pensionistiche complementari, le detrazioni per premi per assicurazioni sulla vita e contro gli infortuni e per premi e assicurazioni sul rischio morte. Questi interventi si inseriscono nella tendenza delle politiche pubbliche a premiare chi adotta scelte "responsabili", chi si "attiva" (Mounk 2017). Alla base c'è l'idea che la razionalità del contribuente sia limitata, perché in assenza di queste agevolazioni l'importo speso sarebbe inferiore a quello ottimale. Alcune spese possono essere meritevoli di agevolazioni se si ritiene che esse producano esternalità positive o riducano esternalità negative, cioè benefici o danni che ricadono su soggetti diversi da chi le effettua. Tra queste ricadono la detraibilità delle spese per istruzione superiore e universitaria (che favorisce il miglioramento del capitale umano e il livello di cultura e istruzione dei cittadini) e la detraibilità delle spese per la frequenza degli asili nido (un servizio che favorisce la partecipazione attiva al mercato del lavoro e lo sviluppo demografico). Come nel caso precedente, finché sussiste il carattere meritorio di queste spese, le relative spese fiscali possono essere di natura permanente; in ogni caso, ciò non implica che – in ragione dell'evoluzione degli obiettivi – esse

non possano essere modificate o ridiscusse attraverso una revisione periodica.

Queste spese fiscali, al pari di altre che interessano l'imposta personale sul reddito (tra cui le detrazioni per le quote di iscrizione e abbonamenti ad associazioni sportive, palestre, piscine e altre strutture e impianti per la pratica di attività sportiva dilettantistica), rispondono anche all'obiettivo, più o meno esplicito, di **integrare gli interventi dal lato della spesa pubblica**. Sono spese fiscali che da un lato hanno inciso profondamente sulla struttura del tributo, piegandolo ad obiettivi non strettamente propri; dall'altro, il diffondersi di queste agevolazioni ingenera il rischio di ridurre la spesa pubblica destinata alla copertura di specifici bisogni: invece di fornire un servizio, lo Stato può limitarsi a garantire una spesa fiscale a chi lo acquista sul mercato privato. Ad esempio, la detraibilità delle spese per istruzione superiore e universitaria potrebbe essere rimpiazzata da un più consistente piano di borse di studio; la detraibilità delle spese per la frequenza degli asili nido rimedia all'insufficienza di servizi pubblici; anche le detrazioni per le quote di iscrizione e abbonamenti ad associazioni sportive, palestre, piscine e altre strutture e impianti per la pratica di attività sportiva dilettantistica rimediano alla carenza di strutture sportive pubbliche. Sarebbe però irrealistico pensare – anche per problemi di bilancio – ad una fornitura generale, universale e gratuita da parte del settore pubblico. Occorrerebbe semmai riflettere sulle conseguenze redistributive di interventi basati prevalentemente sulle spese fiscali, che di fatto escludono dai benefici i soggetti che non hanno capienza in Irpef, quelli a più basso reddito imponibile. Potrebbe essere utile una suddivisione di ruoli tra la spesa pubblica e le *tax expenditures*: la prima, sottoposta alla prova dei mezzi, rimediarebbe ai problemi di incapienza delle spese fiscali e ridurrebbe il costo dei servizi privati per le famiglie meno abbienti, mentre le seconde estenderebbero il beneficio alla generalità dei contribuenti "capianti".³

³ Per chi non ha problemi di incapienza, le agevolazioni fiscali possono essere preferibili alla spesa pubblica perché hanno minori costi amministrativi e di *means testing*: al contribuente è sufficiente indicare in dichiarazione dei redditi la prova della spesa, senza dover presentare (ogni anno) domanda per uno specifico aiuto economico.

Questa proliferazione di norme agevolative è responsabile di alcune conseguenze indesiderate. In primo luogo, esse hanno contribuito alla costruzione di un sistema tributario nel quale alle modalità ordinarie di imposizione si è affiancato un sistema parallelo di eccezioni ed esenzioni, con esiti discutibili in termini di equità orizzontale e verticale delle diverse forme di prelievo, come più evidente – ad esempio – nel caso dell'Irpef; ma anche in termini di coerenza della struttura stessa del prelievo, come nel caso dell'Iva, dell'Ires e dell'Irap.

In secondo luogo, l'impiego dello strumento fiscale per raggiungere obiettivi non sempre di interesse generale, ha creato nel tempo una confusione concettuale nell'uso degli strumenti, rendendo possibile che interessi di categoria o settoriali trovassero soddisfazione nella concessione di sgravi fiscali. Con la conseguenza che, nell'attuale sistema tributario, sia ormai piuttosto complesso rintracciare razionali direzioni di politica economica o fiscale; mentre, al contrario, sono piuttosto evidenti i risultati dovuti ai compromessi che hanno condotto il prelievo a concentrarsi lungo le linee di minore resistenza politica.

In terzo luogo, le esenzioni, le agevolazioni e i regimi preferenziali rispetto alle imposte ordinarie sono percepiti (e di fatto costituiscono) «evasione legale» (Cosciani, 1952). Le disparità di trattamento a favore di specifici settori economici e categorie di contribuenti aumentano la percezione di un fisco iniquo ed ingiusto e stimolano i non beneficiati a cercare altre strade per contenere il proprio carico fiscale, a «farsi giustizia da soli» (Cosciani, ibid.). Per un'azione veramente efficace contro l'evasione è quindi prioritario ridurre l'erosione.

In quarto luogo, la proliferazione delle spese fiscali ha contribuito nel tempo ad accrescere la complessità del sistema di prelievo, in particolare dell'Irpef. Le istruzioni sulla dichiarazione dei redditi hanno ormai assunto la dimensione di un intero volume, e gran parte di esse riguarda proprio le spese fiscali. Ciò che rende un sistema impositivo complesso, in generale, non è la regola, ma l'insieme delle deviazioni che si innestano sul suo funzionamento, soprattutto quando le eccezioni si definiscono con modalità che non riflettono obiettivi coerenti con la struttura del prelievo.

In quinto luogo, alcune agevolazioni fiscali generano benefici maggiori per i contribuenti ad alto reddito, oppure sono concentrate su un numero

esiguo di contribuenti, per motivazioni che potrebbero aver perduto rilevanza, e con esiti distributivi non desiderabili.

3. Prospettive di riforma: alcune indicazioni generali

Il ricordato disegno di legge delega per la riforma fiscale contiene indicazioni molto generali e in sostanza piuttosto vaghe sul tema delle spese fiscali. Dopo avere affermato che tra i principi e criteri direttivi generali della riforma dell'intero sistema fiscale vi sono – tra gli altri – la razionalizzazione e la semplificazione del sistema tributario, la riduzione dei costi di adempimento e dell'erosione fiscale, la delega si limita, a proposito dell'imposta sul reddito, a fissare l'obiettivo del *“riordino delle deduzioni dalla base imponibile e delle detrazioni dall'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche, tenendo conto della loro finalità e dei loro effetti sull'equità e sull'efficienza dell'imposta”*. Non si menziona quindi esplicitamente la riduzione del numero e del costo delle spese fiscali, limitandosi all'enunciazione, peraltro importante, del principio della riduzione dell'erosione fiscale. Del resto, in mancanza di interventi decisi in questa direzione sarebbe di fatto impossibile semplificare il sistema e ridurre l'erosione.

Indubbiamente la delega avrebbe una cogenza maggiore se individuasse anche le linee guida della revisione delle spese fiscali, traducendole in chiari principi di delega. La preparazione di questi principi dovrebbe essere accompagnata da una fase di confronto e concertazione con le parti sociali.

In realtà alcuni principi generali della delega avevano già, implicitamente, importanti ricadute sulle spese fiscali. Il riferimento è, in primo luogo, al ricordato *benchmark* teorico: il sistema *“compiutamente duale”*. Questa scelta richiederebbe infatti di ridurre al minimo le esenzioni e i trattamenti differenziati rispetto alla regola generale secondo la quale i redditi da lavoro vanno **tutti** tassati in progressiva, mentre **tutti** i redditi derivanti dall'impiego di capitale vanno tassati alla stessa aliquota proporzionale, indipendentemente dal tipo di attività, dal settore o dalla forma giuridica del percettore. Il disegno di legge delega prevede inoltre la tendenziale *“neutralità tra i diversi sistemi di tassazione delle imprese, per limitare distorsioni di natura fiscale nella scelta delle forme organizzative e giuridiche dell'attività imprenditoriale”*. L'applicazione coerente di questi criteri limiterebbe

fortemente il numero e l'importanza delle spese fiscali. In particolare, i trattamenti tributari differenziati dovrebbero essere razionalizzati, affinché costituiscano in ogni caso – un elemento di struttura del prelievo sui redditi e non fattori di eccezione o di esenzione.

Alla luce di questi criteri generali, alcune spese fiscali presenti nell'ordinamento attuale emergono per la loro incoerenza sistemica e per il loro peso in termini di mancato gettito. Si tratta, in particolare, dell'estensione del regime forfettario con aliquota del 15% per le partite Iva individuali con ricavi fino a 65mila euro (cosiddetta “*flat tax* degli autonomi”) e dell'esenzione dei redditi degli imprenditori agricoli dall'Irpef (che godono da tempo anche dell'esenzione da IMU e IRAP).

Entrambe violano l'equità orizzontale, consentendo forti risparmi d'imposta, o l'esenzione tout court, rispetto ad altre tipologie di reddito. I redditi interessati sfuggono alla progressività, violando quindi anche l'equità verticale. Entrambe violano il criterio della neutralità nella tassazione delle imprese. Contrastano anche la crescita economica (che tra l'altro è obiettivo di fondo della delega), perché disincentivano le imprese a crescere dimensionalmente o ad evolvere verso forme organizzative più complesse. Questi redditi sfuggono anche alle addizionali Irpef regionali e comunali, limitando ulteriormente la capacità contributiva ed estendendo alla finanza regionale e locale le incoerenze tra il godimento dei servizi pubblici e la partecipazione al loro finanziamento.

Nella stessa direzione dei principi ricordati in precedenza, il disegno di legge delega richiede anche di “armonizzare”, sia pure con gradualità, i regimi di tassazione del risparmio. Questo principio coinvolge l'intera struttura dell'imposizione dei redditi da capitale, cui dovrebbe applicarsi un'aliquota uniforme, per garantire simmetria di trattamento indipendentemente dalla tipologia di investimento (ad esempio, immobiliare o finanziario). In questo contesto, ad esempio, la cedolare secca sui canoni di locazione abitativi risulta oggi agevolata: l'aliquota è infatti bassa rispetto agli altri redditi di capitale.

Queste sono alcune delle priorità su cui una riforma delle agevolazioni fiscali dovrebbe intervenire. La delega fiscale, se i suoi principi avessero trovato piena e coerente attuazione, avrebbe potuto e essere un'ottima

occasione. La delega è però avviata ad uscire dal dibattito parlamentare con importanti modifiche. I ricordati principi generali molto probabilmente non sopravviveranno, e saranno comunque affiancati da eccezioni che li contraddicono, giungendo a un risultato complessivo privo di coerenza. Al termine di una negoziazione politica su questa o quella proposta specifica, molte delle spese fiscali più eclatanti verranno mantenute: alcune, come il regime forfettario degli autonomi, verranno estese. Con rimbalzi mediatici forti, in vista anche della campagna elettorale per le elezioni politiche che sono comunque vicine. La sintesi finale sarà probabilmente in stretta analogia con il documento delle Commissioni parlamentari presentato a luglio scorso, che proponeva non una riforma organica, ma un insieme di interventi parziali e scoordinati, senza prevedere interventi di respiro sulle spese fiscali, anzi puntando al loro mantenimento, con la sola trasformazione di alcune di esse in spesa diretta, e in taluni casi al loro potenziamento. Peraltro, quel documento, nella parte generale introduttiva, richiama la necessità di un ripensamento organico del modello di imposizione, proponendo, appunto, il modello duale, salvo poi disattenderlo introducendo eccezioni molto estese, di conservazione dell'esistente.

Occorrerebbe invece una vera riforma delle spese fiscali, con obiettivi ambiziosi. Per giungere a una soluzione strutturale, sarebbe necessario guardare al sistema tributario in una prospettiva diversa da quella che ha caratterizzato la storia recente del fisco e ha permeato il dibattito parlamentare recente e attuale. È necessario, in altri termini, un cambio di paradigma. Il percorso di alcune delle nostre imposte più importanti ha portato, a fronte di una struttura "formale" soddisfacente, a una struttura "sostanziale" piuttosto deficitaria; e il deficit di struttura sostanziale è stato anche determinato dalla pratica di piegare il sistema tributario e le singole imposte verso obiettivi impropri, un esito di cui la proliferazione delle spese fiscali è certamente responsabile.

Per ciò che riguarda l'Irpef, tale esito è ormai evidente, tanto da poter affermare che qualsiasi proposta di revisione del tributo debba essere accompagnata da una profonda ristrutturazione delle spese fiscali. Ciò sia al fine di recuperare risorse per contribuire al finanziamento di riduzioni generalizzate del carico fiscale e/o di nuove esigenze di spesa pubblica, in particolare in tema di *welfare*, sia per avviare un processo di adeguamento

della struttura dell'Irpef che limiti il ricorso ad eccezioni ed esenzioni che non siano connaturate, e quindi richieste, dalla struttura stessa del prelievo.

Al riguardo, un punto importante della riflessione dovrebbe coinvolgere da un lato la predisposizione di elementi di confronto tra l'efficacia delle spese fiscali e l'efficacia dei programmi di spesa pubblica già rivolti alla stessa finalità, e dall'altro la possibilità che alcune spese fiscali siano più opportunamente trasformate in spesa pubblica qualora gli obiettivi (distributivi o settoriali) siano ritenuti rilevanti. Il confronto con la spesa pubblica appare fondamentale per una razionalizzazione del sistema delle spese fiscali, anche per evitare che il sistema tributario continui ad erogare risorse con un certo grado di illusione finanziaria.

Soprattutto per quest'ultima ragione, e per quanto complessa, la revisione delle agevolazioni fiscali dovrebbe essere affrontata attraverso l'analisi di gruppi omogenei di casi, evitando soluzioni che mirino semplicemente a contenerne l'uso da parte dei contribuenti attraverso tetti complessivi all'importo fruibile, come peraltro talvolta sostenuto nel dibattito recente e già in parte previsto⁴. Così facendo, infatti, si manterrebbe inalterata l'incoerenza complessiva del sistema tributario e la sua complessità, rinunciando a qualsiasi semplificazione. Soprattutto si rinunciarebbe a qualsiasi valutazione circa la meritorietà delle varie misure. Si consentirebbe, inoltre, la sopravvivenza anche di agevolazioni il cui obiettivo non rientra nelle priorità della politica fiscale, compromettendo il grado di chiarezza di una possibile riforma, probabilmente posponendola a tempo indefinito. Non saremmo certo di fronte a un cambio di paradigma. Anzi, si consoliderebbe l'esistente, mentre invece andrebbe contrastata la tentazione di perpetuare l'uso delle agevolazioni fiscali come grimaldello utile a generare sgravi fiscali permanenti, senza che a ciò corrispondano coerenti indirizzi di organizzazione del sistema tributario.

⁴ Dal 2020, le detrazioni al 19% per oneri personali, ad eccezione di quelle relative agli interessi passivi riguardanti i mutui contratti per la prima abitazione, delle spese sanitarie, e delle liberalità a favore di partiti politici, sono riconosciute integralmente solo per redditi fino a 120 mila euro. Per redditi tra 120 mila e 240 mila euro la detrazione è parziale e si annulla successivamente.

Per rispondere a questo cambio di paradigma è opportuno procedere assumendo come ideale punto di riferimento la più ampia eliminazione possibile delle spese fiscali (una sorta di *zero-base budgeting*), al netto di quelle che sono direttamente connesse alla struttura delle singole imposte, o che siano necessarie in ragione di vincoli sovranazionali (come nel caso di alcune agevolazioni nel settore dei trasporti marittimi o aerei internazionali, o l'esclusione dell'Irpef di borse di studio erogate a cittadini stranieri in virtù di accordi internazionali), o che si rendano utili per evitare costosi accertamenti e riscossioni di imposte nell'ottica della semplificazione del prelievo (come le esenzioni ed esclusioni relative ai redditi agricoli e di terreni che in ragione della loro estrema parcellizzazione sul territorio potrebbero richiedere spese di accertamento e riscossione superiori alle effettive imposte riscosse), o che evitino duplicazioni di imposta (come nel caso degli assegni al coniuge separato).

Al netto delle ricordate esclusioni, sulle rimanenti (moltissime) spese fiscali è ineludibile riflettere se sia opportuno o meno mantenerle, valutandone il costo, la frequenza con cui vengono utilizzate, e la validità degli obiettivi perseguiti, dato che – come visto in precedenza – esse trovano giustificazione nel perseguimento di obiettivi diversi.

Per ciò che riguarda i trattamenti tributari differenziati, quelli cioè che interessano tipologie specifiche di redditi o di contribuenti, essi dovrebbero essere razionalizzati in relazione al modello di base imponibile di cui l'Irpef si vorrà dotare (duale, semi-comprensivo, o onnicomprensivo), affinché essi costituiscano, in ogni caso, un elemento di struttura del prelievo sui redditi e non fattori di eccezione o di esclusione. Un processo di questo tipo, tipicamente, coinvolge l'intera struttura della imposizione dei redditi da capitale, che – se non ricondotta in progressività – dovrebbe essere caratterizzata dall'applicazione di un'aliquota uniforme per garantire simmetria indipendentemente dalla tipologia di investimento (ad esempio, immobiliare o finanziario). Per i trattamenti agevolativi o differenziati che esulino da questi canoni di valutazione, sarà invece necessario valutare l'opportunità di adottare strumenti alternativi a quello fiscale. Ciò sia perché la logica di adottare il solo strumento fiscale per soddisfare esigenze di qualsiasi natura mostra significativi limiti; e sia perché l'adozione di strumenti *ad hoc* dal lato della spesa pubblica

consentirebbe una maggiore trasparenza sia del prelievo sia dell'uso che di esso se ne fa.

Questo cambio di paradigma si rende tanto più opportuno quanto più si consideri che nell'attuale fase storica i sistemi tributari faticano a ricondurre a tassazione molte modalità di produzione di reddito e ricchezza. Ciò vale per i redditi da capitale, per i redditi delle imprese multinazionali, per i redditi che derivano dall'espansione delle grandi imprese digitali senza localizzazioni fisiche che non siano quelle legali, per i patrimoni che possono assumere forme di detenzione spesso non raggiungibili dal fisco. Se da un lato, la difficoltà di ricondurre a tassazione questi redditi è essa stessa fonte di emulazione da parte di coloro che non possono fare altrimenti che erodere o evadere le imposte nazionali, dall'altro appare quanto mai opportuno che i sistemi tributari si pongano con decisione sulla strada di limitare fortemente il numero di eccezioni e deroghe ai regimi normali di imposizione. Tale percorso inizia con la rimozione delle agevolazioni fiscali, e dovrebbe far parte di un più generale progetto di riavvicinamento tra necessità del prelievo e benefici della spesa pubblica, qualora si consideri che l'erosione del tributo non si ferma al solo tributo, ma si estende ad una più preoccupante erosione nella fornitura di beni e servizi pubblici.

Si dovrà anche ragionare, nella prospettiva di un riordino, sulla coerenza dell'uso di deduzioni o detrazioni per specifici provvedimenti agevolativi, essendo diverso il risparmio di imposta che i due strumenti possono generare, un elemento che richiede quindi motivazioni tecniche connesse agli obiettivi dell'agevolazione stessa. Ma anche nell'ambito di ciascuno specifico strumento, sarà opportuno valutare in che misura esso debba essere utilizzato; non è infrequente, ad esempio, che allo stato attuale l'uso delle detrazioni avvenga con misure diverse, talvolta in somma fissa, talvolta con percentuali differenziate. Ciò anche in ragione del fatto che la generosità relativa dell'uno o dell'altro strumento dipende proprio dalla misura relativa degli stessi.

C'è infine un punto di riflessione generale che coinvolge i rapporti tra progressività dell'Irpef, uso delle spese fiscali e accesso ai programmi di spesa pubblica. Al riguardo, è necessario tenere conto del fatto che il beneficio delle agevolazioni fiscali, per la parte di contribuenti che può fruirne, ha come contropartita il fatto che un'altra parte di contribuenti dovrà sostenerne il costo. Generalmente, i sistemi tributari funzionano in

modo soddisfacente finché i programmi di imposizione e di spesa fiscale generano benefici diffusi e costi diffusi; al contrario, nella misura in cui i sistemi tendono a benefici concentrati (su una parte) e costi concentrati (su un'altra), è inevitabile che nel lungo periodo si manifestino significativi problemi di consenso sociale, soprattutto nella misura in cui i prelievi sono organizzati su base progressiva. A ciò si aggiunga che, nel caso dell'Irpef, a fronte della progressività del sistema tributario – che di per sé garantisce che per uno stesso servizio pubblico ci siano 'prezzi differenziali' in relazione al livello di reddito dei contribuenti – i sistemi di *welfare* sono invece organizzati generalmente con la prova dei mezzi, che tendono ad escludere i contribuenti con redditi medio-alti. C'è quindi un problema di carico fiscale molto concentrato su contribuenti che non possono godere dei benefici della spesa, questione che dovrebbe trovare soluzione nell'uso più limitato della prova dei mezzi a favore di servizi pubblici universali, sia dal lato finanziario (gratuito o quasi gratuito) sia dal lato della disponibilità, cioè senza razionamento causato da lunghe liste di attesa nell'accesso.

Non è infine da trascurare il fatto che nell'attuale assetto le spese fiscali che comportano la non imponibilità di alcune categorie di reddito causano una riduzione dell'ISEE, favorendo l'accesso a prestazioni di *welfare* basate sulla prova dei mezzi.

In conclusione, dalla discussione precedente possiamo trarre alcuni criteri generali che dovrebbero guidare il tentativo di riforma del sistema delle spese fiscali:

-
1. coerenza con criteri costituzionali (solidarietà, capacità contributiva, uguaglianza, ecc.);
 2. coerenza con iniziative di riforma complessiva del sistema tributario;
 3. coerenza con la legislazione UE o con misure raccomandate dalla UE;
 4. necessità di evitare doppie imposizioni;
 5. valutazione dei pro e contro in base alla "meritorietà" o "dannosità" degli effetti;
 6. razionalizzazione dei criteri e delle forme tecniche di erogazione;

7. valutazione dell'opportunità di sostituire alcune spese fiscali con provvedimenti di spesa.

A conclusione di questa sezione, sono necessarie alcune considerazioni. Come ricordato, si è qui assunto come ideale punto di riferimento la più ampia eliminazione possibile delle spese fiscali (lo *zero-base budgeting*) e ci si è basati sui criteri ispiratori del disegno di legge delega di riforma fiscale. In particolare, si è assunta l'ipotesi dell'attuazione di un sistema compiutamente duale, riguardo alla imposizione dei redditi, e si è conseguentemente ragionato in termini di uniformità di trattamento tra le diverse forme di redditi da lavoro, da un lato, e di redditi da capitale, dall'altro. Si è anche assunto il criterio dell'uniformità di trattamento fiscale tra le imprese, per evitare discriminazioni nella scelta delle forme organizzative o giuridiche. Si è anche ragionato in termini di completezza e "comprensività" del sistema tributario: cioè, si è assunto che tutti i redditi da lavoro debbano subire l'imposizione progressiva, così come tutti i redditi da capitale dovrebbero essere soggetti ad aliquota proporzionale, tendenzialmente uniforme. Il tutto ispirato, sullo sfondo, dai principi costituzionali della solidarietà, dell'uguaglianza, della capacità contributiva.

E' evidente che se la legge delega viene, come è assai realistico pensare, approvata con il sostanziale abbandono dei ricordati criteri e sancendo la permanenza, o perfino l'estensione, dei regimi agevolativi vigenti, le considerazioni svolte in questo lavoro assumono la valenza di indicazioni a futura memoria. In altre parole, pur ribadendo la loro validità, in linea di principio, e anche la loro urgenza, nella misura in cui si ritenga urgente attuare una vera, sistematica riforma del nostro sistema tributario, va tenuto presente che le indicazioni qui esposte hanno un senso se inquadrare in una riforma organica, e quindi se considerate nel loro complesso. Indicazioni specifiche in merito a questa o quella spesa fiscale non possono essere estrapolate al di fuori del contesto generale. O si attua una revisione organica delle spese fiscali, avendo a riferimento un modello riformato di tassazione, o si perpetua il sistema attuale. Interventi singoli, fuori da un contesto di riforma, non farebbero che perpetuare, anzi peggiorare, le attuali discriminazioni, iniquità ed inefficienze, confermando la logica di "vincitori" e "vinti" che mina la crescita economica e la coesione sociale.

4. Modalità procedurali per la revisione delle spese fiscali

Riguardo alle modalità procedurali con cui affrontare la revisione delle spese fiscali, appare utile distinguere tra un intervento *una-tantum* di “soltimento”, collegato alla riforma fiscale, e modifiche a regime nelle procedure, finalizzate a contrastare la tendenza al mantenimento perpetuo delle agevolazioni, una volta introdotte, e ad ostacolare l’introduzione di nuove.

Con riferimento all’intervento *una tantum* sarebbe stato razionale, una volta individuate le scelte di fondo della riforma fiscale e i criteri e principi su cui costruire la legge delega, individuare anche le linee guida della revisione delle spese fiscali, e tradurle in chiari principi di delega. La preparazione di questi principi avrebbe dovuto essere accompagnata da una fase di confronto e concertazione con le parti sociali.

Per ciò che riguarda le modifiche a regime nelle procedure, si potrebbero prevedere termini specifici con riferimento sia alla vigenza delle agevolazioni fiscali, sia ai tempi di analisi e riesame delle stesse. Sul primo punto, si potrebbe introdurre, ove non già prevista e comunque in maniera uniforme, una clausola di decadenza (*sunset clause*) per la quale dopo un certo numero di anni, se non riconfermata, l’agevolazione fiscale decade. Riguardo al secondo punto, si potrebbe obbligare a un riesame e a una discussione di merito sull’abolizione, conservazione o modifica di spese fiscali introdotte da un certo numero di anni (ad esempio, cinque anni). Regole di questo tipo avrebbero il vantaggio di impegnare il parlamento a ridiscutere, e se del caso confermare esplicitamente, la disposizione agevolativa, evitando che essa proceda per inerzia. Si porrebbe così un freno al processo di dilatazione dell’erosione fiscale, che sembra inarrestabile e in accelerazione.

Sempre sul secondo punto, le procedure di bilancio potrebbero essere modificate e prevedere, come prima fase, la decisione sulle agevolazioni fiscali da mantenere o da abolire, motivata anche sulla base di una valutazione della loro efficacia. Si potrebbe poi esplicitamente prevedere che nel prosieguo della sessione di bilancio ulteriori spese fiscali possano essere introdotte soltanto nei limiti in cui agevolazioni fiscali vigenti siano

state eliminate⁵. Sarebbe propedeutico a queste modifiche procedurali che il rapporto annuale sulle spese fiscali fosse redatto e consegnato dalla Commissione ministeriale prima dell'inizio della sessione di bilancio, piuttosto che in allegato allo stato di previsione dell'entrata. Così come sarebbe anche fondamentale che fosse data finalmente attuazione alla norma (D.lgs. 160/2015, art. 1, comma 4) che dispone che il rapporto annuale della Commissione analizzi *“gli effetti micro-economici delle singole spese fiscali, comprese le ricadute sul contesto sociale”*, per le spese fiscali in vigore da almeno cinque anni. Sarebbe altresì fondamentale che il rapporto programmatico presentato dal governo al parlamento nella Nota di aggiornamento al DEF indicasse, come prevede il D.lgs 160/2015, art. 1, c.1, *“gli interventi volti a ridurre, eliminare o 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.”* Finora questa disposizione è stata interpretata in modo molto lasco, concretandosi in impegni generici, che non si sono tradotti in azioni puntuali ed efficaci di revisione della materia.

5. Un esame più dettagliato delle spese fiscali

In questa sezione si esaminano più in dettaglio le spese fiscali che riguardano l'Irpef, considerate dalla Commissione che annualmente le censisce. Il riferimento è al Rapporto 2020.⁶ Non vengono quindi considerate le spese fiscali introdotte successivamente alla presentazione del Rapporto, ad esempio con le leggi di bilancio 2021 e 2022 e con provvedimenti successivi (se ne fornisce tuttavia un elenco nell'Allegato 2, predisposto dalla segreteria del CNEL). Sono ricomprese anche le spese fiscali relative alle imposte sostitutive dell'Irpef, i crediti d'imposta e le altre misure relative al reddito d'impresa. Non sono state invece considerate le misure introdotte a livello regionale e locale (ad esempio, le

⁵ La regola potrebbe essere derogata nel caso di eventuali esigenze impreviste su cui è necessario e urgente intervenire.

⁶ Si veda <https://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2021/Rapporto-spesse-fiscali-nov-2020.pdf>

soglie di esenzione dell'Irpef autonomamente decise a livello locale per le addizionali Irpef).

Le spese sono raggruppate in 19 categorie omogenee (*cluster*), in funzione delle loro caratteristiche e degli obiettivi che perseguono, in modo da facilitare un ragionamento più organico sulla loro eventuale revisione. Tali raggruppamenti non sono sempre semplici e immediati, date le molteplici finalità che spesso, come si è detto, le spese fiscali perseguono.⁷

Di seguito, si elencano i cluster individuati, con l'avvertenza che per tre di questi non si procede ad una specifica analisi. Dato il carattere eccezionale delle misure in essi raggruppati, non si analizzano il Cluster 11 "Misure emergenza Covid", che raggruppa misure introdotte per far fronte alla emergenza della pandemia, e il Cluster 18 "Sisma e calamità naturali", le cui misure hanno lo scopo specifico di introdurre agevolazioni fiscali per far fronte alle situazioni emergenziali dovute a calamità naturali, come appunto quelle a seguito di sisma. Tutte queste misure per la loro specifica finalità sono di natura straordinaria e hanno carattere temporaneo. Infine, non si analizza il Cluster 2 "SAF", in quanto essendo sussidi ambientalmente favorevoli non si è ritenuta necessaria una loro disamina critica.

⁷ Conseguentemente, alcune misure potrebbero essere anche inquadrare in altri cluster. Simmetricamente, le misure presenti in uno specifico cluster potrebbero non essere esaustive. Ad esempio, le misure incluse nel cluster "Sport" non includono: il cosiddetto "sport bonus"; le detrazioni per erogazioni liberali a favore delle società ed associazioni sportive dilettantistiche (entrambe inserite nel cluster "Erogazioni liberali"); alcune agevolazioni ai redditi degli atleti (incluse nel cluster "Redditi di lavoro dipendente e assimilati"); le agevolazioni al rientro in Italia degli sportivi professionisti (incluse nel cluster "Rientro dei cervelli, Ricerca e Sviluppo").

Cluster delle spese fiscali collegate all'Irpef

Cluster	Nome Cluster	Frequenza	Comp. %	Effetti finanziari 2021 (ml di euro)	Comp. %
1	AGRICOLTURA E PESCA	19	5,9	-1.148	2,1
2	SAF (Sussidi Ambientalmente Favorevoli)	9	2,8	-97	0,2
3	REDDITI DA ATTIVITÀ FINANZIARIE	7	2,2	-166	0,3
4	REDDITO DI IMPRESA	11	3,4	-470	0,8
5	IMMOBILI: FABBRICATI E TERRENI	40	12,4	-21.409	38,6
6	LAVORO AUTONOMO	5	1,5	-1.477	2,7
7	INCENTIVI AGLI INVESTIMENTI	18	5,6	-2.596	4,7
8	REDDITI DI LAVORO DIPENDENTE E ASSIMILATI	62	19,2	-7.472	13,5
9	RIENTRO DEI CERVELLI, RICERCA E SVILUPPO	8	2,5	-1.484	2,7
10	PREVIDENZA	11	3,4	-5.733	10,3

11	MISURE EMERGENZA COVID	29	9,0	-4.088	7,4
12	EROGAZIONI LIBERALI	38	11,8	-284	0,5
13	IMPRESE SOCIALI, FONDAZIONI E MUTUO SOCCORSO	11	3,4	-130	0,2
14	SANITÀ	5	1,5	-4.801	8,7
15	CULTURA	15	4,6	-762	1,4
16	WELFARE	18	5,6	-3.138	5,7
17	SPORT	3	0,9	-627	1,1
18	SISMA E CALAMITÀ NATURALI	5	1,5	-69	0,1
19	OPERAZIONI STRAORDINARIE E RIVALUTAZIONI	9	2,8	508	-0,9
TOTALE		323	100	55.442	100

Cluster 1 – Agricoltura e Pesca

A partire dall'anno 2017 **sono stati esentati da Irpef i redditi dominicali e agrari degli imprenditori agricoli professionali** (misura 26). L'esenzione, inizialmente giustificata come misura di sostegno temporaneo a fronte di un momento di crisi congiunturale del settore, è stata poi di anno in anno prorogata, fino al 2022, con l'ultima legge di bilancio. L'andamento della produzione negli anni in esame non risulta peraltro particolarmente negativa, non peggiore rispetto ad altri settori dell'economia, e comunque non giustifica l'esenzione per l'intero comparto.

Si tratta di una violazione grave dei principi di capacità contributiva e di uguaglianza: il reddito d'impresa degli imprenditori agricoli, eccetto le altre attività eccedenti le potenzialità del terreno, è completamente esente da Irpef; il che comporta anche l'esenzione dalle addizionali regionale e comunale. Va ricordato, tra l'altro, che questa esenzione è stata preceduta dall'esenzione dei terreni dall'IMU e dall'esenzione dall'IRAP. L'attuale regime impositivo di questa categoria di imprenditori suscita dubbi anche riguardo all'obbligo costituzionale di solidarietà: infatti, a fronte della piena fruizione dei beni pubblici indivisibili (difesa, sicurezza, giustizia, viabilità) e dei servizi pubblici universali nazionali e locali (sanità, istruzione, assistenza) non contribuisce alla fiscalità generale che li finanzia, neanche locale (se non in altre vesti: consumatori, risparmiatori, ecc.). Queste esenzioni vanno riviste, in particolare quella dall'Irpef non va rinnovata.

A ciò si aggiunga che possono **optare per la determinazione catastale dei redditi** anche le società di persone, le Srl e le cooperative agricole (misura 18). La disciplina fiscale propria dei titolari dell'impresa agricola è estesa ai familiari coadiuvanti, appartenenti al medesimo nucleo familiare, iscritti alla gestione assistenziale e previdenziale agricola quali coltivatori diretti (misura 28).

Anche se l'esenzione Irpef non venisse rinnovata (ma, come ricordato, non è finora accaduto, neppure con la legge di bilancio 2022) resterebbe il fatto che questi redditi, determinati in base ad estimi catastali obsoleti, sono molto sottostimati rispetto ai redditi effettivi. Va rilevato che le Spa operanti in agricoltura determinano l'imponibile Ires come reddito

d'impresa effettivo, in base a costi e ricavi di bilancio e riprese fiscali, come tutte le società di capitali operanti nel resto dell'economia. Le Srl e le cooperative, soggetti giuridici che negli altri settori di attività economica sono tassati anch'essi sulla base del reddito effettivo, in agricoltura possono optare per la tassazione catastale, con un forte risparmio fiscale (oggi l'esenzione). Esiste quindi un forte incentivo fiscale in agricoltura ad assumere la veste giuridica di imprenditore individuale, società di persone, Srl o cooperative. Ma soprattutto va rilevato che, anche se venisse superata l'esenzione "temporanea" dei redditi agrari, in assenza di una riforma degli estimi catastali il regime di tassazione dei redditi prodotti nel settore agricolo sarebbe comunque fortemente agevolato rispetto ai redditi d'impresa prodotti nel resto dell'economia

I redditi dominicale e agrario vengono azzerati in caso di perdita del prodotto almeno per il 30% in conseguenza di eventi naturali (misure 2 e 3). Le misure rispondono al criterio di fornire sostegno in caso di eventi naturali negativi. Hanno effetti finanziari modesti. Soprattutto, se gli eventi di tipo meteorologico (grandine, siccità, alluvione) o biologico (attacchi di parassiti o insetti) non sono tenuti in conto nella determinazione del reddito ordinariamente ritraibile dal terreno (rendita catastale), la misura ha una sua ratio. Tiene infatti conto della circostanza che il reddito agrario non è effettivo, ma "normalizzato" catastalmente. Risponde quindi, in linea di principio, a criteri di capacità contributiva. Questa agevolazione è comunque inattiva, perché oggi, come ricordato, i redditi dominicali e agrari per gli agricoltori professionali sono esclusi dall'Irpef (misura 26).

La misura **17** prevede la possibilità per le società di persone e le Srl costituite da imprenditori agricoli, che esercitano esclusivamente le attività dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione di prodotti agricoli ceduti dai soci, di determinare il reddito in modo forfettario, applicando all'ammontare dei ricavi il coefficiente di redditività del 25 per cento. La misura **19** ha esteso ad altre attività "connesse" all'agricoltura (incluso l'agriturismo) il **regime forfettario** di determinazione del reddito, anche per gli imprenditori individuali. Questo stesso regime è stato esteso alle attività enoturistiche (misura **120**) e oleoturistiche (misura **142**), che sono state equiparate all'agriturismo.

Non producono reddito i fabbricati rurali strumentali, cioè: le abitazioni delle persone addette alla coltivazione della terra, alla custodia dei fondi e del bestiame e le costruzioni destinate; al ricovero degli animali; alla custodia delle macchine, degli attrezzi e delle scorte; alla protezione delle piante, alla conservazione dei prodotti agricoli e alle attività di manipolazione e trasformazione) (misura 183). Per le altre imprese non agricole, i fabbricati strumentali non sono soggetti all'imposta fondiaria, ma contribuiscono alla produzione del reddito effettivo, tassato in Irpef o Ires. Se il reddito catastale tenesse conto del reddito riveniente anche dai fabbricati, anziché solo dai terreni, non vi sarebbe discriminazione a favore degli imprenditori agricoli. Da notare inoltre che gli immobili strumentali sono generalmente soggetti a IMU ad aliquota ordinaria, mentre a quelli rurali si applica l'aliquota ridotta dello 0,1 per cento, che i comuni possono ridurre fino all'azzeramento. Si tratta di un'ulteriore agevolazione che discrimina a favore del settore agricolo, come pure l'esenzione dall'Irap.

In sostanza, pur prescindendo dalla recente esenzione dall'Irpef delle rendite catastali dei terreni, il regime di tassazione degli imprenditori agricoli si discosta fortemente dal reddito d'impresa effettivo. L'opzione per il regime catastale, fortemente sottostimato, concessa alle Srl e alle cooperative amplia l'area dell'erosione. Sulle attività "connesse" (che comprendono la fornitura di servizi e l'agriturismo, l'enoturismo e l'oleoturismo) è possibile applicare forfettizzazioni sui ricavi fatturati in IVA, accentuando l'incentivo a non fatturare e ampliando l'allontanamento dal reddito effettivo, senza limiti massimi di fatturato. In conclusione, l'imposizione dei redditi delle imprese agricole andrebbe ridisegnata completamente, per avvicinarla al reddito effettivo e uniformandola il più possibile a quella delle altre imprese.

Le misure riguardanti la **pesca** agevolano in particolare le imprese che esercitano la pesca costiera e in acque interne e lagunari (misura 94) e la pesca mediterranea e oltre gli stretti (misura 95), applicando le agevolazioni che spettano alle navi iscritte nel registro internazionale. Le agevolazioni riguardano il trattamento Irpef del personale imbarcato e l'imposta sui redditi dell'armatore. Le agevolazioni riguardanti il Registro internazionale sono aiuti di stato autorizzati dalla Commissione europea, volti a tutelare l'attività svolta da operatori residenti all'interno della UE rispetto alla concorrenza internazionale. Sono peraltro auspicabili, in

coerenza con gli obiettivi generali di tutela dell'ambiente, iniziative internazionali di contrasto al depauperamento ittico.

Cluster 3 – Redditi da attività finanziarie

L'evoluzione della tassazione delle attività finanziarie si è orientata verso un sistema in cui le imposte sugli interessi da forme obbligazionarie avvengono con aliquota fissa al 26%, mentre i dividendi e i redditi da capitale tendono a subire un prelievo vicino al 43%, sia per le persone fisiche che per le imprese individuali; tra le società valgono le regole del sistema di *participation exemption*.

Tuttavia una rilevante eccezione è costituita dall'**aliquota agevolata al 12,5% per i titoli di Stato**, che riguarda le persone fisiche; alla stessa aliquota sono tassati gli interessi sul risparmio postale (BPF). La presenza di questa eccezione determina una tendenza a estendere ulteriormente i trattamenti agevolati, come prova il caso degli interessi sui project bond (misura 58).

Anche maggiore è l'agevolazione, come esenzione, rivolta agli **investimenti ai fondi di venture capital (FVC) e ai PIR (piani individuali di risparmio)** (misure 57, 108, 109, nonché legge di bilancio 2017 e DL Rilancio 2020). Gli FVC investono l'85% in start up e sono disciplinati da norme europee. Mentre gli investitori in FVC si rivolgono a intermediari specializzati e sono, di regola, consapevoli degli alti rischi connessi alle start up da finanziare, la stessa cosa non può dirsi per i PIR. Anche i PIR sono caratterizzati dall'esenzione degli investimenti, che vengono effettuati su PMI o comunque imprese non quotate, e vengono gestiti da fondi comuni d'investimento. I PIR hanno avuto, al momento dell'introduzione, un buon successo, che ha portato a dirottare verso di loro non solo il flusso di risparmio ma anche una parte dello stock, visti anche i limiti molto elevati dell'investimento agevolato (30.000 euro annui per un massimo di 150.000) e l'entità del beneficio fiscale: la totale esenzione (anche dall'imposta di successione, di cui beneficiano solo i titoli di Stato e il risparmio postale). Lo scoppio della pandemia ha determinato una caduta, per il verificarsi improvviso di rischi non previsti, affrontati da risparmiatori probabilmente non preparati. Anche il recente mix di inflazione e pericolo di recessione non ha certo aiutato la raccolta. Un ulteriore rilievo critico, che viene spesso formulato, consiste nel fatto che

l'agevolazione determina uno spostamento in capo all'intermediario del risparmio d'imposta, sotto forma di costi di gestione più alti.

L'uniformità di tassazione ad un'aliquota, quale quella attuale del 26%, sarebbe coerente con un sistema duale in cui tutti i redditi di capitale siano tassati con uguale aliquota.

Anche se forme analoghe ai PIR e altre forme di risparmio agevolato esistono in vari paesi europei, i costi connessi alla frammentazione nel trattamento fiscale dei rendimenti di investimenti finanziari diversi da quelli previdenziali andrebbero meglio confrontati con i benefici di cercare di incanalare il risparmio verso settori che hanno maggiori difficoltà di finanziamento. A questo riguardo, va notato che la normativa italiana, che è stata frequentemente cambiata a discapito della stabilità e della certezza, ha anche sofferto di una scarsa chiarezza circa gli obiettivi strategici: favorire il risparmio individuale a lunga scadenza e/o favorire la raccolta di capitale per le PMI. Il primo obiettivo porterebbe a confrontare il trattamento con quello di altre forme di risparmio a carattere previdenziale. Riguardo al secondo obiettivo, sarebbe anche da considerare la possibilità di trovare altre forme per incentivare l'afflusso del risparmio verso settori come le PMI.

Per quanto riguarda invece il trattamento fiscale degli **interessi corrisposti ai soci persone fisiche delle cooperative** (misura 61) è opportuno approfondire l'analisi. Come normativa generale, il prestito alla società da parte del socio prevede diverse fattispecie: apporto al capitale sociale o mutuo, con o senza interessi; la cedolare (26%) è a titolo di acconto. La norma ha un intento antielusivo, che riguarda le Srl o Spa a ristretta base azionaria (il socio deve avere almeno il 2% del capitale sociale), per contrastare l'intento di trasformare gli utili in interessi.

L'art. 6 (D.L. 63/02) "*Progressivo adeguamento ai principi comunitari del regime tributario delle società cooperative*", stabilisce al comma 3 che la cedolare sia a titolo definitivo. Non si tratta peraltro di una spesa fiscale. I prestiti sociali sono una caratteristica propria di tutto il mondo cooperativo, che si inserisce nell'intento mutualistico proprio della natura sociale delle stesse. Il Prestito Sociale, che ha un'importanza rilevante nel caso delle grandi cooperative di consumo, è caratterizzato da centinaia di migliaia di soci, e assume forme ben lontane dall'apporto di capitale sociale. Ad esempio il prestito sociale COOP, emesso dalle sette grandi cooperative di consumo,

ha caratteristiche tecniche simili ai titoli postali (libretto a risparmio, interessi che aumentano col tempo, ecc.), ben lontane da quelle di un titolo partecipativo. Siamo quindi fuori dalla tipologia del conferimento di capitale sociale a società a ristretta base azionaria.

Si può inoltre rilevare come il D.lgs. 6/2003 abbia introdotto la distinzione tra cooperative a mutualità prevalente e quelle a mutualità non prevalente. La distinzione serve a stabilire i limiti in cui gli utili destinati a riserva indivisibile sono esenti dall'Ires (in precedenza non sussistevano distinzione e limiti).

Le cooperative a mutualità non prevalente possono destinare a riserva indivisibile fino al 30% degli utili.

Le cooperative a mutualità prevalente hanno limiti diversi:

per le cooperative di consumo il limite è al 32%;

per le cooperative di produzione e lavoro il limite è a 57%;

per le cooperative agricole il limite è a 77%;

per le cooperative sociali il limite è a 97%.

Come si vede, le cooperative di consumo hanno un limite di utili esenti (e quindi una tassazione almeno al 68%) quasi uguale alle cooperative non a mutualità prevalente. In sostanza si ritiene che le centinaia di migliaia di soci siano soci di tipo particolare, che non partecipano alle scelte della cooperativa, ma siano interessati a vari tipi di agevolazioni (sconti, ecc.).

La norma, quindi, non ha natura derogatoria di una specifica fattispecie rispetto ad una regola generale, quanto piuttosto il contrario; non si tratta quindi di una spesa fiscale.

La legge 59/1992, con l'obiettivo di ampliare il finanziamento, limitato alle riserve indivisibili e al credito bancario, aveva previsto altre due forme: i soci sovventori (art. 4) e, in alcuni casi particolari, i soci di partecipazione cooperativa. In questo caso però la legge parla esplicitamente di azioni nominative trasferibili, fissando limiti alla remunerazione delle stesse. A differenza del prestito sociale, queste forme hanno avuto una applicazione molto limitata.

Cluster 4 – Reddito d'impresa

Sono qui ricomprese diverse misure riguardanti attività produttive specifiche o soggetti particolari.

Riguardo alla **navigazione**, il reddito derivante dall'utilizzo di navi iscritte nel registro internazionale concorre per solo il 20% all'imponibile Ires e Irpef (misura 73). Inoltre le imprese armatoriali beneficiano di un credito d'imposta corrispondente all'Irpef dovuta sui redditi di lavoro dipendente e di lavoro autonomo corrisposti al personale di bordo imbarcato sulle navi iscritte nel Registro internazionale, da valere ai fini del versamento delle ritenute alla fonte relative a questi redditi (misura 93). Questo credito d'imposta è alternativo all'esenzione Irpef delle retribuzioni ricevute dal personale imbarcato. Queste misure sono aiuti di stato autorizzati dalla Commissione europea, volti a tutelare le attività svolte da operatori basati all'interno della UE rispetto alla concorrenza internazionale.

Alcuni crediti d'imposta sono stati concessi per **favorire la transizione tecnologica** di particolari settori: per l'acquisto di software da parte delle farmacie (misura 97); per le spese di consulenza relative alla quotazione delle PMI (misura 119); per le transazioni effettuate con strumenti di pagamento elettronico da parte di impianti di distribuzione di carburante (misura 582); per l'installazione di misuratori di cassa abilitanti alla trasmissione informatizzata dei corrispettivi all'Agenzia delle entrate (misura 583); per pagamenti elettronici su cessioni effettuate dal 1 luglio 2020. Sono misure a regime, tranne la 119 e la 583 che hanno durata temporanea. Dovrebbero invece avere tutte carattere transitorio, e cessare una volta completato il processo di transizione.

Cluster 5 – Immobili: Fabbricati e Terreni

La misura 171 prevede la deduzione della **rendita catastale dell'abitazione principale** e delle relative pertinenze. In questo modo il reddito figurativo dell'abitazione principale, che era tassato in Irpef fino al 1991, è oggi esente. Tuttavia, entra a determinare il reddito imponibile complessivo, che rileva ai fini dell'Isee. L'esenzione Irpef dell'abitazione principale si accompagna oggi all'esenzione da IMU. Una delle due andrebbe soppressa.

La misura 174 consente la detrazione per **interessi passivi su mutui ipotecari per l'acquisto o la costruzione dell'abitazione principale**. L'agevolazione aveva una sua ratio quando la rendita catastale dell'abitazione principale era tassata in Irpef. Oggi, in presenza anche dell'esenzione IMU e delle ulteriori agevolazioni sui trasferimenti, sia onerosi che per successioni e donazioni, si traduce in un sussidio netto al possesso dell'abitazione principale.

In effetti il cumulo di esenzioni e sussidi a favore dell'abitazione principale (cosiddetta "prima casa") è veramente eccessivo e costituisce un *unicum* a livello internazionale. Ma verrà probabilmente rafforzato nei prossimi anni se avranno seguito le iniziative previste dal PNRR per favorire l'acquisizione di "prime case" da parte dei giovani.

La detrazione su compensi fino a 1.000 euro pagati agli **intermediari per l'acquisto dell'abitazione principale** (misura 177) intendeva instaurare il conflitto di interessi per far emergere imponibile da parte degli intermediari. Non ha avuto gli effetti sperati.

La misura 178 stabilisce, in capo al conduttore, la detrazione dei **canoni di locazione per l'abitazione principale**. Intende ripristinare condizioni di equità rispetto all'esenzione dell'abitazione principale occupata dal proprietario. Tende a farlo in modo parziale. Se si ripristinasse la tassazione dell'abitazione principale occupata dal proprietario, questa misura perderebbe la sua ratio. Sarebbe comunque possibile sostituire questa misura, spesso affetta da incapienza, con misure di *welfare* di sostegno alle famiglie meno abbienti.

La misura 585 dispone la detrazione dei canoni e del costo di riscatto per contratti di **locazione finanziaria relativi ad abitazione principale, stipulati da giovani** di età non superiore a 35 anni con reddito complessivo non superiore a 55.000 euro. L'agevolazione, che è volta ad agevolare il leasing dell'abitazione principale, soprattutto per giovani, fa da complemento all'agevolazione in capo al conduttore per l'affitto dell'abitazione principale (misura 178) e alla deducibilità degli interessi su mutuo per l'acquisto (misura 174). Valgono i commenti lì riportati.

La misura 173 stabilisce che il canone di locazione, qualora superiore alle tariffe d'estimo catastali, è ridotto del 5 % a titolo di **deduzione forfettaria** dei costi. La misura è coerente con il principio del reddito effettivo, e quindi risponde alla capacità contributiva. La deduzione forfettaria è una misura

di semplificazione rispetto alla deduzione analitica dei costi. Semmai l'importo appare piuttosto contenuto. Nell'eventualità che le cedolari secche sulle locazioni di immobili vengano abolite e i relativi redditi vengano ricondotti a tassazione onnicomprensiva in Irpef, occorrerebbe valutare l'adeguatezza della deduzione forfettaria dei costi, ed eventualmente aumentarne la misura.

La misura **195** ha istituito la **cedolare secca sulle locazioni di abitazioni**, successivamente estesa a quelle brevi (misura **198**), agli affitti di negozi e botteghe (misura **199**), con aliquota del 21 per cento, ridotta al 10 per cento nel caso di locazione di abitazioni a canone concordato (nei comuni ad alta tensione abitativa). L'aliquota del 10% si applica anche in comuni colpiti da calamità naturali (misure **196** e **197**). Queste misure sono una delle più importanti forme di erosione dell'Irpef. Giustificate come fattore di emersione di imponibili evasi, l'esame dell'evoluzione storica ha evidenziato che la crescita dei contratti di locazione registrati non ha subito un'accelerazione dopo l'introduzione della cedolare secca, ha semmai seguito il trend di lungo periodo. Contemporaneamente, il calo dell'imposta sui contratti già registrati ha prodotto una cospicua perdita di gettito: circa 2,5 miliardi di euro. La cedolare secca va rivista. Occorre una riforma complessiva del regime degli affitti, sciogliendo il nodo tra imposta duale o ritorno alla progressività. In ogni caso, se anche prevalesse la soluzione duale, l'aliquota del 10 % appare eccessivamente bassa; anche quella del 21% è bassa, inferiore a quella sui redditi finanziari (26 %) e alla prima aliquota Irpef (23%). Resta fermo che alcune situazioni specifiche ritenute "meritevoli" potrebbero essere affrontate con misure dirette di spesa, cioè con provvedimenti di *welfare*.

Alle plusvalenze realizzate all'atto del **conferimento di immobili in SIIQ, SIINQ e Fondi di investimento immobiliari** si applica un'imposta sostitutiva del 20% (misura **67**). Agli utili relativi alla **locazione di immobili ad uso abitativo** erogati da SIIQ e SIINQ si applica una ritenuta del 15%, d'acconto per imprenditori e società, definitiva per gli altri soggetti (misura **69**). Si tratta di agevolazioni a favore di soggetti particolari attivi nella gestione immobiliare (la misura **16** ha solo 6 fruitori, con importo pro-capite di 1,07 milioni di euro).

Le **plusvalenze sugli immobili** (misura **182**) ceduti prima di cinque anni dal precedente acquisto subiscono imposizione sostitutiva con aliquota pari a quella prevalente sui redditi di natura finanziaria (26%). Questo

regime di imposizione sarebbe quindi coerente con il modello duale di imposta sui redditi. Se la cessione avviene dopo cinque anni dall'acquisto la plusvalenza è esente. Questa esenzione non è censita come spesa fiscale nel rapporto della Commissione, ma non è coerente né con il modello duale, né ovviamente con il modello onnicomprensivo. Merita quindi una riflessione. Il regime fiscale delle plusvalenze sugli immobili dovrebbe comunque essere coordinato con le imposte sui trasferimenti di ricchezza a titolo oneroso (registro, ipotecarie e catastali) e a titolo di successione o donazione.

Un gruppo di agevolazioni (misure **172, 184-194, 211 e 212**) riguarda le **ristrutturazioni edilizie**. Hanno da sempre l'obiettivo di spingere l'emersione delle attività connesse all'edilizia, obiettivo che risultano aver conseguito. Hanno una valenza a regime con aliquota del 36%. Hanno avuto maggiorazioni temporanee, ma prorogate negli ultimi anni, al 50%, 65%, 90 % da ultimo perfino al 110%, in parte per motivi congiunturali, ma soprattutto per stimolare la domanda di prodotti specifici (per riscaldamento, condizionamento, risparmio energetico, bonus facciate). La motivazione di spingere finalità ambientali (riqualificazione energetica degli edifici e interventi anti-sismici) è stata esaltata con l'ultimo intervento, quello del 110%. Ma negli ultimi anni sono stati incentivati anche l'acquisto di mobili, di grandi elettrodomestici, la sistemazione del verde, da ultimo il ricambio della rubinetteria. Queste agevolazioni hanno ovviamente effetti distributivi regressivi, perché la proprietà edilizia è concentrata sui contribuenti a più elevato reddito. Ma questo è inevitabile, se si ritiene necessario agevolare finalità ambientali, di risparmio energetico e sicurezza sismica. Fermo restando il tema dell'emersione dell'imponibile, il tema ambientale andrebbe perseguito in modo più puntuale, verificando se gli interventi agevolati hanno una vera valenza ecologica. Occorrerebbe comunque, dopo un certo periodo di applicazione, verificare la validità degli obiettivi, rivedere la tipologia dei regimi e l'entità degli incentivi, quanto meno per valutare se ridimensionarla.

La misura **272** dispone la detrazione per **canoni di locazione stipulati da studenti universitari**. Questa misura è di complemento, dal lato del conduttore, alle misure a favore del proprietario, cui si rimanda per commento.

La detrazione per le spese di **manutenzione, protezione e restauro delle case soggette a vincolo** (misura **180**) risponde al principio di capacità

contributiva, in presenza di vincoli particolari che rendono particolarmente oneroso l'intervento. È volta a tutelare il patrimonio urbanistico, artistico e storico.

La deduzione di **canoni, livelli, censi, ed altri oneri** (misura 181) che gravano sui redditi degli immobili che concorrono a formare il reddito complessivo, risponde al principio della capacità contributiva, in quanto consente di dedurre costi obbligatori.

L'esenzione dall'IRPEF in presenza solo di **redditi fondiari di importo non superiore a 500 euro** (misura 297) ha la finalità di semplificare il sistema, per i contribuenti come per l'Amministrazione, in quanto evita la redazione, presentazione e verifica di milioni di dichiarazioni dei redditi di importo trascurabile. Anche l'**esenzione dei redditi di terreni fino a euro 185,92 per soggetti titolari di redditi di pensione fino a 7.500 euro** (misura 298) ha la finalità di semplificare il sistema, per i contribuenti come per l'Amministrazione. Occorrerebbe semmai rivedere i limiti, per verificare se sono effettivamente oggi coerenti con l'obiettivo della semplificazione.

I redditi dei **fabbricati inagibili**, in quanto distrutti da eventi sismici od oggetto di ordinanze sindacali di sgombero (inclusi quelli riguardanti il ponte Morandi di Genova), non concorrono alla formazione del reddito imponibile ai fini dell'Irpef e dell'Ires, fino alla definitiva ricostruzione e agibilità dei fabbricati medesimi (misure 453, 459 e 462). Le norme rispondono a criteri di capacità contributiva.

Cluster 6 – Lavoro autonomo

La detrazione sui redditi da lavoro autonomo non è considerata una spesa fiscale perché ha la funzione di generare il minimo esente e di modulare la progressività dell'imposta. È inferiore a quella da lavoro dipendente perché il reddito da lavoro autonomo è dichiarato al netto delle spese di produzione.

Le agevolazioni riferibili al lavoro autonomo sono dominate dalla nuova "flat tax" al 15% fino a ricavi di 65mila euro (misura 520, perdita di gettito stimata 1.45 miliardi all'anno), estensione del precedente regime a favore

dei contribuenti “minimi”. Il limite di 65mila euro appare eccessivo perché riconduce a questo regime una quota estremamente elevata del totale dei lavoratori indipendenti e quindi tradisce l’intento originario di fungere da agevolazione solo per la parte marginale e più fragile di questo insieme. Gli altri regimi agevolativi rispondono ad esigenze particolari e non sono molto costosi.

Cluster 7 – Incentivi agli investimenti

Le misure 82 - 85 sono temporanee, collegate all’emergenza Covid. Intendono incoraggiare l’investimento nel **capitale di rischio delle start-up e delle PMI innovative**, nel rispetto delle regole unionali del de-minimis. L’incentivo è concesso al sottoscrittore. Forse sarebbe più efficace potenziare l’incentivo in capo alla società, rafforzando l’ACE, che è una norma a regime.

La misura 98 intende favorire la realizzazione di **nuove infrastrutture**, previste in piani o programmi approvati da amministrazioni pubbliche e di elevato importo (superiore a 50 milioni di euro), mediante contratti di partenariato pubblico-privato, per i quali non sono previsti contributi pubblici a fondo perduto ed è accertata la non sostenibilità del piano economico-finanziario. Al titolare del contratto di partenariato pubblico-privato è riconosciuto un credito di imposta (a valere sull’IRES e sull’IRAP generate in relazione alla costruzione e gestione dell’opera) nella misura necessaria al raggiungimento dell’equilibrio del piano economico-finanziario e comunque entro il limite massimo del 50 per cento del costo dell’investimento. La misura in sostanza converte il contributo a fondo perduto con crediti d’imposta a valere sulle future imposte che saranno generate dal progetto. In questo senso rende il privato partecipe del rischio di non sostenibilità economico-finanziaria. Ma appare complessa e di incerta efficacia (non è infatti certo che il progetto generi utili sufficienti). Potrebbe essere sostituita da maggiori contributi a fondo perduto se l’opera è ritenuta meritevole e rientra nelle iniziative previste dal PNRR.

La misura 99 intende favorire la realizzazione di **nuove infrastrutture autostradali** con il sistema della finanza di progetto, consentendo la fruizione del contributo pubblico a fondo perduto mediante compensazione con i versamenti di imposte dirette, Irap e Iva. Può essere valutata la soppressione, anche considerando che gli investimenti in

autostrade non rientrano tra quelli ammessi alla fruizione dei fondi del PNRR perché ritenuti non coerenti con la crescita sostenibile prevista dal NGEU.

Il super-ammortamento e l'iper-ammortamento sono stati introdotti ed estesi con le misure **103**, **104** e **129**. Il **super-ammortamento** consente la deduzione di un multiplo del costo di acquisto del bene strumentale. È nato con la legge di stabilità per il 2016, con intento squisitamente congiunturale, cioè di stimolare gli investimenti e, tramite i loro effetti moltiplicativi, trainare la crescita economica. Le successive reiterate proroghe hanno contraddetto la natura anticongiunturale della misura. La sua efficacia è quanto meno dubbia: l'orizzonte di applicazione della norma iniziale, e delle successive proroghe, è molto limitato, tale da non indurre significativi mutamenti dei piani d'investimento delle imprese. È presumibile che la gran parte degli investimenti agevolati fosse già stata decisa: l'incentivo si sarebbe quindi risolto in un *windfall gain*. Sarebbe stato più efficace e razionale prevedere fin dall'inizio una durata più lunga della norma, anziché ricorrere a successive proroghe, ex-ante incerte, laddove le decisioni di investimento richiedono invece certezza. Anche supponendo che la misura possa incoraggiare investimenti non già programmati, si tratterebbe di un anticipo, cui seguirebbe poi un rallentamento degli investimenti, dato che nel medio periodo lo stock di capitale desiderato dall'impresa è grosso modo stabile. D'altro canto, la reiterazione all'infinito della manovra si tradurrebbe in un sussidio netto strutturale all'acquisto di beni strumentali, difficilmente giustificabile.

L'**iper-ammortamento** è stato inizialmente disposto per il 2017, con l'intento di favorire la trasformazione strutturale del sistema produttivo, in particolare industriale, verso il modello 4.0, basato sull'utilizzo integrato delle tecnologie digitali. È esteso agli esercenti arti e professioni. Si è rivelato efficace rispetto all'obiettivo. Sarebbe però logico, una volta accertato che il sistema produttivo esistente abbia completata la transizione al modello 4.0, che la misura cessi di avere effetto e venga soppressa, eventualmente liberando risorse ulteriori, rispetto a quanto già previsto, per altri obiettivi, coerenti con le finalità ESG e dell'economia circolare.

I crediti d'imposta per investimenti in beni strumentali nuovi ubicati in zone del Mezzogiorno (misura **455**), in regioni colpite da eventi sismici (misura **456**), in zone economiche speciali (misura **457**) e in zone logistiche semplificate (misura **464**) e le agevolazioni per le zone franche urbane

(misura 451) intendono favorire lo sviluppo di attività produttive in quelle specifiche zone. Data la loro valenza territoriale, queste misure sono regolate dalle norme europee sugli aiuti di stato (oggi temporaneamente sospese di fronte all'emergenza pandemica). Dovrebbero comunque avere valenza temporanea, collegata al raggiungimento degli obiettivi.

Cluster 8 – Redditi di lavoro dipendente e assimilati

Come noto, i redditi da lavoro dipendente e quelli assimilati ad essi (in particolare le pensioni) costituiscono la quota di gran lunga più rilevante del reddito complessivo soggetto ad Irpef. Esistono tuttavia numerosi trattamenti agevolativi particolari riservati a specifiche forme di reddito di lavoro dipendente che in determinati casi assumono una grande rilevanza quantitativa e che rendono complesso e distorsivo il quadro delle spese fiscali, oltre a fornire margini per comportamenti elusivi.

Non consideriamo in questa sede la detrazione da lavoro dipendente, che non viene in generale intesa come una spesa fiscale. È infatti un elemento costitutivo fondamentale dell'imposta, dal momento che svolge alcune funzioni essenziali. Definisce un livello di reddito minimo esente da imposta, funge da compensazione forfetaria per le spese di produzione del reddito, essendo quello dichiarato da lavoro dipendente al lordo di esse, e contribuisce a disegnare la curva dell'aliquota media dell'imposta. Ha anche effetti sull'aliquota marginale, essendo decrescente rispetto al reddito complessivo, ma ne determina un incremento non particolarmente elevato.

Tra le voci di questo cluster, le principali in ordine di riduzione stimata di gettito sono le seguenti:

- Nuovo bonus di 100 euro al mese per dipendenti con reddito complessivo fino a 28000 euro e ulteriore detrazione (misure 384 e 385, costo 13.6 miliardi).
- Esenzione dalla base imponibile Irpef di una somma a titolo di buoni pasto (misura 395, costo 626 milioni).
- alcune esenzioni relative al trattamento di fine rapporto (misure 423, 424, 425, costo 595 milioni).
- detassazione premi di produttività (misura 387, costo 580 milioni).
- Esclusioni o riduzioni di imposta sui redditi dei lavoratori frontalieri (misure 390, 391 e 392, costo 382 milioni).

- esenzione delle borse di studio universitarie (Misura 271, costo 315 milioni).

Si tratta quindi di voci eterogenee, anche per quanto riguarda la possibilità di intervenire su di esse. Nel caso del bonus sui redditi da lavoro dipendente introdotto nel 2014, ad esempio, esso provocava, nella sua versione iniziale, rilevanti effetti distorsivi sul profilo dell'aliquota marginale effettiva. La sua revisione è stata operata in due tappe: la prima nel 2020, ampliando l'area di applicazione del bonus e introducendo un'ulteriore detrazione fino a 40mila euro; la seconda nel 2022, con interventi sia sulla detrazione che sul numero e sui limiti degli scaglioni, e con un costo aggiuntivo in termini di mancato gettito (rispetto ai 13.6 miliardi indicati sopra) di circa 6.5 miliardi nel 2022, di poco superiore negli anni successivi. Dopo queste due tappe di riforma, l'andamento dell'aliquota marginale effettiva risulta più regolare e privo di quei picchi molto elevati che avevano caratterizzato il periodo 2014-2021 (tra 2014 e 2019 l'aliquota marginale effettiva massima sfiorava l'80% per redditi tra 24mila e 26mila euro, tra 2020 e 2021 essa raggiungeva comunque il 60.8%, mentre ora è quasi sempre crescente e non supera il 43.7%). L'area di imposta negativa viene spostata in avanti fino a 13.390 euro.

Anche la tassazione agevolata dei cosiddetti premi di produttività sarebbe sottoponibile a revisione in una riforma generale che preveda un sistema di imposizione compiutamente duale (a maggior ragione se compiutamente onnicomprensivo). Tuttavia, la misura agevola la contrattazione aziendale e, di fatto, costituisce una sorta di (improprio) ristoro a fronte di una persistente e crescente tendenza del sistema impositivo italiano alla cedolarizzazione e all'agevolazione delle altre forme di reddito. Può peraltro creare qualche distorsione ed iniquità, in funzione della diversità (settoriale e aziendale) del margine utilizzabile per la corresponsione di queste forme di retribuzione, decise con la contrattazione aziendale.

Riguardo alle borse di studio, non è da respingere a priori l'inclusione nel reddito complessivo Irpef, previo un eventuale incremento del loro importo lordo, in modo da riflettere meglio l'effettiva capacità contributiva individuale.

Altre misure, invece, rispondono correttamente a problematiche effettive. Ad esempio, la tassazione delle indennità di fine rapporto riguarda redditi maturati su più anni, che è corretto tassare non all'aliquota marginale dell'anno in cui sono erogate, ma a un'aliquota media del periodo di riferimento. La deduzione concessa sui redditi dei lavoratori frontalieri si ispira a criteri di capacità contributiva, che vorrebbero tenere conto dei maggiori costi e disagi in cui incorrono questi lavoratori. Quindi, è razionale mantenerle, come pure i regimi speciali conseguenti ad accordi internazionali.

Cluster 9 – Rientro dei cervelli, ricerca e sviluppo

Questo Cluster è costituito da 8 misure; 4 di queste riguardano persone giuridiche (3 fanno riferimento a crediti di imposta; solamente una misura riguarda un sistema di imposizione agevolata), mentre le rimanenti 4 misure riguardano le persone fisiche e fanno tutte riferimento ad una imposizione agevolata Irpef.

In particolare, le misure relative alle persone fisiche consentono una riduzione del 50 per cento (misura 101) dei redditi da lavoro imponibili per i lavoratori che trasferiscono la residenza in Italia, o una loro totale esenzione per i ricercatori e professori universitari (misura 281) o, ancora, l'assolvimento dell'onere tributario Irpef in misura fissa pari a 100 mila euro per i soggetti con redditi particolarmente elevati (misura 469).

Queste misure hanno subito una confusa evoluzione negli ultimi anni frutto di una genesi particolarmente complicata. Infatti, con l'introduzione del regime degli "impatriati", si volevano favorire, da un canto, i processi di mobilità internazionale di personale qualificato e manageriale da parte di imprese multinazionali residenti in Italia; dall'altro si volevano riassorbire le differenti discipline di favore per il rientro di lavoratori contro-esodati e di ricercatori e docenti. Le differenti finalità che dovevano perseguire queste agevolazioni, nonché la scelta di estenderle anche alle politiche di assunzione realizzate da imprese operanti in settori soggetti alla concorrenza internazionale (come il settore sportivo professionistico) hanno prodotto un progressivo stravolgimento dei presupposti applicativi, con risultati contraddittori. L'ultima misura (la 469) si colloca nel solco delle misure di concorrenza internazionale volte ad attrarre individui a reddito molto elevato. Queste misure violano palesemente i

principi di equità orizzontale e verticale, hanno effetti contraddittori e non coerenti con la finalità di favorire la crescita economica: meriterebbero una profonda revisione.

Rientra in questa casistica anche una quarta misura, che consente una deduzione forfetaria del 25 per cento per i redditi derivanti dalla utilizzazione economica da parte dell'autore o inventore, elevata al 40 per cento nel caso di persone fisiche di età inferiore ai 35 anni (misura 151). Anche in questo caso si tratta di misure di carattere agevolativo che andrebbero razionalizzate alla luce della riforma complessiva dell'Irpef.

Per quanto riguarda le imprese, invece, i crediti d'imposta sono focalizzati sugli investimenti in attività di ricerca e sviluppo (misure 154 e 156). Le misure di carattere generale, rivolte alla totalità delle imprese o ad un gruppo specifico di imprese con elevato impatto tecnologico dovrebbero essere mantenute a causa delle esternalità positive sulla crescita economica che potenzialmente possono generare. Altre misure, più categoriali o destinate ad un numero esiguo di soggetti, come nel caso dei policlinici universitari (misura 155), dovrebbero essere ripensate.

Chiude il quadro la misura 153 (cosiddetto *patent box*), che prevede l'esclusione del 50% (a regime) dei redditi derivanti dall'utilizzo di alcuni beni immateriali: è volta a favorire il loro apporto alla produzione di reddito. Riguarda circa un migliaio di imprese, con un beneficio unitario molto consistente. Il DL 146 del 21.10.2021 ha sostanzialmente abolito la misura, trasformandola in un sostegno alle spese di ricerca e sviluppo.

Cluster 10 – Previdenza

Il trattamento fiscale della **previdenza complementare** prevede la deduzione in sede di imposta personale dei versamenti al fondo pensione, nei limiti di 5164,57 euro (cioè il milione di lire convertito); i rendimenti sono tassati con aliquota al 20%, invece di quella normale al 26%, e per i titoli di Stato al 12,5%, mentre le prestazioni pensionistiche, al netto delle somme trattenute durante la fase di accumulazione, sono oggetto di tassazione separata, con aliquota al 15%, che si riduce di 0,3 punti

percentuali per ogni anno dopo il quindicesimo, fino ad un minimo del 9% (quindi con 35 anni di versamenti).

Questo complesso di agevolazioni riguarda quindi tutti i tre momenti della previdenza complementare; a questo proposito la considerazione generale è che i due sistemi alternativi di tassazione sono quello del reddito-entrata e quello del reddito-spesa. Nel primo caso le somme destinate alla previdenza ed i rendimenti del capitale investito vengono tassati, mentre le prestazioni sono esenti (sistema TTE). Nel secondo le somme destinate alla previdenza sono esenti (in genere con un limite), i rendimenti sono anch'essi esenti, mentre le prestazioni sono tassate con le normali regole dell'imposta sul reddito (sistema EET).

Mentre è evidente che, attualmente, il nostro sistema mischia i due sistemi, e ci si deve chiedere quale sia il *benchmark* rispetto al quale valutare i nostri trattamenti fiscali. Il confronto con il sistema di previdenza obbligatorio, c.d. contributivo (a capitalizzazione virtuale), in cui i contributi sono esenti, il capitale (virtuale) è indicizzato al PIL, e le pensioni sono tassate in Irpef, spinge a considerare il sistema EET come il *benchmark*. Quindi le agevolazioni nella fase del versamento vanno considerate coerenti con tale sistema e non spese fiscali; che esista un limite superiore alla deducibilità è plausibile, anche se c'è da rilevare che il limite è stato posto ormai da tempo e potrebbe essere rivisto. I rendimenti invece dovrebbero essere completamente esenti. Quindi le misure 106, 111, 113, 114 non dovrebbero essere considerate spese fiscali. Invece il trattamento agevolato delle prestazioni (aliquote dal 15% al 9%) pone problemi.

In un sistema di imposizione onnicomprensivo le prestazioni dovrebbero essere tassate normalmente in sede di imposta personale progressiva. Questo, peraltro, è il sistema adottato negli altri paesi che applicano lo schema EET, ed è anche quello oggi in vigore in Italia per le pensioni pubbliche (primo pilastro).

Se però affrontiamo questo tema alla luce di un modello di imposizione a carattere compiutamente duale, un sistema di tassazione della previdenza integrativa coerente con il trattamento delle altre forme di tassazione del risparmio dovrebbe vedere nella fase finale dell'imposizione sulle prestazioni la coesistenza di una tassazione sostitutiva proporzionale, di un'esenzione e di una tassazione in Irpef progressiva. In sostanza, la prestazione erogata andrebbe scomposta, pro quota, in tre componenti: la

parte di prestazione corrispondente alla sommatoria dei contributi versati che hanno goduto della deduzione dall'Irpef andrebbe in Irpef progressiva, nella logica della ripresa differita dell'imposta esentata nella fase della contribuzione, insita nello schema EET; la parte di prestazione corrispondente ai contributi "volontari" (cioè quelli che non hanno goduto della deduzione dall'Irpef) dovrebbe invece andare esente, in quanto mera restituzione di un capitale versato che proviene da risparmio già tassato; la parte di prestazione corrispondente al capitale maturato andrebbe assoggettata a tassazione cedolare, come tutte le altre forme di risparmio. Infatti, i redditi che formano quest'ultima componente hanno goduto dell'esenzione nella fase di accumulo e verrebbero poi ripresi a tassazione, con la stessa imposizione cedolare che colpisce tutti i redditi finanziari; godrebbero comunque dell'agevolazione costituita dal differimento dell'imposta.

Andrebbe comunque attentamente considerato il problema delle conseguenze sulle adesioni alla previdenza complementare derivanti dall'aumento del carico fiscale sulle prestazioni. Qualora si ritenesse meritevole mantenere un trattamento di favore per queste prestazioni, sarebbe in ogni caso opportuno abbandonare la tassazione cedolare, che è incoerente con il sistema duale che vuole tutti i redditi da lavoro sottoposti all'Irpef progressiva, e ricorrere semmai a deduzioni dall'imponibile. Si eviterebbero così (o si attenuerebbero fortemente) le ulteriori iniquità che la cedolare comporta, come l'esclusione dalle addizionali Irpef e dal calcolo dell'ISEE.

Sarebbe comunque opportuna una fase di transizione: cioè, la soluzione a regime andrebbe accompagnata da un regime transitorio che consenta a chi già da tempo è all'interno del regime oggi vigente e già ha maturato un montante, di continuare (pro-quota) con la vecchia tassazione. Questo tipo di transizione sarebbe analogo a quelli adottati nel passato quando sono intervenute modifiche al regime impositivo della previdenza complementare.

Discorso diverso per le agevolazioni previste per le pensioni di guerra o di invalidità; qui siamo fuori del sistema EET: siamo nel campo dell'assistenza piuttosto che della previdenza; forse potrebbero essere giustificate le esenzioni di pensioni a carattere risarcitorio, non le altre.

Cluster 12 – Erogazioni liberali

Questo cluster comprende deduzioni o detrazioni Irpef associate a erogazioni liberali a favore di enti pubblici o privati che svolgano attività a favore di ambiente, di contrasto della povertà e del disagio sociale in genere, attività umanitarie, di riqualificazione del territorio, educative, sportive, ecc.

I beneficiari principali sono enti del terzo settore, che operano senza fini di lucro e con scopi solidaristici.

L'obiettivo generale di queste misure consiste nel favorire la destinazione del reddito dei contribuenti verso attività considerate socialmente meritevoli. È un incentivo che si giustifica con queste ipotesi:

- in sua assenza il denaro versato a questi enti sarebbe inferiore al livello efficiente;
- il welfare pubblico non riesce a garantire tutti i servizi che sarebbe socialmente giusto ed efficiente avere;
- si riconosce un valore in sé all'attività di questi enti, che realizzano obiettivi di promozione e sviluppo sociale coerenti con i primi articoli della Costituzione.

L'alternativa alle agevolazioni fiscali consisterebbe nella loro eliminazione e nell'uso del maggiore gettito da parte dello Stato per destinare direttamente queste risorse agli enti stessi. Ma non si tratta di metodi equivalenti. L'agevolazione fiscale lascia infatti ai singoli contribuenti la scelta su chi e quanto sostenere, mentre nell'altro caso sarebbe lo Stato a prendere queste decisioni. La decentralizzazione delle decisioni dovrebbe stimolare una maggiore "concorrenza" tra gli enti interessati a ricevere i fondi e una maggiore trasparenza nel loro operato. D'altra parte l'esistenza di un "mercato" per le erogazioni costringe gli enti a sostenere spese per pubblicità e per la gestione di un apparato amministrativo, e può rischiare di concentrare gran parte delle erogazioni su pochi soggetti che riescono ad imporsi al grande pubblico. Anche l'alternativa del controllo pubblico non sarebbe tuttavia esente da rischi (attività di lobby, rent seeking, rischi di corruzione).

Il problema principale di queste agevolazioni è per lungo tempo consistito nella loro eterogeneità, essendosi sviluppate senza un criterio organico ma

per interventi successivi e poco coordinati. Attualmente sono presenti molte forme di deduzione o detrazione, cosicché risulta spesso difficile scegliere quale sia il caso concreto da applicare, ed anche quale sia l'alternativa (deduzione o detrazione) più conveniente. In determinati casi al contribuente è lasciata la possibilità di scegliere tra agevolazioni alternative (deduzione o detrazione, con regole, aliquote e massimali diversi). La scelta dipende dal reddito complessivo del contribuente e dalle specifiche regole della singola agevolazione.

Il decreto legislativo 117/2017 ha introdotto il Codice del terzo settore (CTS) ed ha semplificato e reso omogenea la normativa complessiva sugli enti del settore, incluse le agevolazioni fiscali sulle erogazioni liberali ad essi destinate. Il Registro Unico Nazionale del Terzo settore (RUNTS) previsto dall'art. 45 del ricordato Codice, che a regime sostituirà i registri delle APS, delle ODV e l'anagrafe delle Onlus previsti dalle precedenti normative di settore, è attivo dal 23 novembre 2021. Pertanto, sono già applicabili agli enti iscritti le agevolazioni di cui all'art. 104, comma 1 del CTS, tra cui le detrazioni per le erogazioni liberali ricevute, mentre l'operatività di altre misure di maggiore favore (ad esempio, il credito di imposta per soggetti che emettono titoli di solidarietà, regime forfettario di tassazione) è subordinata all'autorizzazione comunitaria.

Si propone qui una breve sintesi della vecchia normativa e in seguito una descrizione delle regole relative al nuovo regime introdotto con l'art. 83 (richiamato dall'art. 104, comma 1) del Codice del terzo settore.

La detrazione al 19% spetta per:

- Erogazioni liberali in denaro (detrazione del 19% da applicare ad una cifra massima di 2066 euro) a favore di popolazioni colpite da calamità pubbliche o altri eventi straordinari, anche in altri Stati, effettuate tramite Onlus, organizzazioni internazionali, altre fondazioni, associazioni, comitati, AP, enti pubblici in genere, sindacati (misura **341**);
- Erogazioni liberali in denaro a favore di società e associazioni sportive dilettantesche (max 1500 euro) (misura **587**);
- Erogazioni in denaro a favore della Società di Cultura "La Biennale di Venezia" (19% da applicare al max al 30% del reddito complessivo), (misura **242**);

- Detrazione per erogazioni liberali in denaro a favore delle associazioni di promozione sociale iscritte negli appositi registri (misura **321**);
- Erogazioni liberali in denaro a favore delle attività culturali e artistiche (misure **234** e **236**);
- Erogazioni liberali a favore degli enti dello spettacolo (max 2% reddito complessivo) (misura **239**);
- Erogazioni liberali in denaro a favore di fondazioni musicali (max 2% del reddito complessivo) (misura **244**);
- Erogazioni liberali a favore degli istituti scolastici di ogni ordine e grado (misura **278**);
- Erogazioni liberali al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato
- Erogazioni liberali all'ospedale Galliera di Genova (misura **217**).

La detrazione al 26% spetta per:

- Erogazioni liberali in denaro per un importo non superiore a 30mila euro a favore di Onlus, di iniziative umanitarie, religiose o laiche gestite da fondazioni, associazioni, comitati ed enti individuati con DPC e operanti nei paesi non Ocse.
- Erogazioni liberali in denaro a partiti politici (misura **318**). Detrazione del 26% delle erogazioni liberali in denaro ai partiti politici per importi compresi tra 30 euro e 30.000 euro annui. Sono esclusi gli enti nei quali vi sia una partecipazione pubblica o i cui titoli siano negoziati in mercati regolamentati nonché le società ed enti che controllano tali soggetti, nonché le società concessionarie dello Stato o di enti pubblici, per la durata del rapporto di concessione.
- Erogazioni liberali in denaro o natura a favore delle Onlus e delle associazioni di promozione sociale iscritte nel registro nazionale
- Erogazioni liberali in denaro e natura effettuate nel 2020 a favore di Stato, regioni ed enti locali o altri enti pubblici o fondazioni o associazioni no profit finalizzate a finanziare interventi di contrasto dell'emergenza Covid-19.

La detrazione al 35% spetta per erogazioni liberali a favore delle organizzazioni di volontariato (max 35mila).

Il credito di imposta spetta al 50% per erogazioni liberali in danaro effettuate in favore degli enti del terzo settore dagli istituti di credito emittenti i titoli di solidarietà e commisurate all'ammontare nominale

collocato di detti titoli di solidarietà utilizzabile esclusivamente in compensazione (misura 354).

È concesso un credito di imposta per erogazioni liberali in denaro per la realizzazione e/o interventi su impianti sportivi pubblici (Sport bonus). (misura 596).

Il credito d'imposta al 65% (art bonus) spetta a persone fisiche per erogazioni liberali a favore di attività di recupero o restauro o manutenzione di istituti e luoghi di cultura o enti culturali (misura 235).

È previsto un credito d'imposta per erogazioni liberali per bonifica ambientale e prevenzione e risanamento del dissesto idrogeologico e sistemazione di parchi e aree verdi (misura 162).

È prevista invece la deduzione nei seguenti casi:

- Contributi e donazioni ad ONG che operano nella cooperazione con Paesi in via di sviluppo (misura 320).
- Liberalità a favore di fondazioni culturali o scientifiche (max 70mila euro) (misure 216, 238, 239, 240, 244).
- Erogazioni a Onlus che svolgono attività umanitarie, non più di 30mila euro o 2% reddito complessivo (misura 299).
- Deducibilità delle erogazioni liberali in denaro a favore dello Stato e dei comuni per contributi volontari versati in seguito ad eventi sismici o calamitosi che hanno colpito l'ente in favore del quale si effettua il versamento (misura 341, con rinvio a un DM MEF non adottato).
- Deducibilità delle erogazioni liberali in denaro per un importo non superiore a 1.549,37 o al 2% del reddito di impresa a favore delle associazioni di promozione sociale iscritte negli appositi registri (misura 301).
- Deduzione delle erogazioni liberali in denaro e in natura a favore degli enti del cd. terzo settore (Onlus, Ong, organismi di volontariato, ecc.) nel limite del 10 per cento del reddito complessivo e comunque nella misura massima di 70.000 euro annui (misure 310 e 362).
- Erogazioni a favore di istituzioni religiose (misure 312-317).
- Liberalità a università, enti di ricerca pubblici (misura 277).
- Liberalità a enti parco (misura 157).
- Liberalità a favore di istituti scolastici (misura 279).
- erogazioni liberali in denaro per il pagamento degli oneri difensivi dei soggetti ammessi al patrocinio a spese dello Stato (misura 296).

- Liberalità a favore di trust o fondi speciali che operano nel settore della beneficenza (max 20% del reddito complessivo e comunque max 100mila euro).

Si tratta di un insieme molto complesso di norme, tanto che il legislatore stesso ha dovuto specificare che per una stessa erogazione non è possibile beneficiare di più di una agevolazione.

L'art. 83 del Codice del terzo settore (Detrazioni e deduzioni per erogazioni liberali) fornisce una nuova disciplina unitaria e generale che si applica a tutti gli enti del terzo settore iscritti nel Registro unico nazionale del terzo settore (Runts). Concede al contribuente la scelta tra:

- a) detrazione del 30% delle erogazioni liberali in denaro o in natura a favore degli enti del Terzo settore non commerciali, per un importo complessivo in ciascun periodo d'imposta non superiore a 30.000 euro (35% se a favore di organizzazioni di volontariato);
- b) deduzione delle liberalità in denaro o in natura erogate a favore degli enti del Terzo settore non commerciali di cui all'articolo 79, comma 5, da persone fisiche, enti e società, nel limite del 10% del reddito complessivo dichiarato. Qualora la deduzione sia di ammontare superiore al reddito complessivo dichiarato, diminuito di tutte le deduzioni, l'eccedenza può essere computata in aumento dell'importo deducibile dal reddito complessivo dei periodi di imposta successivi, ma non oltre il quarto, fino a concorrenza del suo ammontare.

Se l'erogatore è un ente o una società, è possibile dedurre le erogazioni liberali effettuate nel limite del 10% del reddito complessivo dichiarato, con possibilità di computare nei 4 esercizi successivi la deduzione non goduta in ciascun periodo.

La normativa risulta dunque molto più comprensibile e semplice.

Il Codice del terzo settore prevede inoltre l'introduzione del cosiddetto Social bonus, un credito di imposta per erogazioni liberali a favore di enti del terzo settore impegnati nel recupero di immobili pubblici inutilizzati e dei beni sottratti alla criminalità organizzata: per le persone fisiche vale il 65% della liberalità (max 15% del reddito complessivo), per le società il 5% dei ricavi (misura 359).

Cluster 13 – Imprese sociali, fondazioni e mutuo soccorso

Sono qui comprese misure a favore di società, anche cooperative, che hanno acquisito la **qualifica di impresa sociale** da non più di 5 anni (l'Impresa Sociale è un ente privato che esercita in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale). Date le caratteristiche di questo settore, le agevolazioni rivolte al rendimento degli investimenti effettuati sarebbero inappropriate. Pertanto in questi casi l'agevolazione (misura 110) è rivolta a fornire una detrazione del 30% ai finanziatori, e limitatamente alle sole persone fisiche. Siamo quindi in un campo affine alle misure a favore delle ONLUS, ed il finanziamento deve essere mantenuto per almeno cinque anni; quello che colpisce è però il limite massimo, che è di un milione di euro per ciascun anno, cioè di 33,3 volte maggiore di quello di 30.000 proprio delle ONLUS. Pur trattandosi di un'agevolazione temporanea, il limite sembra molto elevato.

Cluster 14 - Sanità

Le **spese sanitarie** usufruiscono di una agevolazione fiscale nella forma di detrazione del 19% con franchigia di 129,11 euro (misura 214). L'agevolazione è giustificabile sotto diversi profili: si tratta di spese necessarie per la tutela della salute che incidono sulla capacità contributiva e di spese "meritorie" in quanto la salvaguardia della salute è un bene pubblico ed è tutelata dalla Costituzione (art. 32). Va inoltre ricordato che il SSN non sempre consente la tempestiva erogazione delle prestazioni (liste di attesa), né copre tutte le prestazioni (si pensi alle spese odontoiatriche).

Il fatto che l'agevolazione sia nella forma di detrazione pone problemi di equità, in caso di incapienza. Il costo della misura è elevato (circa 3,6 miliardi) e riguarda un numero di beneficiari superiore a 19 milioni.

Una riflessione più attenta meritano le agevolazioni previste per alcuni fondi e società che garantiscono **prestazioni sanitarie integrative e/o sostitutive del SSN** ai contraenti e ai loro familiari e che assumono la forma di:

a) deduzione dei contributi versati dal datore di lavoro e dal lavoratore, con limite di 3.615,20 euro, per fondi integrativi del SSN (misura 225);

b) detrazione al 19%, con un massimo di 1300 euro, dei contributi associativi versati dai soci delle società di mutuo soccorso (misura **215**).

Nel primo caso, che rientra nel campo del welfare aziendale, si ha una deduzione, nel secondo una detrazione; non hanno agevolazioni le assicurazioni sanitarie private.

Ancora nell'ambito del welfare aziendale, va inoltre ricordato che (ai sensi dell'art. 51, c. 2, lett. a) del TUIR) non concorrono a formare il reddito da lavoro dipendente i contributi versati dal datore di lavoro e dal lavoratore, sempre con un tetto massimo complessivo di 3.615,20 euro, a **enti o casse aventi esclusivamente fine assistenziale** in conformità a disposizioni di contratto o di accordo o di regolamento aziendale, che operino negli ambiti di intervento stabiliti con il decreto del Ministro della salute di cui all'articolo 10, comma 1, lettera e-ter).

La crescente diffusione di queste forme di assistenza sanitaria suggerisce l'importanza di un migliore coordinamento con l'offerta pubblica, in modo da garantire una maggiore inclusione, evitando squilibri settoriali, territoriali e reddituali. In particolare, per evitare disparità di trattamento fra diverse tipologie di lavoratori (autonomi, dipendenti coperti da contrattazione collettiva in materia e dipendenti non coperti) e per evitare, nella misura in cui le agevolazioni siano estese anche a prestazioni sostitutive, il rischio di segmentare l'offerta sanitaria, creando disparità di accesso e trattamento, in contraddizione con lo spirito di un servizio sanitario universale.

L'esigenza di un migliore coordinamento vale, in generale, per tutte le spese fiscali che riguardano il welfare aziendale, che se da un lato sono molto apprezzate dai beneficiari e concorrono a garantire una crescita sostenibile, estendendo l'offerta di servizi per il sostegno familiare in campi fondamentali del benessere, dall'altro possono creare difformità di trattamento e generare nuove fonti di iniquità, per i soggetti esclusi, in particolare quando i servizi offerti sono sostitutivi e non meramente integrativi degli interventi di welfare statale.

Come osservato anche dalla Corte dei Conti (Rapporto 2020) "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*, costituito da agevolazioni fiscali che tendono ad andare a favore delle classi alte". Analogamente, si osserva (Bosi, Guerra, 2020, p. 93) l'importanza di "interrogarsi sui pregi e limiti di queste disposizioni, che riconoscono un significativo sostegno pubblico (in termini di rinuncia alla tassazione) a prestazioni che vanno a favore solo di alcuni segmenti della popolazione, e che, se interpretati come sostitutivi, e non meramente integrativi, del welfare universale, potrebbero andare a discapito proprio delle fasce più deboli". Anche qualora si estendessero queste agevolazioni, come di fatto sta già avvenendo nell'ampio mondo delle PMI, resterebbero comunque ampie fasce di cittadini che non potrebbero fruire di questi benefici e che soffrirebbero invece delle risorse sottratte ad un welfare più universale.

Il tema è complesso e delicato, e non riguarda solo le spese sanitarie integrative o sostitutive del SSN. Con la legge di bilancio 2017, e soprattutto con quella 2018, è stato ampliato il paniere dei beni e dei servizi di welfare aziendale che non concorrono alla formazione del reddito del lavoratore dipendente. Sono stati agevolati benefit ritenuti meritevoli di maggiore tutela, di utilità per il dipendente e la sua famiglia. Il welfare aziendale intenderebbe conciliare l'obiettivo della performance aziendale con la responsabilità sociale di fare impresa e con la realizzazione di obiettivi ESG nel territorio in cui si opera. Ma affinché i benefici si estendano davvero alla comunità degli *stakeholder* locali occorre non solo che la diffusione del welfare aziendale riguardi anche le PMI, ma anche che siano previste ricadute positive per le fasce di popolazione locale che non possono accedere direttamente a questi benefici. Un esempio è dato dai nidi aziendali che solitamente prevedono che una quota dei posti sia riservata anche a figli di non dipendenti, residenti nel territorio. Il tema merita una profonda riflessione, nella direzione, come detto, di un migliore coordinamento tra pubblico e privato, per migliorare il welfare complessivo evitando iniquità e inefficienze.

Tra le agevolazioni considerate in questo cluster vi sono anche quelle relative alle **spese veterinarie** (misura 322), che consistono in una detrazione al 19%, fino all'importo di euro 500, limitatamente alla parte che eccede euro 129,11. Questa spesa fiscale potrebbe essere tra quelle oggetto di soppressione, in quanto la decisione di convivere con un animale

comporta di per sé l'obbligo di prendersene cura sotto ogni aspetto, come peraltro previsto dalla dichiarazione universale sui diritti degli animali (documento sottoscritto dalla L.I.D.A. ed altre associazioni animaliste il 15 ottobre 1978 presso la sede dell'UNESCO a Parigi, che pur non avendo valore giuridico, ha lo scopo proporre un codice etico di rispetto verso l'ambiente e ogni animale). Come molte altre spese fiscali, rientra tuttavia tra quelle molto sensibili dal punto di vista politico. Inoltre, la presenza di animali domestici può avere un ruolo psicologico e terapeutico importante soprattutto per le persone anziane e, in quest'ottica, un aiuto a sostenere queste spese, per chi non ha redditi elevati, potrebbe anche essere giustificabile. Potrebbe assumere la forma di spesa diretta, invece che di detrazione fiscale.

Cluster 15 - Cultura

Le agevolazioni in questo cluster sono un insieme molto variegato e diversificato.

Inoltre andrebbero valutate congiuntamente ai numerosi interventi che incentivano fiscalmente erogazioni liberali a favore del settore (vedi cluster 12), nonché, più in generale, agli interventi di spesa rivolti alla cultura.

Resta inteso che forme di aiuto e incentivazione al settore della cultura hanno la loro giustificazione nelle esternalità positive connesse a queste spese, soprattutto in un paese come il nostro che a fronte di una solida e lunga tradizione culturale del passato manifesta abbandoni scolastici crescenti da parte dei giovani, una percentuale di NEET molto più elevata di altri paesi europei, una percentuale di laureati significativamente più bassa e una rilevante fuga di cervelli all'estero, accompagnata da una incapacità di attrarne dall'estero.

Venendo alle misure specifiche incluse in questo cluster, va ricordato anzi tutto che un gruppo numeroso e omogeneo di spese fiscali, più precisamente 7 misure (misure da 253 a 259) sulle 15 complessivamente appartenenti a questo cluster, riguarda il settore cinematografico e audiovisivo. Il costo complessivo è 140 milioni di euro; non è indicato il numero di beneficiari.

Tutti questi interventi sono riconducibili alla legge 220/2016 relativa alla disciplina del cinema e dell'audiovisivo. Oltre a prevedere le agevolazioni fiscali sopra elencate, la legge prevede anche diverse tipologie di contributi

(interventi di spesa): il finanziamento avviene a carico del Fondo per il cinema e l'audiovisivo parametrato annualmente all'11 per cento delle entrate effettivamente incassate dal bilancio dello Stato, registrate nell'anno precedente, e comunque in misura non inferiore a 640 milioni di euro annui, derivanti dal versamento delle imposte ai fini IRES e IVA, nei seguenti settori di attività: distribuzione cinematografica di video e di programmi televisivi, proiezione cinematografica, programmazioni e trasmissioni televisive, erogazione di servizi di accesso a internet, telecomunicazioni fisse, telecomunicazioni mobili.

Una eventuale revisione di queste spese fiscali (che assumono solitamente la forma di crediti di imposta in compensazione) andrebbe effettuata nell'ambito di una valutazione generale delle politiche di incentivo nel settore, volta soprattutto a valutare l'efficacia dei diversi interventi. Al riguardo, il MIC, adempiendo a un obbligo di legge, redige annualmente un apposito rapporto di valutazione, che misura l'impatto economico degli interventi.

Una misura (241) prevede che non concorrano alla formazione del reddito complessivo Irpef e Ires i redditi catastali degli immobili totalmente adibiti a sedi, aperte al pubblico, di musei, biblioteche, archivi, cineteche, emeroteche, di privati, enti pubblici, istituzioni e donazioni. La misura (di cui non si quantifica né costo, né beneficiari) pare condivisibile in quanto l'esenzione è limitata ai casi in cui il possessore non derivi alcun reddito dalla utilizzazione dell'immobile.

La misura 262 (credito di imposta del 30% dei costi sostenuti per le imprese culturali e creative) non dovrebbe essere più in vigore, in quanto limitata al triennio 2018-2020.

Un'altra agevolazione particolare (264) riguarda l'esenzione fiscale per tutti i tributi in favore dell'Accademia dei Lincei. Misure ad hoc di questo tipo (come anche la norma specifica che regola le detrazioni e deduzioni per erogazioni liberali in favore della Fondazione per la Biennale di Venezia) sono discutibili, in quanto possono esservi molte altre istituzioni che svolgono analoghe attività meritevoli, non nell'esercizio di impresa, e che andrebbero preferibilmente incentivate con provvedimenti di tipo generale. La norma è di antichissima data (decreto luogotenenziale del 1944) ed è stata confermata dalla legge di bilancio 2018.

Molto specifica è anche la spesa fiscale (268) che prevede una detrazione di un importo equivalente a quello delle borse di studio erogate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano. Nell'ambito di un piano nazionale di sostegno al diritto allo studio lo Stato ha attivato (nel 2000) un piano di finanziamento straordinario per le province autonome di Trento e Bolzano per borse di studio (preferibilmente a favore di studenti di famiglie svantaggiate) che coprono i costi sostenuti per l'istruzione. I soggetti aventi i requisiti possono fruire della borsa di studio mediante detrazione di una somma equivalente dall'imposta lorda riferita all'anno in cui la spesa è stata sostenuta.

Misure specifiche per aree del paese dovrebbero essere attentamente e periodicamente valutate e riconsiderate, in funzione delle specifiche e peculiari esigenze di queste aree, rispetto ad altre, e ciò tanto più se l'intervento si inserisce in un piano straordinario.

L'agevolazione 263 (costo 3,8 milioni, beneficiari non quantificati) ha lo scopo di incentivare, tramite la concessione di un credito di imposta, la presenza di esercizi commerciali per la vendita al dettaglio di libri, soprattutto nei comuni che ne sono sprovvisti. Occorrerebbe valutare l'efficacia di questa agevolazione, posto anche che gli importi sono limitati (10 mila o massimo 20 mila euro, per gli esercenti di librerie che non risultano ricomprese in gruppi editoriali dagli stessi direttamente gestite) e quindi presumibilmente non in grado di garantire l'effettiva presenza e sostenibilità di librerie in piccoli comuni, tanto più in considerazione della crescente diffusione delle vendite online. Se questa agevolazione risultasse inefficace, sarebbe da valutare l'opportunità di indirizzare queste risorse in altri programmi di avvicinamento alla cultura, soprattutto da parte dei giovani.

Discutibile è anche la spesa fiscale (261) che prevede un credito d'imposta del 30% dei costi sostenuti dagli organizzatori per la promozione della musica (massimo 800 mila euro in tre anni). Anche in questo caso i beneficiari non sono quantificati (mentre sarebbe opportuno lo fossero) e, a fronte di un costo di 5 milioni di euro, occorrerebbe verificare l'efficacia e il successo dell'intervento. Più in generale, non è chiaro perché in campo artistico si debbano trattare diversamente interventi di promozione nel campo della musica rispetto a quelli in altre espressioni artistiche.

Sempre in campo musicale, è prevista (misura 267), dall'anno 2021, una detrazione fino al massimo di 1000 euro, delle spese per l'iscrizione annuale e l'abbonamento di ragazzi di età compresa tra 5 e 18 anni a conservatori di musica, a istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica legalmente riconosciute, a scuole di musica iscritte nei registri regionali nonché a cori, bande e scuole di musica riconosciuti da una pubblica amministrazione per lo studio e la pratica della musica. L'agevolazione è rivolta a spese sostenute da contribuenti con reddito complessivo non superiore a 36 mila euro.

In alcuni casi (es. conservatorio o istituzioni di alta formazione artistica) vi è da domandarsi se l'agevolazione non potrebbe essere equiparata alla detrazione (al 19%) per spese di istruzione (vedi dopo). Negli altri casi (partecipazione a cori, bande, ecc.), il quesito attiene alla opportunità di favorire fiscalmente attività dei giovani solo in campo musicale, discriminando rispetto ad altre attività artistiche o comunque meritevoli, in campo culturale. Inoltre, qualora si volessero tutelare i giovani di famiglie svantaggiate il riferimento dovrebbe essere all'ISEE e non al reddito. Vi sarebbe poi da domandarsi se non sarebbe preferibile intervenire con strumenti di spesa, ad esempio facendo rientrare queste ed eventualmente anche altre spese meritevoli in un bonus cultura potenziato e preferibilmente graduato in funzione dell'ISEE. La misura è nuova, ma il costo previsto per il 2022 e 2023 non è trascurabile (28,7 e 16,4 milioni rispettivamente).

L'agevolazione quantitativamente più significativa riguarda la detrazione al 19% delle spese per istruzione (misura 266) che costa quasi 600 milioni e coinvolge più di 3,8 milioni di contribuenti.

L'intervento è giustificabile per le esternalità positive legate all'istruzione, ma andrebbe integrato con gli interventi di spesa, e potenziato, soprattutto per garantire l'accesso a tutti i gradi di istruzione degli studenti più svantaggiati dal punto di vista economico e più meritevoli, dal punto di vista del rendimento. Più in generale, data la crescente esigenza di formazione permanente, si potrebbe anche pensare di estendere queste agevolazioni, purché però le attività formative fossero monitorate e trasparenti nei risultati occupazionali ottenuti (cosa che accade molto raramente, a detrimento dell'efficacia degli interventi).

Cluster 16 – WELFARE

In questa sezione sono ricomprese norme piuttosto eterogenee. Un **primo blocco** importante di agevolazioni fiscali riguarda alcune disposizioni a favore dei disabili, per ciò che riguarda l'acquisto di strumenti e mezzi e la gestione della non autosufficienza (288, 290, 293), a cui si aggiunge l'innalzamento del tetto della detraibilità per assicurazioni contro il rischio morte (285). Si tratta di disposizioni ulteriori rispetto al regime di integrale deducibilità prevista per le spese mediche generiche (prestazioni rese da un medico generico, acquisto di medicinali) e di assistenza specifica sostenute dai disabili nei casi di grave e permanente invalidità o menomazione. Di tenore analogo, anche se su un piano diverso, è la disposizione che riguarda la detraibilità delle spese per far fronte a disagi dell'apprendimento (344). Su questo tema generale, si possono proporre alcune considerazioni:

- Si tratta di un campo di intervento che dovrebbe essere necessariamente raccordato con gli interventi dal lato della spesa. In particolare, tutte le questioni legate ai bisogni specifici, che possono certamente travalicare considerazioni meramente reddituali, dovrebbero essere ricondotte a meccanismi di assistenza territoriale e domiciliare sul fronte della spesa pubblica. È invece più complesso prevedere che il sistema fiscale possa permanentemente farsi carico di insufficienze dal lato degli strumenti di attenuazione del bisogno manifestato da individui in condizioni di disabilità;
- In questa prospettiva, il vantaggio fiscale dovrebbe essere limitato a correggere la riduzione di capacità contributiva che deriva dalla presenza di spese di natura obbligatoria, in alcuni casi anche per far fronte alle necessità della vita quotidiana;
- Il ricorso alla riduzione di capacità contributiva come giustificazione dell'intervento fiscale consiglierebbe però di usare una deduzione dal reddito complessivo, anche se il risparmio d'imposta da questa derivante ha valore crescente al crescere dell'aliquota marginale. In alternativa, se la logica fosse invece quella di far fronte al costo – e nella misura in cui si possa ritenere che il costo sia indipendente dal livello del reddito del contribuente – sarebbe più opportuno il ricorso alla detrazione. In entrambi i casi, però, si potrebbe verificare il caso di non fruizione delle agevolazioni

per limite di capienza, soprattutto a bassi livelli di reddito, che tuttavia appare coerente con la logica della capacità contributiva. Tuttavia, anche per questa ragione, l'integrazione degli strumenti di spesa pubblica potrebbero costituire una soluzione più opportuna rispetto all'attuale assetto;

- In generale, si riscontra un'oscillazione nell'uso degli strumenti utilizzati per la tutela dei disabili. Si prevede, infatti, che le spese mediche generiche e di assistenza specifica siano deducibili, mentre nel caso in esame e per le spese sanitarie specialistiche (analisi, prestazioni chirurgiche e specialistiche) e quelle per l'acquisto dei dispositivi medici si prevede una detrazione. Nel caso in cui il dispositivo medico rientri tra i mezzi necessari all'accompagnamento, alla deambulazione, alla locomozione e al sollevamento delle persone con disabilità (ad esempio stampelle), il diritto alla detrazione del 19% può essere fatto valere sull'intero importo della spesa sostenuta.
- Come accennato in precedenza, ma su un piano di tutela diverso, appare opportuno trasformare in deduzione la detrazione per le spese relative ai DSA.

Un **secondo blocco** riguarda provvedimenti relativi ai rapporti tra coniugi separati per le somme erogate per il mantenimento del coniuge e dei figli (283,287,291). Sotto questo profilo, non si ritiene ci siano i presupposti per identificare tali trattamenti come spese fiscali, anche se in senso tecnico la previsione di deducibilità ed esenzioni le inquadri all'interno del sistema fiscale. In ogni caso, le deducibilità previste si collocano nel campo della riduzione di capacità contributiva per spese di natura obbligatoria.

Con la stessa logica di spesa obbligatoria e di riduzione di capacità contributiva può essere interpretata anche le detraibilità delle spese funebri (294). Mentre, per assimilazione alle spese mediche relative alle varie modalità di concepimento dei figli, si può giustificare la spesa sostenuta dai contribuenti per l'adozione di figli (292). Al contrario, mentre si può condividere l'idea che la spesa sia necessaria, il vantaggio fiscale erogato per la frequenza degli asili nido (289) appare discutibile, se posto in relazione all'insufficienza della fornitura del servizio, che risente anche di profonde differenze a livello territoriale. È questo un caso in cui l'intervento fiscale non appare appropriato, in quanto non sostenibile in

maniera permanente, a meno di non voler riconoscere una strutturale insufficienza del sistema di *welfare*. Tipicamente, gli asili nido sono parte di quella spesa pubblica che dovrebbe essere interamente finanziata dalle imposte e gratuitamente fornita ai cittadini.

C'è infine un **terzo blocco** eterogeneo di agevolazioni, in quanto relativo a specifiche situazioni inquadrabili in un contesto più ampio di quello strettamente relativo al *welfare*. Si tratta in primo luogo delle agevolazioni previste per gli abbonamenti di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale (160), che dovrebbero inquadrarsi in programmi di mobilità locale anche in relazione allo svolgimento dell'attività lavorativa, e che trattati fiscalmente a livello nazionale possono risultare del tutto inefficaci. Al riguardo, le norme si sovrappongono con gli schemi di *welfare* aziendale e di *mobility manager*.

Su un piano più elevato di quello strettamente relativo al *welfare*, è poi sia la questione della detraibilità dei premi assicurativi per morte, invalidità permanente e non autosufficienza (285), sia l'agevolazione prevista per i contributi erogati dalle fondazioni per il contrasto alla povertà minorile (308). Sul tema, sarebbe necessaria una riflessione sull'obiettivo di queste agevolazioni, se complementare o sostitutivo dell'intervento pubblico; o se mirato a garantire agevolazioni fiscali a specifiche forme giuridiche di esercizio di attività (come nel caso delle fondazioni).

Infine, da discutere ancora su un piano più generale, è l'esclusione dalla base imponibile degli assegni familiari e dell'assegno per il nucleo familiare. Si tratta di un tema che è comune a tutti i trasferimenti monetari, e sul quale sarebbe opportuno riflettere per varie ragioni. In primo luogo, il trattamento fiscale andrebbe coordinato con la valutazione del reddito complessivo familiare (ad esempio anche ai fini dell'ISEE), poiché non tutti i trasferimenti monetari vengono inclusi nel calcolo della situazione economica dei contribuenti. In secondo luogo, una riflessione andrebbe avanzata sul rapporto tra trasferimenti e il carattere universale o selettivo degli stessi.

Cluster 17 – Sport

Questo Cluster è costituito solamente da 3 misure; una di queste riguarda le persone giuridiche mentre le altre due riguardano le persone fisiche.

La prima (misura 595) consente un credito di imposta per l'ammodernamento degli impianti di calcio in favore delle società appartenenti alla Lega di serie B, alla Lega Pro e alla Lega nazionale dilettanti. Si tratta di una agevolazione specifica per un settore particolare, che non sembra rispondere a criteri giustificativi.

La seconda (misura 586) consente una detrazione in sede Irpef per l'iscrizione dei ragazzi di età compresa tra i 5 e i 18 anni ad associazioni sportive. Si tratta di una misura che riguarda molti contribuenti, circa il 30 per cento dei ragazzi nella fascia di età 5-18 anni. L'effetto finanziario pro-capite è modesto, circa 40 euro. Questa misura dovrebbe essere riformata alla luce della riforma complessiva dell'imposta personale.

L'ultima (misura 393) consente l'imposizione agevolata delle indennità di trasferta, dei rimborsi forfetari di spesa e dei premi erogati ai direttori artistici e ai collaboratori tecnici per prestazioni di natura non professionale da parte di cori, bande e filodrammatiche che perseguono finalità dilettantistiche, e quelli erogati nell'esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche dal CONI, dalle federazioni sportive nazionali, dall'UNIRE, dagli enti di promozione sportiva e da qualunque organismo comunque denominato che persegua finalità sportive dilettantistiche. La disposizione si applica anche ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di carattere amministrativo-gestionale di natura non professionale resi in favore di società e associazioni sportive dilettantistiche. È una misura molto costosa, più di 500 milioni di euro all'anno di minor gettito. Interessa circa 600 mila persone. È una norma che si presta a possibili forme elusive, mascherando redditi da lavoro dipendente. Sarebbe opportuna una valutazione critica di questa misura e dei suoi effetti.

Cluster 19 – Operazioni straordinarie e rivalutazioni

Questo cluster comprende norme sul trattamento delle plusvalenze originate da operazioni straordinarie (fusioni, scissioni, conferimenti di aziende) e da rivalutazioni di cespiti. Alcune norme sono a regime, molte altre sono transitorie.

Si noterà che le misure ricomprese in questo cluster, nella valutazione della commissione Marè, comportano un aumento di gettito, a differenza di tutte le altre misure, per le quali è stata valutata una perdita. Questo risultato è

dovuto al fatto che è stato considerato solo il gettito derivante dall'affrancamento delle plusvalenze e delle rivalutazioni, non anche la perdita di gettito dovuta, negli anni successivi, ai maggiori ammortamenti che verranno dedotti o alle minori plusvalenze che verranno tassate in caso di realizzazione dei cespiti. I maggiori ammortamenti saranno dedotti all'aliquota Ires del 24 per cento (o all'aliquota marginale dell'Irpef, quindi minimo 23 per cento), a fronte di una aliquota sulle rivalutazioni e sulle plusvalenze compresa, a seconda delle misure agevolative, tra il 3 e il 15 per cento. Le plusvalenze oggetto delle misure, in assenza delle agevolazioni, sarebbero state tassate alla più elevata aliquota ordinaria dell'Ires (o a quella marginale Irpef). Ne consegue, considerando tutti gli esercizi fino al completamento dell'ammortamento o all'estromissione dei cespiti, una perdita di gettito piuttosto rilevante, di ampiezza diversa a secondo delle caratteristiche delle varie misure, ma comunque tale da risultare "appetibile" per le imprese che decidono di avvalersi delle norme in oggetto.

La misura **62** è a regime e prevede che, in alternativa al regime di neutralità fiscale (in cui i cespiti conservano il precedente valore fiscale, anche se rivalutato in bilancio in seguito all'operazione straordinaria), è possibile optare per allineare, in tutto o in parte, i valori fiscali delle immobilizzazioni materiali e immateriali (incluso l'avviamento) ai valori civilistici, assoggettando le plusvalenze a un'imposta sostitutiva, con aliquota crescente dal 12% al 16% al crescere delle plusvalenze. I maggiori valori produrranno risparmi di imposta negli anni successivi, per maggiori ammortamenti e minori eventuali plusvalenze (che saranno trattati ad aliquota ordinaria).

La misura **75**, anch'essa a regime, prevede un'imposta sostitutiva del 19% sulle plusvalenze derivanti da conferimenti o cessioni di beni o aziende a favore dei Centri di assistenza fiscale (CAF). Si tratta di una misura micro-settoriale, volta a favorire la ristrutturazione di questo particolare settore. Andrebbe esaminata l'opportunità di farne cessare l'efficacia, una volta completata la ristrutturazione del settore.

Le altre norme sono tutte temporanee (misure **124, 138, 139, 140, 578-581**) e prevedono la possibilità di rivalutare cespiti, di diversa natura, con aliquote differenziate, per vari soggetti. Sembrano rispondere soprattutto a sollecitazioni specifiche, avanzate di volta in volta, e ad anticipare gettito per l'erario. L'ultima rivalutazione, disposta con la legge di bilancio per il

2021, è stata particolarmente generosa, consentendo di rivalutare liberamente qualsiasi immobilizzazione materiale o immateriale con l'aliquota del 3 per cento. Avrebbe prodotto un significativo calo di gettito nei prossimi anni. Il successivo intervento correttivo, retroattivo, ha allungato il periodo di ammortamento dei plusvalori oggetto di rivalutazione, generando però criticità contabili e un forte ridimensionamento "postumo" della convenienza fiscale.

Sarebbe opportuno uscire dalla prassi di rivalutazioni estemporanee ogni anno, con ambiti di applicazione ed aliquote diverse, e mantenere solo un regime generale permanente, ad aliquota ridotta ma non troppo (peraltro già previsto dalla misura 62). Questo regime permanente troverebbe giustificazione nell'opportunità di agevolare le operazioni straordinarie di ristrutturazione e l'emersione dei maggiori valori dei cespiti, che rafforzano la patrimonializzazione delle imprese, ne migliorano il merito di credito e, in ultima istanza, la competitività sui mercati.

Riferimenti bibliografici

Corte dei Conti (2020), *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica*.

Cosciani, C. (1952), *Il problema dell'evasione fiscale*, *Il Ponte*, 8(3), 298-306

Ministero dell'Economia e delle Finanze - Commissione per le spese fiscali, *Rapporto annuale sulle spese fiscali*, (vari anni).

https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/red_spe_fis/index.html

OECD (2010), *Tax expenditures in OECD countries*, Paris.

Ufficio Parlamentare di Bilancio (2019), *La tassazione del reddito d'impresa dopo il decreto crescita*, Focus Tematico n. 4, 10 giugno,

<http://www.upbilancio.it/focus-tematico-n-4-10-giugno-2019/>.

Contributi delle associazioni partecipanti al gruppo di lavoro Sottogruppo A “Revisione dell’Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche e Spese fiscali”

Cluster 1 – Agricoltura e pesca

(Contributo di Coldiretti, CIA e Confagricoltura)

Premessa

Il sottogruppo A “Revisione dell’Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche e Spese Fiscali” ha elaborato un documento che si pone l’obiettivo di analizzare e ridurre le spese fiscali vigenti nell’attuale ordinamento.

Il censimento delle “tax expenditures” è stato elaborato suddividendo le stesse in “cluster” omogenei per settore, per tipologia reddituale o per finalità dell’agevolazione/incentivo.

Il presente documento viene redatto con lo scopo di analizzare le “spese fiscali” incluse nel cluster 1 “Agricoltura e pesca” fornendo, in via preliminare, una valutazione del contesto ambientale ed economico nel quale operano le imprese agricole e della pesca.

Il settore agricolo e della pesca

L’analisi del tessuto produttivo agricolo italiano offre una fotografia molto composita del settore, in termini economici, dimensionali e giuridici. Soffermendosi sulle macro-aree economica e giuridica assistiamo ad un aumento delle forme societarie più complesse, frutto in particolare delle misure incentivanti contenute nel decreto legislativo n. 99 del 2004 (cosiddetta seconda Legge di Orientamento e Modernizzazione del settore agricolo) che ha introdotto nel nostro ordinamento il genus della società agricola.

Questo incremento delle società agricole resta comunque confinato ad un numero limitato, non oltre il 3 per cento delle imprese agricole iscritte al Registro imprese.

Sono infatti ancora le imprese individuali e, in parte, le società semplici a rappresentare il tessuto economico prevalente del settore agricolo.

Tendenza analoga si conferma analizzando alcuni significativi elementi economici che indicano nelle micro e piccole imprese il tratto distintivo del settore primario e allo stesso tempo ne valorizzano anche la presenza capillare nelle aree rurali, dove il presidio agricolo, unitamente alla condizione produttiva, assume peculiari connotati ambientali, sociali e relazionali.

Sono, invero, le imprese agricole che, in applicazione del principio della multifunzionalità dell’attività d’impresa agricola, assicurano esternalità positive a favore del territorio e della

collettività. Questa rappresentazione è confermata da alcuni dati economico/fiscali che indicano in oltre 1,2 milioni di partite IVA agricole la vasta platea di coloro che in vario modo si occupano di agricoltura, ma che riducono a circa 740.000 i soggetti agricoli iscritti nel Registro Imprese e a meno di 500 mila quelle obbligate alla presentazione della dichiarazione IVA. E tra queste, oltre il 70% ha un volume di vendite non superiore a 50 mila euro.

In sintesi, dunque, la gran parte delle imprese agricole italiane è unipersonale, in taluni casi nella forma di impresa familiare, per circa la metà delle partite IVA non ha una vera e propria struttura economico/produttiva ma si caratterizza con la condizione di impresa/non impresa, e laddove ha una struttura contabile emerge che la gran parte ha fatturati molto contenuti.

Le imprese agricole e della pesca risentono, a differenza delle imprese industriali e commerciali, notevolmente delle situazioni ambientali nelle quali operano che diventano decisive, in termini positivi ma molto spesso essenziali, per il raggiungimento delle proprie finalità imprenditoriali.

Soprattutto negli ultimi anni, i cambiamenti climatici e le altre avversità (eventi calamitosi in genere, fitopatie ed epizozie) hanno notevolmente influenzato la redditività delle imprese agricole peggiorandone la capacità reddituale.

I continui eventi dannosi hanno di fatto diminuito e/o azzerato le capacità produttive di molti comparti agricoli, basti pensare alla xylella che ha di fatto azzerato la capacità produttiva delle imprese olivicole, agli eventi sismici degli ultimi anni che hanno distrutto le strutture produttive delle imprese operanti nei territori colpiti, alle alluvioni e alle piogge degli ultimi mesi che hanno raso al suolo interi raccolti, e così via.

Le conseguenze dei citati eventi determinano costi ingenti per le imprese che devono effettuare continuamente nuovi investimenti per ripristinare la produttività e rispondere alle esigenze del mercato.

Inoltre, l'attività agricola è connotata da un persistente rischio biologico. L'offerta dei suoi prodotti è caratterizzata da fattori ingovernabili da parte dell'uomo, vuoi perché imprevedibili, vuoi perché insormontabili. Basti pensare alle ciclicità stagionali, ai rischi climatici, ai fattori endogeni, alle difficoltà di riconversione dei terreni. Questi elementi, sebbene grazie alle nuove tecnologie, potrebbero essere parzialmente ed in una certa misura governati, ma non potranno comunque essere predeterminati e continueranno a porre l'imprenditore agricolo in una posizione peggiore e del tutto disforme rispetto alle imprese di altri settori economici.

A quanto detto, si aggiunge che le imprese agricole italiane hanno una redditività inferiore rispetto ai competitori degli altri Paesi europei perché devono far fronte a maggiori costi di produzione legati alle materie prime ed ai numerosi adempimenti burocratici ai quali il settore è tenuto.

Fatte queste dovute premesse, di seguito, si fornisce una disamina delle spese fiscali relative al cluster oggetto di esame dal Gruppo di lavoro.

Misure 2, 3 e 26 – Le misure 2 e 3 prevedono che i redditi dominicali e agrario vengono azzerati in caso di perdita del prodotto almeno per il 30% in conseguenza di eventi naturali, mentre la misura 26 prevede che per i periodi d'imposta 2017-2021, sono esenti da Irpef i redditi dominicali e agrari dei coltivatori diretti e degli imprenditori agricoli professionali iscritti alla previdenza agricola.

Le misure sono state introdotte per consentire alle imprese agricole di far fronte al contesto socio-economico nel quale operano, e pertanto sono meritevoli di tutela all'interno del novero delle spese fiscali.

Peraltro, la suddetta esenzione dall'Irpef dei redditi dominicali e agrari è stata ulteriormente riproposta nel DDL di Bilancio 2022, in considerazione del permanere delle oggettive condizioni avverse che le imprese agricole si trovano a fronteggiare nell'attuale scenario economico-ambientale.

Misura 17 - Tale misura prevede la possibilità per le società di persone e le Srl costituite da imprenditori agricoli, che esercitano esclusivamente le attività dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione di prodotti agricoli ceduti dai soci, di determinare il reddito in modo forfettario, applicando all'ammontare dei ricavi il coefficiente di redditività del 25 per cento.

La misura è finalizzata a determinare in maniera forfettaria il reddito imponibile delle suddette attività, semplificando notevolmente la modalità di determinazione della base imponibile per quelle attività di servizi che presentano un coefficiente di redditività in linea con quello di mercato.

Inoltre, tale modalità di tassazione è già presente nel panorama fiscale italiano, con particolare riferimento ai vari sistemi di determinazione forfettaria del reddito che prevedono l'applicazione, all'ammontare dei ricavi e dei compensi percepiti in un determinato periodo d'imposta, di coefficienti di redditività diversificati in base al tipo di attività esercitata.

Considerazioni analoghe possono essere fatte per le misure 19, 120 e 142.

Misura 18 – opzione per la tassazione catastale da parte delle Srl, Snc e Sas agricole

La misura è stata introdotta nell'ordinamento tributario con lo scopo di incentivare l'utilizzo dello strumento societario in agricoltura per poter consentire al settore di svilupparsi al pari dei

settori industriali e commerciali, al fine di evitare trattamenti differenziati in funzione delle diverse figure soggettive.

La misura persegue lo scopo di migliorare le performance e la stabilità delle imprese operanti nel settore agricolo che ad oggi presenta ancora una predilezione per le strutture individuali e familiari (vedi sopra). L'utilizzo dello strumento societario dovrebbe, infatti, consentire all'imprenditore agricolo di incrementare la patrimonializzazione delle imprese e la competitività nei mercati domestici e internazionali.

Misura 183 - Fabbricati rurali

Fin dalla riforma del Catasto del 1931 (rectius, fin dalla legge n. 2136 del 1865), i fabbricati rurali erano iscritti al catasto terreni, con rendita zero, e considerati pertinenze del fondo. Di conseguenza, non erano soggetti ad imposizione in quanto il loro reddito era assorbito da quello dominicale del terreno al quale erano asserviti.

Occorre osservare che l'articolo 42 del TUIR (tacitamente abrogato dall'articolo 9 del DL n. 557 del 1993, come chiarito con circolare n. 73/E del 27 maggio 1994) individua tassativamente quali sono le costruzioni rurali che, essendo al servizio del fondo, non sono suscettibili di reddito autonomo. Detta norma, che ricalca sostanzialmente la disposizione contenuta nel corrispondente articolo 39 del DPR n. 597/1973, evidenzia che l'esclusione dal reddito di fabbricati delle costruzioni in argomento trova la sua giustificazione nel fatto che, trattandosi di beni strumentali dell'impresa agricola, i redditi ad esse relativi sono stati considerati in sede di formazione delle tariffe d'estimo.

In previsione della costituzione del Catasto dei Fabbricati, che avrebbe dovuto sostituire il Catasto edilizio urbano, con l'articolo 9 del DL n. 557 del 1993, convertito dalla legge n. 133 del 1994, sono stati introdotti nuovi criteri per il riconoscimento della ruralità degli immobili (soggettivi ed oggettivi), per cui la loro esenzione ai fini fiscali è subordinata al rispetto di determinati, più stringenti, requisiti.

Tali condizioni di ruralità riguardano sia le case di abitazione (comma 3) che i fabbricati strumentali (comma 3-bis), e sono valide, sussistendone i presupposti, ai soli fini dell'eventuale esenzione dal pagamento dei tributi.

La normativa ha subito, nel corso degli anni, diverse modifiche e integrazioni dettate, da ultimo, dalla necessità di adeguare la medesima alla mutata figura dell'imprenditore agricolo, delineata dal nuovo articolo 2135 del codice civile. L'art. 42-bis del DL n. 159 del 2007 ha, infatti, apportato radicali trasformazioni alla disciplina delle costruzioni rurali ampliando i criteri di individuazione. L'intervento del legislatore ha comportato, altresì, l'esclusione dall'imposizione

fiscale di diverse tipologie di fabbricati, quali ad esempio, quelli delle società agricole e delle cooperative.

Di recente, l'articolo 7, commi 2-bis e quater, DL n. 70 del 2011, ha previsto che, ai fini del riconoscimento dei requisiti di cui all'articolo 9 del DL n. 557/1993, i fabbricati devono essere iscritti in catasto urbano rispettivamente nelle categorie A/6 (case di abitazione) e D/10 (Fabbricati strumentali).

Alla luce di quanto esposto, appare impreciso affermare che sui fabbricati rurali strumentali non incidono imposte in quanto il sistema di tassazione catastale è un sistema estimativo di determinazione del reddito che nella sua composizione ha tenuto conto del valore dei fabbricati sia abitativi che strumentali, pertanto, tali beni risultano già tassati attraverso la tassazione c.d. agricola.

Di converso, qualora questo principio non venisse rispettato, potrebbe configurarsi la violazione del principio costituzionale di divieto di doppia imposizione, in quanto sui fabbricati già tassati si andrebbe ad applicare una seconda imposta.

Conclusioni

Nell'ambito dell'attuale sistema dell'imposizione sui redditi, non sembra potersi individuare nella categoria dei redditi fondiari, e segnatamente dei redditi dominicali ed agrari, un carattere "sottrattivo" o "derogatorio" al principio di tassazione della ricchezza imponibile che contraddistingue l'imposizione diretta, ma, semmai uno specifico sistema di determinazione della base imponibile assoggettata, peraltro, al principio della progressività del prelievo a cui è informato il sistema tributario, in base all'art. 53 della Costituzione.

Il Catasto, quindi, fermo restando gli attuali presupposti normativi (civilistici e fiscali) che presiedono alla tassazione delle attività agricole, si ritiene debba essere considerato lo strumento ideale per l'individuazione di una base imponibile "media ordinaria" più rispondente alle peculiarità del settore agricolo, quanto mai esposto ai fenomeni dell'eccessiva volatilità dei prezzi delle derrate agricole e dei ricorrenti eventi climatologici ed epidemiologici derivanti dal frenetico processo di globalizzazione dell'economia.

Da: Marco Quadrani <marco.quadrani@confitarma.it>

Inviato: giovedì 27 gennaio 2022 17:17

A: Michetti Patrizio <pmichetti@cnel.it>

Oggetto: Cluster 4 Reddito d'impresa - agevolazioni fiscali al settore marittimo

Gentile dott. Michetti

faccio seguito alla telefonata di oggi per segnalarLe, come anticipato, una proposta di modifica di un passaggio contenuto nel documento 3 gruppo A spese fiscali – “Cluster 4 Reddito d'impresa” con riguardo alla **misura 93**.

In particolare, dopo la individuazione della misura agevolativa, viene precisato che:” **Questo credito d'imposta fa da complemento all'esenzione Irpef delle retribuzioni ricevute dal personale imbarcato**”. Riteniamo che, qualora si intendesse confermare la precisazione, sarebbe opportuno, al fine di non generare incertezze, sostituire “fa da complemento” con ad es. “si pone in alternativa” all'esenzione Irpef, al fine di chiarire che la strada scelta a suo tempo dal Legislatore è stata quella di ridurre per l'impresa il costo del lavoro marittimo, relativamente alla componente Irpef, mediante il riconoscimento di un credito d'imposta anziché introdurre un regime di esenzione delle retribuzioni.

Ciò peraltro si pone in linea con la “Comunicazione C (2004) 43 della Commissione - Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi”, come noto la cornice giuridica di riferimento all'interno della quale le agevolazioni fiscali in oggetto si collocano, che al punto “3.2 Costo del lavoro” precisa: *“Per ragioni fiscali interne alcuni Stati membri preferiscono non ricorrere alla riduzione sopra illustrata, ma rimborsare invece agli armatori — parzialmente o integralmente — i costi derivanti dai relativi prelievi. Un approccio di questo tipo può in genere essere considerato equivalente a un sistema di aliquote o di contributi ridotti come sopra descritto, purché esista un netto collegamento con il relativo prelievo, non sussista alcun elemento di sovracompensazione e il sistema sia trasparente e non consenta abusi”*.

Cordiali saluti



CONFITARMA
Confederazione Italiana Armatori

Marco Quadrani

Capo Servizio Finanza e Tributi

Tel. 06.67481225 Cell.335207961

marco.quadrani@confitarma.it

finanza@confitarma.it

www.confitarma.it





Gruppo di lavoro per la riforma fiscale. Sottogruppo Tax
expenditures Nota alla riunione del 8 aprile 2022

IRPEF e regime forfettario

Premessa

L'IRPEF nasce nel 1973 nell'ambito della grande riforma organica del diritto tributario italiano dei primi anni '70 del secolo scorso. Rispetto al modello originario, essa oggi subisce il logorio del tempo, a causa di una pluralità di interventi, spesso estemporanei, che, stratificandosi nel corso degli anni, ne hanno ampiamente trasformato l'impianto.

In estrema sintesi potremmo ricondurre le principali problematiche che ne derivano a tre varietà di azioni, ovvero:

- 1) la sottrazione di base imponibile causata dalla traslazione di alcune tipologie di reddito dall'IRPEF a una selva di regimi sostitutivi;
- 2) il varo di bonus e detrazioni, quasi esclusivamente a favore dei percettori di reddito di lavoro dipendente;
- 3) la revisione degli scaglioni e delle aliquote.

Gli effetti di tali politiche sono stati devastanti sulla tenuta dell'equità del sistema ovvero, in altre parole, sulla stessa capacità dell'attuale modello di garantire il raggiungimento del fine costituzionale del prelievo fiscale, centrato sulla capacità contributiva e improntato a criteri di progressività.

Il vulnus dell'equità orizzontale

La più evidente distorsione generata dalle summenzionate politiche è rappresentata dal fatto che oggi a parità di reddito prodotto il prelievo fiscale può variare in misura considerevole, a seconda di una pluralità di variabili che inquinano l'equità orizzontale del modello. Ci

riferiamo, in particolare, non soltanto alla tipologia di reddito prodotto ma anche alle modalità organizzative con cui viene svolta l'attività da cui esso si origina. Un esempio eclatante è rappresentato dalla differenza che intercorre nel prelievo fiscale tra redditi di lavoro dipendente e redditi di lavoro autonomo (o cosiddetto "precario", quali generalmente quelli derivanti da lavoro non dipendente), divario che impatta più che proporzionalmente i redditi bassi rispetto a quelli medi per poi annullarsi al raggiungimento della soglia reddituale di 50 mila euro. In buona sostanza a 14 mila euro di reddito un lavoratore autonomo dovrà versare una imposta pari 15,67 volte quella di un lavoratore dipendente (2.194 contro 140 euro), a 20 mila euro una imposta di 1,91 volte, a 28 mila euro di 1,31 volte. Tale divario è ancora più evidente se si prende in considerazione l'aliquota media effettiva IRPEF sui redditi di lavoro dipendente e autonomo, che a 14 mila euro di reddito ammonta rispettivamente al 1,00% e al 15,67%, a 20 mila euro al 10,29% e al 19,64% e a 28 mila euro al 16,88% contro il 22,14%. Senza considerare che a livelli reddituali inferiori a 13.390 euro il lavoratore dipendente non determina alcuna imposta, mentre il lavoratore autonomo già a 8 mila euro viene colpito da una aliquota media superiore al 8%. Il che, per altro verso, implica che un lavoratore dipendente raggiunge una aliquota media d'imposta del 15%, corrispondente a quella del regime forfettario, a un livello di reddito di 24.911,5 euro (contro 17.045 euro di un pensionato e 13.117,0 di un lavoratore autonomo) e del 23% a un livello di 35.970 euro (contro 30.890 euro di un pensionato e 29.675 di un lavoratore autonomo).

Le distorsioni del forfettario

Occorre inoltre considerare gli effetti distorsivi generati dai regimi agevolati sostitutivi in questa sede può essere interessante analizzare sinteticamente quelli prodotti dal cosiddetto "forfettario". Come noto il forfettario è uno specifico regime sostitutivo dell'IRPEF (e delle relative addizionali, nonché dell'IRAP) dedicato alle persone fisiche con partita IVA con compensi (o ricavi) annui non superiori a 65 mila euro, caratterizzato dalla determinazione del reddito imponibile attraverso l'applicazione di un coefficiente di redditività al volume dei compensi (o ricavi) realizzati. Il reddito così determinato viene tassato mediante l'applicazione di una aliquota proporzionale del 15% (ridotta al 5% per i primi 5 anni di esercizio dell'attività). Ne consegue che a parità di reddito prodotto l'adozione del regime forfettario comporta significativi risparmi di imposta per lavoratori autonomi e imprenditori che possono accedervi rispetto a coloro che, invece, rimangono soggetti all'IRPEF. In tal senso l'accesso al forfettario rimane sostanzialmente precluso proprio ai soggetti più "strutturati", ovvero:

- nel caso in cui l'esercizio dell'attività avvenga attraverso forme aggregate (associazioni, società di persone e società a responsabilità limitata a ristretta base

sociale), per effetto delle specifiche incompatibilità dettate dalla normativa di riferimento;

- nel caso in cui l'attività presenti una significativa incidenza delle spese (costi) sui compensi (ricavi), rendendo sconsigliata la determinazione del reddito attraverso la forfetizzazione standardizzata delle spese (costi).

A ben vedere, quindi, il regime forfettario non solo determina una sperequazione nel calcolo delle imposte a parità di reddito, ma costituisce un rilevante disincentivo all'aggregazione delle attività professionali e imprenditoriali, favorendo la piccola dimensione e penalizzando proprio i soggetti più organizzati, ovvero quelli più orientati a investimenti e innovazione.

In ogni caso, ai fini della presente nota, è utile riepilogare sinteticamente gli ulteriori "effetti collaterali" distorsivi generati dall'attuale regime forfettario:

- 1) il ribaltamento dello stesso principio di progressività: allo stesso tempo, infatti, redditi di lavoro autonomo e di impresa molto elevati potranno scontare, accedendo ai regimi agevolati, imposte più basse rispetto a redditi inferiori della medesima natura sottoposti all'ordinaria tassazione IRPEF;
- 2) l'incentivazione di comportamenti atti a mantenere il valore dei ricavi/compensi realizzati al di sotto della soglia contemplata dalla normativa. Oltrepassare la soglia prevista per la fruizione dei regimi agevolati, infatti, causa il rientro nel regime ordinario IRPEF, determinando un forte disincentivo alla produzione di maggiori ricavi/compensi, per effetto di aliquote marginali superiori al 100%. In altre parole, l'incremento dei ricavi/compensi genera una diminuzione del reddito netto disponibile, rendendo antieconomica la crescita dell'attività;
- 3) la distorsione della concorrenza nei settori in cui la clientela è rappresentata prevalentemente o diffusamente da consumatori finali, dove gli operatori economici che adottano il regime forfettario, rispetto a coloro che operano in regime ordinario, potranno realizzare il medesimo corrispettivo offrendo un prezzo più basso, per effetto dell'esonero dall'applicazione dell'IVA.

Conclusioni

In buona sostanza, quindi, il sistema di imposizione sui redditi di lavoro risulta – a causa dell'effetto combinato tra regime sostitutivo forfettario, con limite a 65mila euro, e regime IRPEF caratterizzato da detrazioni e bonus molto favorevoli ai percettori di redditi di lavoro dipendente – estremamente frammentato, determinando un modello che viola il principio di equità orizzontale e annacqua lo stesso concetto di "progressività", come si evince dalla seguente tabella.

REDDITO	ALiquota Media Effettiva		
	DIPENDENTI	AUTONOMI	FORFETTARI
10.000	0,00%	11,88%	15,00%
13.170	0,00%	15,00%	
15.000	2,47%	16,39%	
20.000	10,29%	19,64%	
24.915	15,00%	21,37%	
30.000	18,66%	23,15%	
40.000	25,08%	26,68%	
50.000	28,80%	28,80%	
Centro Studi Confprofessioni: simulazione su persone fisiche senza familiari a carico; non viene considerata la componente contributiva.			

Tale modello, peraltro, non risulterebbe compatibile con le indicazioni contenute nel testo della legge delega sulla riforma fiscale in discussione in Parlamento, dove viene delineato l'obiettivo di un sistema "duale" di imposizione sui redditi, nel quale, sostanzialmente, rimarrebbero assoggettati a IRPEF i soli redditi di lavoro.

In tale contesto, la soluzione potrebbe essere un ridimensionamento del regime forfettario, che dovrebbe rimanere riservato alle sole attività di minime dimensioni e alle fasi di start up, e un contestuale incremento delle detrazioni sui redditi di lavoro autonomo fino al livello di quelle di cui godono i percettori di redditi di lavoro dipendente.

Professioni liberali e nozione di impresa

Da anni le organizzazioni rappresentative del comparto libero professionale pongono all'attenzione delle istituzioni l'illegittima discriminazione che subiscono in ragione della distinzione – operata tanto a livello legislativo quanto in fase di attuazione amministrativa – tra esercenti attività d'impresa ed esercenti attività professionali. Una differenziazione che affonda le proprie radici in pratiche risalenti, ma che appare oramai superata sia dal punto di vista della corrispondenza alla realtà che dal punto di vista dei riferimenti normativi vincolanti.

Ed infatti, negli ordinamenti giuridici degli stati membri dell'Unione Europea, la nozione di «impresa» deve essere interpretata in conformità alle norme del diritto primario e derivato dell'Unione direttamente applicabile e alla luce degli orientamenti giurisprudenziali della Corte di Giustizia dell'Unione.

A tal proposito, si ricorda che la Raccomandazione della Commissione europea n. 2003/361/CE del 6 maggio 2003 considera «impresa» qualsiasi entità, «a prescindere dalla forma giuridica rivestita, che svolga un'attività economica, incluse in particolare le entità che svolgono un'attività artigianale o altre attività a titolo individuale o familiare, le società di persone o le associazioni che svolgono regolarmente un'attività economica».

L'equiparazione tra impresa e libero professionista non poggia solo su di una Raccomandazione, ma poggia direttamente sull'interpretazione dei Trattati europei (immediatamente applicabili e vincolanti negli stati membri) offerta dalla Corte di Giustizia (le cui sentenze godono dell'effetto del primato al pari delle norme di diritto derivato dell'Unione). La giurisprudenza della Corte di Giustizia è costante nel considerare i liberi professionisti inclusi nella nozione di «impresa», e in questo senso vanno conformandosi le pronunce delle autorità giurisdizionali nazionali.

L'equiparazione tra libero professionista e PMI accolta dal diritto europeo ha faticato e fatica tuttora ad essere introiettata nel nostro ordinamento giuridico nazionale, contrariamente a quanto accade negli altri Paesi membri dell'Unione, per ragioni derivanti da interessi particolari e per via della scarsa conoscenza del diritto dell'Unione e del suo effetto vincolante per il diritto interno.

Questo il motivo per cui, in tante recenti occasioni, il mondo libero professionale si è battuto perché venissero rimossi gli ostacoli di ordine interpretativo ed applicativo che, in modo del tutto illegittimo, negavano e talora ancora negano tale equiparazione, richiedendo l'espresso riconoscimento dei professionisti al fianco delle PMI nelle norme rilevanti, come nel caso esemplare dell'accesso ai fondi europei. Ciò non toglie, tuttavia, che l'equiparazione opera autonomamente ed indipendentemente da espressi riconoscimenti testuali nella legislazione interna, per il solo consolidamento di un'interpretazione unitaria nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione Europea: ne deriva che, anche laddove non sia espressamente richiamata la normativa europea conferente, l'equiparazione opera in forza del primato del diritto dell'Unione.

Diverse sono state le irragionevoli illegittime esclusioni e discriminazioni nell'ambito degli interventi di sostegno alle attività economiche che le leggi di bilancio degli ultimi anni hanno stanziato tramite i numerosi piani che si sono succeduti. Molte azioni – quali, a titolo d'esempio, il credito d'imposta per ricerca e sviluppo, i fondi per start-up innovative, il credito d'imposta per la formazione, il credito d'imposta per l'acquisto di energia elettrica – continuano ad escludere espressamente i lavoratori autonomi liberi professionisti, o a richiedere il requisito dell'iscrizione alla Camera di Commercio quale condizione per l'accesso.

In buona sostanza, quindi, il predetto orientamento determina una distorsione della concorrenza nella misura in cui il medesimo investimento genera o meno crediti d'imposta o, più in generale, vantaggi fiscali a seconda della natura del soggetto che lo realizza (imprenditore o professionista).

Rendimenti casse di previdenza

Affrontando la tematica dell'imposizione sulle rendite finanziarie non possiamo non evidenziare come le pensioni dei liberi professionisti iscritti alle Casse autonome scontino una iniqua doppia tassazione. Specificatamente, i contributi versati dai professionisti alle Casse vengono da queste investiti, generando rendimenti che successivamente, secondo sistemi di calcolo predefiniti, andranno a comporre la futura prestazione pensionistica. Per tali ragioni il modello di tassazione generalmente applicato contempla l'esenzione da imposta dei contributi versati e dei relativi rendimenti, rimandando l'imposizione al momento della percezione dell'assegno pensionistico (cosiddetto modello EET). In Italia, invece, il frutto dei rendimenti viene tassato due volte: in primis al momento della effettiva maturazione, successivamente al momento dell'erogazione della pensione (cosiddetto modello ETT). La peculiarità della scelta italiana è dimostrata dal fatto che all'interno dell'Unione Europea soltanto altri due stati, Svezia e Danimarca, hanno adottato il modello ETT.

Nell'ambito, quindi, di una disciplina fiscale sulla previdenza già particolarmente penalizzante per i professionisti, al danno della doppia tassazione si aggiunge la beffa di un trattamento peggiore anche rispetto alla previdenza complementare. Se infatti i rendimenti degli investimenti della cosiddetta previdenza di secondo pilastro sono tassati al 20%, quelli afferenti gli investimenti messi in atto dalla previdenza obbligatoria, primo pilastro, dei professionisti scontano una aliquota d'imposta del 26%. Una disparità di trattamento che risulta poco comprensibile, considerando che, a nostro avviso, il risparmio previdenziale afferente il primo pilastro dovrebbe essere maggiormente tutelato rispetto a quello complementare.



CONFINDUSTRIA

Osservazioni al documento CNEL “Le spese fiscali collegate all’IRPEF”

28 settembre 2022

Position Paper

1. Premessa

Il presente documento fornisce una sintesi delle principali osservazioni di Confindustria al documento sulle tax expenditure elaborato dal CNEL (Gruppo di lavoro per l'esame delle tematiche connesse alla riforma fiscale anche al fine della redazione di una iniziativa legislativa ai sensi dell'art. 99, comma 3, della Costituzione - Sottogruppo A "Revisione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e spese fiscali) aggiornato all'8 settembre 2022.

In primo luogo, esprimiamo il nostro generale apprezzamento per il lavoro dei componenti del Gruppo di lavoro coordinato dal Prof. Vieri Ceriani che ha affrontato un tema molto delicato e complesso; non va sottaciuto come negli ultimi anni siano state avanzate diverse proposte di riforma delle spese fiscali, senza mai giungere a risultati decisivi ed organici.

Ciò dipende sia dalle difficoltà tecniche nella corretta individuazione delle "spese fiscali", sia dalla circostanza che le stesse costituiscono degli strumenti di intervento pubblico nell'economia.

Pertanto, la revisione di tali misure non può essere affrontata esclusivamente su un piano contabile di recupero di risorse finanziarie, ma deve essere valutata anche avendo riguardo alla meritevolezza degli obiettivi perseguiti e, soprattutto, l'impatto economico complessivo dell'intervento riformatore.

Merita ricordare, infatti, che nell'ultimo disegno di legge delega per la riforma fiscale (Atto Senato n. 2561/2022) si indicava, quale principio guida di qualsiasi azione riformatrice del nostro sistema tributario: "la crescita dell'economia, attraverso l'aumento dell'efficienza della struttura delle imposte e la riduzione del carico fiscale sui redditi derivanti dall'impiego dei fattori di produzione".

Premesse tali considerazioni generali passiamo alle osservazioni metodologiche, nonché su talune specifiche agevolazioni.

2. Osservazioni metodologiche

Nel documento in esame viene indicato che le analisi effettuate si basano sui dati contenuti nell'ultimo rapporto della Commissione istituita nel 2016 con il compito di redigere ogni anno un rapporto sulle spese fiscali (cd. Commissione Marè, dal nome del suo presidente), relativo

all'anno 2021, che individua 592 spese fiscali per un impegno finanziario complessivo di 82,6 miliardi di euro (delle quali le spese fiscali collegate all'IRPEF sono stimate in misura pari a 55 miliardi di euro).

A tale riguardo, dobbiamo debitamente segnalare come l'ultimo rapporto ufficiale redatto dalla Commissione Marè (pubblicato sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze) sia relativo all'anno 2020 e riporti un dato finale di 602 spese fiscali per un ammontare complessivo di 68,10 miliardi di euro.¹

Sarebbe utile, quindi, avere maggiori informazioni sulle modalità con cui si è giunti alle stime per l'anno 2021; in particolare, ciò al fine di verificare se in tali stime aggiuntive siano state incluse, come sembrerebbe da alcuni passaggi contenuti nel medesimo documento, anche le misure di sostegno a imprese e famiglie collegate all'emergenza Covid-19.

Tale decisione, a nostro avviso, sarebbe discutibile perché tali interventi emergenziali, hanno carattere temporaneo e non costituiscono una deviazione "strutturale" dalla struttura dell'IRPEF, tale da essere incluse nella categoria delle spese fiscali.

Peraltro, la stessa Commissione Marè nel rapporto del 2020 si interroga se taluni crediti di imposta fruibili in compensazione, che non intervengono sul meccanismo di determinazione dell'imposta, debbano essere inclusi nelle spese fiscali "in senso stretto" o, piuttosto, costituiscano delle forme di spesa pubblica, quali i trasferimenti correnti o i contributi agli investimenti.

Riguardo altri aspetti metodologici si osserva come il gruppo di lavoro abbia deciso di mantenere come benchmark di riferimento per la classificazione delle spese fiscali il modello teorico di tassazione "duale" così come indicato nella versione originaria del testo dell'ultimo DdL delega fiscale, sebbene lo stesso principio sia stato espunto dal testo finale nel corso dei lavori parlamentari.

Tale scelta, che incide radicalmente sulla individuazione delle spese fiscali "da rivedere", è stata, però, correttamente stemperata da una analisi sulla meritevolezza degli obiettivi perseguiti dalle singole agevolazioni (es corretta misurazione della capacità contributiva, incentivo alla trasformazione tecnologica, ecc..), nonché sulla loro rispondenza rispetto ad alcuni criteri generali (es. coerenza con criteri costituzionali, evitare doppie imposizioni, ecc..).

¹ <https://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2021/Rapporto-spesa-fiscali-nov-2020.pdf>.

Condividiamo la necessità di monitorare periodicamente l'efficacia di incentivi e agevolazioni – e valutarne prosecuzione, orientamento o conclusione – attraverso un'accurata valutazione ex ante degli effetti attesi ed ex post sui risultati conseguiti.

Sull'ipotesi di stabilire rigidi vincoli all'introduzione di nuove agevolazioni abbiamo maggiori perplessità perché riteniamo che l'esperienza di questo ultimo triennio dovrebbe indurre a prevedere sempre la possibilità di deroga per fare fronte ad eventi eccezionali (quali l'epidemia sanitaria da Covid-19 o la crisi energetica connessa al conflitto in Ucraina).

L'obiettivo principale di una revisione delle tax expenditure in materia IRPEF dovrebbe essere quello di concentrare le risorse pubbliche sulle misure che hanno la finalità di sostenere la crescita, di orientare scelte economico-sociali, nonché di attrarre nuovi investimenti in Italia.

Ricordiamo che il nostro Paese già soffre della concorrenza di altri Stati membri che hanno minori vincoli di finanza pubblica e possono utilizzare maggiori risorse per aiuti, quindi occorre porre la massima attenzione nella revisione degli strumenti fiscali di intervento pubblico sull'economia.

3. Osservazioni su specifiche agevolazioni

Come anticipato poco sopra, la scelta del modello di tassazione duale come benchmark di riferimento per la revisione delle agevolazioni fiscali ha un notevole impatto sul rapporto conclusivo del gruppo di lavoro.

Restano, però, alcuni passaggi che meriterebbero un ulteriore approfondimento considerato che tale documento dovrebbe rappresentare la posizione condivisa delle associazioni appartenente al CNEL.

In particolare, facciamo riferimento al tema della tassazione degli immobili (cluster 5, pagg. 31 e ss.).

Nel documento viene indicata la incompatibilità tra l'attuale deduzione dalla base imponibile IRPEF della rendita catastale dell'abitazione principale e l'esclusione della rendita catastale dalla tassazione ai fini IMU. A nostro avviso andrebbe stralciato tale secondo riferimento in quanto esula dal contesto analizzato nel documento (spese fiscali collegati all'IRPEF), nonché perché dovrebbe essere affrontato nell'ambito di una radicale riforma del federalismo fiscale.

Con riferimento alle agevolazioni agli investimenti privati (cluster 7, pagg. 37 e ss.) – che sono stati inclusi sebbene non siano destinate esclusivamente ai soggetti IRPEF – riteniamo che gli stessi siano stati fondamentali per la trasformazione dell'apparato manifatturiero italiano in chiave “industria 4.0”, ovvero verso un nuovo modello di sostenibilità ambientale (processi industriali che non si sono ancora conclusi).

Merita sottolineare come la necessità, evidenziata nel documento, di rivedere tali misure agevolative per recuperare risorse debba considerarsi ormai superata con l'approvazione da parte della Commissione Europea del Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza. Si prevede, infatti, di destinare, nel periodo 2021-2026, una parte consistente delle risorse europee del Next generation EU al finanziamento delle misure di incentivazione fiscale del Piano Transizione 4.0 (missione 1) e la Transizione ecologica (missione 2), liberando così risorse pubbliche per ulteriori finalità agevolative.

Non è chiaro, altresì, il riferimento nel documento al cd. Iperammortamento, posto che attualmente gli incentivi in parola sono declinati in chiave di "credito di imposta", dunque con un meccanismo diverso; va, inoltre, considerato che le norme attualmente vigenti già prevedono un decalage delle aliquote agevolative per i beni 4.0 e una abrogazione dell'incentivo per i beni ordinari.

In merito alle agevolazioni per ricerca e sviluppo (cluster 9, pagg. 41 e ss.) Confindustria osserva le criticità connesse al superamento del patent box e della sua sostituzione con un incentivo che attiene ai soli costi di R&S. La nuova misura, la cui applicazione è peraltro ancora incerta in mancanza degli opportuni chiarimenti di prassi, non ha recuperato quella logica di premialità per gli intangibles ad alta redditività che è propria dei regimi di patent box adottati dalla quasi totalità dei Paesi OCSE.

Con riferimento al capitolo welfare aziendale, con particolare riguardo alla previdenza complementare (cluster 10, pagg. 42 e ss.) e sanità integrativa (cluster 14, pagg. 49 e ss.), abbiamo perplessità su alcune osservazioni contenute nel documento.

Sulla previdenza complementare condividiamo le preoccupazioni espresse dai sindacati di categoria riguardo il fatto che il passaggio dalla tassazione proporzionale delle prestazioni alla tassazione ordinaria progressiva – i cui effetti sulle posizioni già maturate è mitigato dal regime transitorio indicato nel documento – possa comunque andare a disincentivare l'adesione da parte dei lavoratori più giovani.

In merito, invece, al secondo punto è importante precisare che la sanità privata integrativa non è "avversaria" della sanità pubblica, piuttosto è vero il contrario, vale a dire che i fondi sanitari sono stati creati per colmare le lacune che si aprivano nel Servizio Sanitario Nazionale dovute alle politiche di risanamento pubblico dalla fine degli anni '80.

Nel campo dei servizi sanitari, la compresenza di servizi offerti da strutture pubbliche e strutture accreditate nel SSN - oltre ai servizi offerti sul libero mercato fuori del SSN - ha permesso, oltre che di ampliare l'offerta, di ridurre i costi unitari del servizio pubblico, sia perché la tariffazione riconosciuta al privato accreditato è minore del costo della medesima prestazione

per il SSN, sia perché è conveniente la sostituzione tra «make», cioè produrre in proprio la prestazione e «detax», cioè agevolare fiscalmente le prestazioni rese dai fondi sanitari.

Non riteniamo che la diffusione di forme di welfare integrativo, in particolare sociosanitario, vada a svantaggio dei soggetti più fragili e delle classi meno abbienti, come sostenute da alcuni economisti (Bosi, Guerra) e ripreso nel documento del gruppo di lavoro.

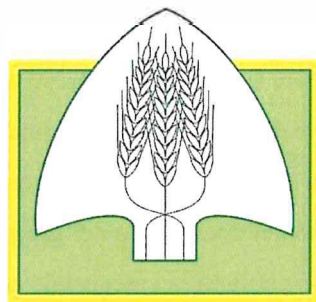
In questo senso, la contrattazione collettiva categoriale ed aziendale ha contribuito fortemente a far diventare la sanità integrativa un fenomeno di massa consentendo l'attivazione di significative economie di scala. Anche gli ultimi dati del Ministero della Salute evidenziano che gli assistiti dalla sanità integrativa - che hanno superato i 12 milioni - non sono più solo appartenenti a classi cosiddette privilegiate come negli anni 90', ma fanno riferimento a collettività di operai ed impiegati sostanzialmente di tutti i settori del mondo del lavoro.

Appreziamo la sottolineatura nel documento dell'importanza, più in generale, del welfare aziendale per favorire la responsabilità sociale di impresa ed il raggiungimento di obiettivi di ESG sul territorio in cui opera l'azienda.

Segnaliamo come per estendere tale strumento tra le PMI Confindustria stia portando avanti da tempo progetti volti alla creazione di "Reti Welfare" fra imprese associate, enti locali e fornitori di tali benefit localizzati nei territori in cui opera l'azienda, con l'obiettivo di abbattere i costi di implementazione di tali piani di welfare, nonché generare un effetto positivo indiretto sulla economia locale.

Da ultimo con riferimento alle agevolazioni in tema di cultura (cluster 15, pagg. 52 e ss.) è opportuno sottolineare l'importanza della legge di settore per il cinema e l'audiovisivo, che ha assunto la funzione di principale strumento di politica industriale per promuovere ogni singolo comparto dell'industria dei contenuti, con un approccio strutturale e di medio periodo, uscendo così dalle logiche congiunturali dettate dalle necessità.

L'obiettivo che si vuole perseguire non è quello di introdurre misure temporanee di agevolazione, quanto piuttosto estendere tale modello anche agli altri settori dell'industria dei contenuti (radio, musica ed editoria), affidando allo Stato il compito generale di promuoverli e sostenerli, in quanto anch'essi sono "fondamentali mezzi di espressione artistica, di formazione culturale e di comunicazione sociale, che contribuiscono alla definizione dell'identità nazionale e alla crescita civile, culturale ed economica del paese, promuovono il turismo e creano occupazione".



COLDIRETTI

Oggetto: Osservazioni al documento concernente “Revisione dell’imposta sul reddito delle persone fisiche e spese fiscali” – Settore Agricolo

Le presenti osservazioni vengono redatte con lo scopo di analizzare le criticità riportate nel documento in oggetto per quanto riguarda il settore agricolo.

In via preliminare è opportuno rilevare che il documento offre un’analisi delle cosiddette “spese fiscali” che non tiene in alcun modo in considerazione il contesto ambientale ed economico nel quale operano le imprese agricole e della pesca.

L’analisi del tessuto produttivo agricolo italiano offre una fotografia molto composita del settore, in termini economici, dimensionali e giuridici.

E’ pur vero che negli ultimi anni assistiamo ad un aumento delle forme societarie, frutto in particolare delle misure incentivanti contenute nel decreto legislativo n. 99 del 2004 (cosiddetta seconda Legge di Orientamento e Modernizzazione del settore agricolo) che ha introdotto nel nostro ordinamento la figura della società agricola, ma tale incremento resta comunque confinato ad un numero limitato, non oltre il 3 per cento delle imprese agricole iscritte al Registro imprese. Sono infatti ancora le imprese individuali e, in parte, le società semplici a rappresentare la stragrande maggioranza (oltre l’80%) del tessuto economico del settore agricolo.

Tendenza analoga si conferma analizzando alcuni significativi elementi economici che indicano nelle micro e piccole imprese il tratto distintivo del settore primario e allo stesso tempo ne valorizzano anche la presenza capillare nelle aree rurali, dove il presidio agricolo, unitamente alla condizione produttiva, assume peculiari connotati ambientali, sociali e relazionali. Sono, invero, le imprese agricole che, in applicazione del principio della multifunzionalità dell’attività d’impresa agricola, assicurano esternalità positive a favore del territorio e della collettività.

Quanto detto in precedenza è confermato da alcuni dati economico/fiscali che indicano in circa 1,2 milioni di partite IVA agricole la vasta platea di coloro che in vario modo si occupano di agricoltura, ma che riducono a circa 740.000 i soggetti agricoli iscritti nel Registro Imprese e a

meno di 500 mila quelle obbligate alla presentazione della dichiarazione IVA. E tra queste, oltre il 70% ha un volume di vendite non superiore a 50 mila euro.

In sintesi, dunque, la gran parte delle imprese agricole italiane è unipersonale, in taluni casi nella forma di impresa familiare, per circa la metà delle partite IVA non ha una vera e propria struttura economico/produttiva ma si caratterizza con la condizione di impresa/non impresa, e laddove ha una struttura contabile emerge che la gran parte ha fatturati molto contenuti.

Le imprese agricole e della pesca risentono, a differenza delle imprese industriali e commerciali, notevolmente delle situazioni ambientali nelle quali operano che diventano decisive, in termini positivi ma molto spesso esiziali, per il raggiungimento delle proprie finalità imprenditoriali.

Soprattutto negli ultimi anni, i cambiamenti climatici e le altre avversità (eventi calamitosi in genere, fitopatie ed epizozie) hanno notevolmente influenzato la redditività delle imprese agricole peggiorandone la capacità reddituale. I continui eventi dannosi hanno di fatto diminuito e/o azzerato le capacità produttive di molti comparti agricoli, basti pensare alla xylella che ha di fatto azzerato la capacità produttiva delle imprese olivicole, agli eventi sismici degli ultimi anni che hanno distrutto le strutture produttive delle imprese operanti nei territori colpiti, alle alluvioni e alle piogge degli ultimi mesi che hanno raso al suolo interi raccolti, e così via.

Le conseguenze dei citati eventi determinano costi ingenti per le imprese che devono effettuare continuamente nuovi investimenti per ripristinare la produttività e rispondere alle esigenze del mercato.

Inoltre, l'attività agricola è connaturata da un persistente rischio biologico. L'offerta dei suoi prodotti è caratterizzata da fattori ingovernabili da parte dell'uomo, vuoi perché imprevedibili, vuoi perché insormontabili. Basti pensare alle ciclicità stagionali, ai rischi climatici, ai fattori endogeni, alle difficoltà di riconversione dei terreni. Questi elementi, sebbene grazie alle nuove tecnologie, potrebbero essere parzialmente ed in una certa misura governati, ma non potranno comunque essere predeterminati e continueranno a porre l'imprenditore agricolo in una posizione peggiore e del tutto disforme rispetto alle imprese di altri settori economici.

A quanto detto, si aggiunge che le imprese agricole italiane hanno una redditività inferiore rispetto ai competitors degli altri Paesi europei perché devono far fronte a maggiori costi di produzione legati alle materie prime ed ai numerosi adempimenti burocratici ai quali il settore è tenuto.

L'introduzione nell'ordinamento tributario di "spese fiscali" afferenti al settore agricolo risponde pertanto a ragioni economico-sociali nel senso che il legislatore attraverso la leva fiscale

vuole consentire la crescita e la resilienza del settore al contesto ambientale nel quale operano le imprese agricole.

Il documento in oggetto al contrario offre un'analisi delle spese fiscali del tutto fuorviante del settore agricolo italiano basandosi esclusivamente su un'analisi formale e non sostanziale della spesa fiscale sostenuta dallo Stato italiano per il citato settore.

Per tutto quanto esposto in precedenza, la scrivente Associazione conferma quanto già rappresentato nelle osservazioni prodotte in data 5 novembre 2021 e non condivide le risultanze del documento analizzato e le proposte di riforma fiscale in esso contenute per il settore agricolo.



Oggetto: Osservazioni al documento concernente “Revisione dell’imposta sul reddito delle persone fisiche e spese fiscali” – Settore Agricolo

Le presenti osservazioni vengono redatte con lo scopo di analizzare le criticità riportate nel documento in oggetto per quanto riguarda il settore agricolo.

In via preliminare è opportuno rilevare che il documento offre un’analisi delle cosiddette “spese fiscali” che non tiene in alcun modo in considerazione il contesto ambientale ed economico nel quale operano le imprese agricole e della pesca.

L’analisi del tessuto produttivo agricolo italiano offre una fotografia molto composita del settore, in termini economici, dimensionali e giuridici.

E’ pur vero che negli ultimi anni assistiamo ad un aumento delle forme societarie , frutto in particolare delle misure incentivanti contenute nel decreto legislativo n. 99 del 2004 (cosiddetta seconda Legge di Orientamento e Modernizzazione del settore agricolo) che ha introdotto nel nostro ordinamento la figura della società agricola, ma tale incremento resta comunque confinato ad un numero limitato, non oltre il 3 per cento delle imprese agricole iscritte al Registro imprese. Sono infatti ancora le imprese individuali e, in parte, le società semplici a rappresentare la stragrande maggioranza (oltre l’80%) del tessuto economico del settore agricolo.

Tendenza analoga si conferma analizzando alcuni significativi elementi economici che indicano nelle micro e piccole imprese il tratto distintivo del settore primario e allo stesso tempo ne valorizzano anche la presenza capillare nelle aree rurali, dove il presidio agricolo, unitamente alla condizione produttiva, assume peculiari connotati ambientali, sociali e relazionali. Sono, invero, le imprese agricole che, in applicazione del principio della multifunzionalità dell’attività d’impresa agricola, assicurano esternalità positive a favore del territorio e della collettività.

Quanto detto in precedenza è confermato da alcuni dati economico/fiscali che indicano in circa 1,2 milioni di partite IVA agricole la vasta platea di coloro che in vario modo si occupano di agricoltura, ma che riducono a circa 740.000 i soggetti agricoli iscritti nel Registro Imprese e a meno di 500 mila quelle obbligate alla presentazione della dichiarazione IVA. E tra queste, oltre il 70% ha un volume di vendite non superiore a 50 mila euro.

In sintesi, dunque, la gran parte delle imprese agricole italiane è unipersonale, in taluni casi nella forma di impresa familiare, per circa la metà delle partite IVA non ha una vera e propria



struttura economico/produttiva ma si caratterizza con la condizione di impresa/non impresa, e laddove ha una struttura contabile emerge che la gran parte ha fatturati molto contenuti.

I

Le imprese agricole e della pesca risentono, a differenza delle imprese industriali e commerciali, notevolmente delle situazioni ambientali nelle quali operano che diventano decisive, in termini positivi ma molto spesso esiziali, per il raggiungimento delle proprie finalità imprenditoriali.

Soprattutto negli ultimi anni, i cambiamenti climatici e le altre avversità (eventi calamitosi in genere, fitopatie ed epizozie) hanno notevolmente influenzato la redditività delle imprese agricole peggiorandone la capacità reddituale. I continui eventi dannosi hanno di fatto diminuito e/o azzerato le capacità produttive di molti comparti agricoli, basti pensare alla xylella che ha di fatto azzerato la capacità produttiva delle imprese olivicole, agli eventi sismici degli ultimi anni che hanno distrutto le strutture produttive delle imprese operanti nei territori colpiti, alle alluvioni e alle piogge degli ultimi mesi che hanno raso al suolo interi raccolti, e così via.

Le conseguenze dei citati eventi determinano costi ingenti per le imprese che devono effettuare continuamente nuovi investimenti per ripristinare la produttività e rispondere alle esigenze del mercato.

Inoltre, l'attività agricola è connaturata da un persistente rischio biologico. L'offerta dei suoi prodotti è caratterizzata da fattori ingovernabili da parte dell'uomo, vuoi perché imprevedibili, vuoi perché insormontabili. Basti pensare alle ciclicità stagionali, ai rischi climatici, ai fattori endogeni, alle difficoltà di riconversione dei terreni. Questi elementi, sebbene grazie alle nuove tecnologie, potrebbero essere parzialmente ed in una certa misura governati, ma non potranno comunque essere predeterminati e continueranno a porre l'imprenditore agricolo in una posizione peggiore e del tutto disforme rispetto alle imprese di altri settori economici.

A quanto detto, si aggiunge che le imprese agricole italiane hanno una redditività inferiore rispetto ai competitors degli altri Paesi europei perché devono far fronte a maggiori costi di produzione legati alle materie prime ed ai numerosi adempimenti burocratici ai quali il settore è tenuto.

L'introduzione nell'ordinamento tributario di "spese fiscali" afferenti al settore agricolo risponde pertanto a ragione economico-sociali nel senso che il legislatore attraverso la

leva fiscale vuole consentire la crescita e la resilienza del settore al contesto ambientale nel quale operano le imprese agricole.

Il documento in oggetto al contrario offre un'analisi delle spese fiscali del tutto fuorviante del settore agricolo italiano basandosi esclusivamente su un'analisi formale e non sostanziale della spesa fiscale sostenuta dallo Stato italiano per il citato settore. Per tutto quando esposto in precedenza, la scrivente Associazione conferma quanto già rappresentato nelle osservazioni prodotte in data 5 novembre 2021 e non condivide le risultanze del documento analizzato e le proposte di riforma fiscale in esso contenute per il settore agricolo.

NOTA CISL 4 LUGLIO 2022

SPESE FISCALI COLLEGATE ALL'IRPEF

CONSIDERAZIONI GENERALI

Siamo convinti che non si possono considerare queste spese fiscali senza considerare il sistema fiscale nel suo complesso.

Un conto è un sistema fiscale basato su di una imposta sul reddito omnicomprensiva, un conto è un sistema compiutamente di dual income tax, un conto è un sistema "informe" come quello che si è formato nel tempo nel nostro paese e che sembra prospettarsi con il contenuto della delega fiscale così come modificata dal Parlamento.

Un sistema fiscale che limita di fatto la progressività ai soli redditi da lavoro dipendente e da pensione e solo parzialmente da lavoro autonomo e sottopone a tassazione con aliquote uniche e differenziate con valori a volte molto inferiori all'aliquota minima dell'Irpef rende diversa la lettura e le considerazioni sulle spese fiscali o quanto meno su parte di esse.

Notazioni Specifiche

Previdenza complementare

Non vi è dubbio che i sistemi europei sono orientati verso il modello EET e che questo corrisponda anche a una logica di tutela del risparmio in itinere. Tuttavia sono da considerare due aspetti. Gli attuali iscritti ai fondi pensioni contrattuali in buona parte hanno aderito con la campagna fatta con il silenzio-assenso nel 2007. Quella campagna di adesione, così come quelle precedenti e successive, fece molto riferimento ai vantaggi fiscali che la legge assicurava alla previdenza complementare, tra cui quello non secondario, della tassazione non al margine della pensione.

Una modifica ora di questa norma significherebbe smentire tutte le promesse fatte, sarebbe di fatto un "tradimento" per chi si è iscritto anche, se non soprattutto, in base a quella normativa legata ai fini della tassazione sulla rendita pensionistica agli anni di permanenza del fondo. Non possiamo, quindi, essere d'accordo con l'ipotesi di modificare la norma fiscale dei lavoratori attualmente iscritti. Non ci convince nemmeno l'idea di modificarla per i futuri iscritti sia per non rendere complicata una gestione amministrativa già di per sé non semplice, sia soprattutto perché è necessario offrire incentivi per aumentare le adesioni alla previdenza complementare. Una ipotesi di modifica della

tassazione per i futuri iscritti può essere esaminata solo nel quadro di una riforma complessiva che si ponga l'obiettivo non solo di razionalizzare la tassazione del settore ma quello di incentivare l'adesione ai fondi soprattutto da parte dei giovani e di chi ha minori risorse.

Premi di produttività e welfare aziendale

La tassazione agevolata dei premi di produttività risponde all'esigenza di incentivare la diffusione dei contratti di secondo livello. Le normative via via emanate hanno ridotto, se non eliminato il pericolo di comportamenti elusivi. Va poi considerato che questa agevolazione fiscale non si colloca in un sistema fiscale astratto, ma in sistema concreto che vede il reddito da lavoro dipendente colpito da imposizione progressiva con aliquote marginali effettive fortemente crescenti, mentre altri redditi sfuggono alla progressività. La tassazione agevolata dei premi di risultato è una forma di compensazione sia pure parziale perché non estesa a tutti.

Sul welfare aziendale il discorso è più complesso ma anche su di esso vale la stessa considerazione. E' una via di fuga rispetto alle alte aliquote marginali effettive a cui sono sottoposti i lavoratori dipendenti.

100 euro in busta paga possono essere soggette a trattenute fiscali fino al 47% in Regioni come il Lazio o il Piemonte oppure essere usate integralmente per prestazioni di welfare.

FEDERALISMO FISCALE E IRAP

In merito all'abolizione Irap prevista nella delega e alla ipotesi di sostituirla con un'imposta generale per le prestazioni sociali (IPRES).

Confermiamo il nostro assenso se limitata ai redditi non soggetti a Irpef.

Non condividiamo l'estensione a questi ultimi perché per i pensionati si tratterebbe di un aggravio netto mentre per i dipendenti, a fronte di una diminuzione della contribuzione, il vantaggio dipenderebbe dalla ripartizione della diminuzione contribuzione tra datori e lavoratori. Si aprirebbe inoltre un problema sul fronte pensionistico con la diminuzione permanente di contribuzione.

Ipotesi diversa sarebbe se, in luogo della sola eliminazione dell'Irap, come prospettato nella delega, si procedesse anche all'abolizione delle addizionali Irpef regionali e comunali.

La delega ne prevede la sostituzione con sovrimposte.

L'addizionale regionale Irpef nasce con l'Irap ed è alla base del finanziamento del SSN a livello regionale. L'Irpef nasce come imposta sui redditi delle persone fisiche, ma con il tempo si è trasformata in un'imposta sui redditi da lavoro e da pensione. Perché solo su questi redditi ci debbono essere sovrimposte di finanziamento di regioni e comuni?

Aboliamo assieme all'Irap anche le addizionali e sostituiamole con sovrimposte su tutti i redditi percepiti dai residenti nelle regioni e nei comuni. Sovrimposte sull'Irpef, sull'Ires, sui redditi da capitale, sui redditi da immobile e via dicendo. Se c'è l'imposta c'è anche la sovrimposta altrimenti non c'è.

Nota CGIL (4 maggio 2022) per il Cnel a seguito della riunione del 21 aprile 2022 sui documenti delle commissioni sui temi del fisco

Documento su IVA

L'idea che il documento esprime, di prevedere un maggior gettito IVA da riversare per la riduzione dell'Irpef, può essere interessante da valutare esclusivamente se la distribuzione dell'imposta mantiene, o accresce, la sua attuale progressività. Interessante è anche l'obiettivo della "semplice" razionalizzazione e riduzione del numero delle aliquote al fine di limitare i "salti d'aliquota" in chiave anti evasione. Bisognerebbe tuttavia chiedersi se non possa essere utile, a prescindere o accompagnando la riforma, l'utilizzo dell'aliquota massima nei passaggi B2B come proposto da alcuni studiosi; sarebbe utile valutare se davvero questa policy potrebbe creare crisi di liquidità alle imprese.

È importante valutare anche se agire sull'IVA in questa fase di alta inflazione non rischi di essere disorientante e se non possa far correre il rischio di ritocchi ingiustificati dei prezzi come al tempo del changeover lira/euro.

Documento su imposta duale

Il documento sull'impostazione duale disegna un sistema compiutamente duale come un un *second best* rispetto alla onnicomprensività che il sindacato ha chiesto nella sua piattaforma. Effettivamente il riordino quantomeno di tutti i redditi attualmente non tassati in Irpef costituirebbe comunque un passo avanti notevole, specie se davvero fosse accompagnato dal ritorno in progressività di tutti i redditi da lavoro, compreso quello autonomo, anche agricolo. Appare del resto convincente un sistema duale accompagnato, come sostiene anche il documento *"combinando l'imposta duale sul reddito con imposte (potenzialmente progressive) sul patrimonio e sulle successioni"*.

Crediamo sia mancante la considerazione dell'impatto dell'inflazione, attualmente in grande crescita, sul prelievo fiscale (fiscal drag). La riforma fiscale sarà utile che preveda l'indicizzazione di aliquote e detrazioni sui redditi fissi che non hanno altre possibilità di rispondere all'inflazione, e provi a disegnare una curva di aliquote medie che restituisca una sostanziale identità tra elasticità del reddito lordo e del reddito netto, al fine di mantenere il più possibile intatta la distribuzione del peso dell'imposta in caso di fiscal drag.

La CGIL identifica alcune criticità in merito alla cedolare secca per i canoni concordati, la quale restituisce importanti externalità positive in ordine alla riduzione dei canoni. Non è necessario che tali canoni siano imposti cedolarmente, ma è tuttavia importante che il canone concordato sia premiato, anche fiscalmente. In merito alla previdenza complementare il sistema

impositivo tracciato dal documento è interessante e certamente assai razionale, tuttavia crediamo che in questa fase la priorità assoluta sia l'incremento dell'adesione ai fondi complementari tra i lavoratori, e la tassazione di favore, anche delle prestazioni, è un tassello ineliminabile per raggiungere tale obiettivo. Quando sarà raggiunto un livello congruo di adesioni, solo allora sarà possibile puntare su obiettivi diversi.

Ultima nota riguarda l'aliquota della imposta proporzionale. La CGIL crede che essa debba attestarsi al 26%, ma può essere interessante anche ricalcare la proposta del sindacato europeo che propone una corporate tax al 25%. Se l'IRES fosse innalzata fino al 25%, magari in raccordo con tutti i paesi dell'Unione, potrebbe diventare razionale estendere tale aliquota a tutti i redditi esclusi dalla progressività.