IRIS AperTO

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

**TAX EXPENDITURES:
DEFINIZIONE E APPLICAZIONE**

This is a pre print version of the following article:

Original Citation:

Availability:

This version is available http://hdl.handle.net/2318/1788940 since 2021-05-18T15:08:32Z

Publisher:

Free

Terms of use:

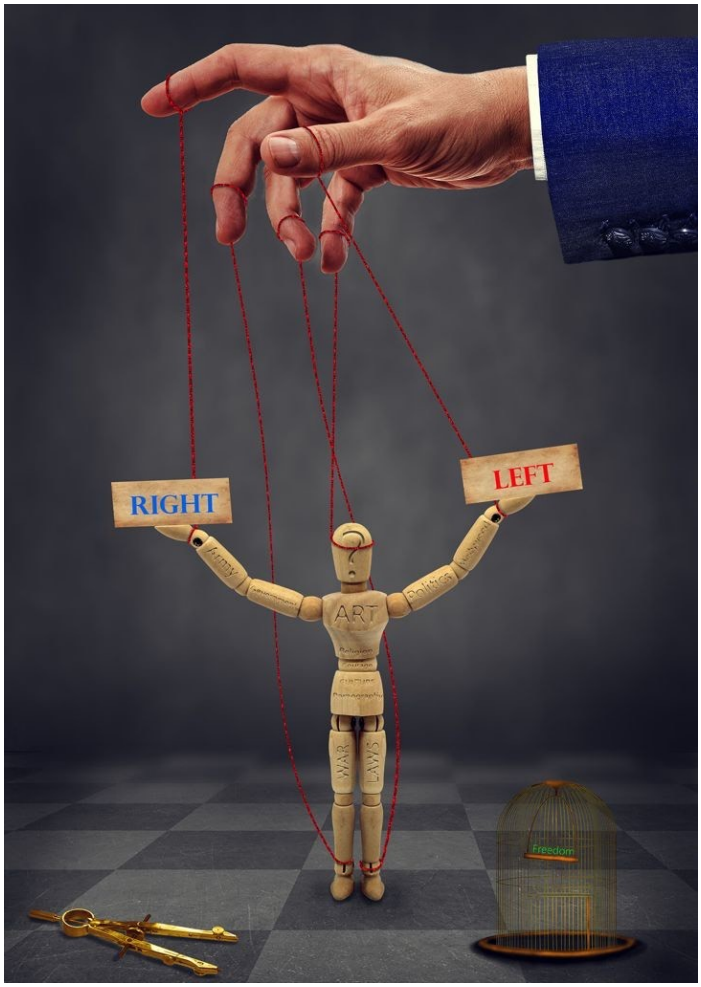
Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

12 October 2024

TAX EXPENDITURES: DEFINIZIONE E APPLICAZIONE



Erica Riccio
Giorgia Pultrone
Gregorio Tara
Greta Pace
Lucrezia Cena
Michael Arriaga
Miriana Andronico
Paolo Staropoli

CC BY NC

14/05/2021

Introduzione.....7

CAPITOLO I
TAX EXPENDITURES: GENESI E PROGRESSO

1. Nascita del termine.....8
1.1. Problemi di definizione.....11
1.2. Uno sguardo sul mondo.....13
2. Limitazioni.....16
3. Critiche alle tax expenditures.....21
3.1. Divisioni teoretiche delle spese fiscali.....24
4. Conclusioni.....25

CAPITOLO II
TAX EXPENDITURES: IL CASO ITALIANO

1. La definizione di agevolazione nell'ordinamento italiano.....27
1.1. Agevolazioni e Costituzione.....27
1.2. Le ricostruzioni della dottrina.....29
1.3. Classificazione delle agevolazioni.....32
2. I tentativi legislativi di riordino e di riduzione delle agevolazioni fiscali.....34
2.1. La riforma tributaria del 1971.....35
2.2. I tentativi dei primi anni Novanta: la legge delega n. 408 del 1990 e la legge delega n. 413 del 1991.....36
2.3. Il rapporto del gruppo di lavoro sull'erosione fiscale.....37
2.4. La delega in materia fiscale e la legge di stabilità per il 2013.....39
2.5. Il decreto legislativo 160 del 2015: il monitoraggio delle spese fiscali e gli strumenti per combattere l'evasione fiscale.....40
3. Il quadro delle agevolazioni fiscali nella pandemia COVID-19.....43
4. Conclusione.....46

CAPITOLO III
I BENEFICI FISCALI RISERVATI ALLA FAMIGLIA

1. Introduzione.....49
1.1. Famigliari fiscalmente a carico.....53
1.2. Detrazioni per oneri e spese.....57
2. Funzione dei benefici riservati alle famiglie per familiari fiscalmente a

carico.....62
2.1. Funzione delle detrazioni per oneri e spese.....63
3. Valutazione benefici fiscali riservati alle famiglie con familiari fiscalmente a carico.....64
3.1 Valutazione delle detrazioni riservate alle famiglie.....65
3.2 Conclusioni finali.....65

CAPITOLO IV

LE SPESE SANITARIE DETRAIBILI E DEDUCIBILI E GLI INCENTIVI FISCALI A SOSTEGNO DEL CONTENIMENTO E GESTIONE DELL'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19

1. Introduzione.....69
1.1. La deduzione delle spese mediche e di assistenza specifica necessarie nei casi di grave e permanente invalidità o menomazione.....72
1.2. La detrazione per spese sanitarie, mediche, di assistenza specifica e per prestazioni specialistiche.....75
1.3. Erogazioni liberali a sostegno della pandemia da COVID-19.....82
1.4. La disciplina IVA agevolata per l'acquisto di beni considerati necessari per il contenimento dell'emergenza epidemiologica ai sensi dell'art. 124 del D. L. n. 34/2020.....86
2. La funzione.....87
2.1. La funzione delle deduzioni ai sensi dell'art. 10, comma 1, lettera b), del TUIR.....87
2.2. La funzione delle detrazioni ai sensi dell'art. 15, comma 1, lett. c), del TUIR.....88
2.3. La funzione degli incentivi fiscali per contrastare la pandemia da COVID-19.....89
3. La valutazione.....90
3.1. La valutazione delle deduzioni sanitarie.....90
3.2. La valutazione delle detrazioni sanitarie.....93
3.3. La valutazione degli incentivi fiscali per contrastare la pandemia da COVID-19.....96
3.4. Conclusioni.....96

CAPITOLO V
CAPITALE UMANO

1. Le agevolazioni fiscali per l'attrazione di capitale umano.....99
1.1. Agevolazioni fiscali per ricercatori e docenti.....99
1.2. Agevolazioni fiscali per lavoratori impatriati.....102
1.3. Agevolazioni fiscali per gli sportivi professionisti.....105
1.4. Agevolazioni fiscali per neo-residenti.....107
1.5. Agevolazioni fiscali per i pensionati.....108
2. Funzioni delle agevolazioni fiscali per l'attrazione di capitale umano.....109
2.1. Funzioni delle agevolazioni fiscali per ricercatori e docenti.....109
2.2. Funzioni delle agevolazioni fiscali per lavoratori impatriati.....110
2.3. Funzioni delle agevolazioni fiscali per sportivi professionisti.....111
2.4. Funzioni delle agevolazioni fiscali per neo-residenti.....112
2.5. Funzioni delle agevolazioni fiscali per pensionati.....112
3. Valutazioni sulle agevolazioni fiscali per l'attrazione di capitale umano....113
3.1. Valutazioni sulle agevolazioni per ricercatori e docenti.....113
3.2. Valutazioni sulle agevolazioni per lavoratori impatriati.....115
3.3. Valutazioni sulle agevolazioni per sportivi professionisti.....117
3.4. Valutazioni sulle agevolazioni fiscali per neo-residenti.....118
3.5. Valutazioni sulle agevolazioni fiscali per pensionati.....119

CAPITOLO VI
LIBERTÀ DI IMPRESA

1. Introduzione alle tax expenditure per le imprese.....122
1.1. Bonus Ricerca e Sviluppo.....123
1.2. Patent Box.....127
1.3. Welfare Aziendale.....129
2. Obiettivi bonus ricerca e sviluppo.....133
2.1. Obiettivi Patent Box.....134
2.2. Obiettivi welfare aziendale.....136
3. Valutazione.....138
3.1.Valutazione Bonus Ricerca e Sviluppo e Patent Box.....138
3.2. Valutazione Welfare Aziendale.....140

CAPITOLO VII
IMMOBILI: LE AGEVOLAZIONI

1. Immobili: investimento a lungo termine.....142
1.1. Le agevolazioni fiscali per l'acquisto "prima casa".....143
1.2. Agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie.....145
2. Requisiti richiesti per ottenere l'agevolazione "prima casa".....146
2.1. Le imposte agevolate.....152
2.1.1. Il credito d'imposta.....153
2.1.2. Decadenza agevolazioni "prima casa".....155
2.2. Ristrutturazione edilizia per singole unità abitative.....156
2.2.1. Ristrutturazione edilizia in unità condominiali.....158
2.2.2. Come ottenere le detrazioni per le ristrutturazioni edilizie.....159
2.2.3. Decadenza agevolazioni ristrutturazioni edilizie.....162
3. Analisi descrittiva sull'acquisto di immobili in Italia.....162
3.1. Analisi descrittiva degli interventi di ristrutturazione edilizia.....164
3.2. Conclusioni.....166

CAPITOLO VIII
ARTE E CULTURA

1. Descrizione.....168
1.1. Erogazioni liberali.....168
1.2. Art Bonus.....170
1.3 Immobili di interesse culturale.....172
2. Funzione.....175
2.1. In generale: la tutela del patrimonio culturale.....175
2.2. Il coinvolgimento dei privati.....179
2.3. La compensazione dei vincoli.....180
3. Valutazione.....181
3.1. Erogazioni liberali.....181
3.2. Art Bonus.....184
3.3. Immobili di interesse culturale.....185
Conclusione.....187
Bibliografia.....193
Sitografia.....200

"Sinister premise...think of all income as virtual state property, and forbearance to Tax award Everest last penny of it as itself a tax expenditures" Charles Fried.

Introduzione

Questo libro nasce da un lavoro congiunto di otto studenti del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, con lo scopo di analizzare il fenomeno, molto dibattuto, delle Tax Expenditures. Dopo mesi di ricerca e di confronti, e con la coordinazione del prof. Enrico Marello, siamo giunti a un lavoro quanto più completo possibile su questa tipologia di dispositivi.

Questa trattazione è suddivisa in otto capitoli, che affronteranno la tematica delle spese fiscali, dando una prima definizione dell'economista Stanley Surrey e le varie interpretazioni successive fornite dal Congresso e da altri studiosi, andando ad analizzare i maggiori problemi che si riscontrano dalle varie interpretazioni. Successivamente ci concentreremo, nello specifico, sul caso italiano, con la definizione di agevolazioni fiscali nell'ordinamento e nella Costituzione italiana, vedremo le varie riforme che si sono susseguite dagli anni Settanta ai giorni d'oggi, e i tentativi di combattere l'evasione dei contribuenti utilizzando anche la spesa fiscale.

Dopo una prima parte introduttiva composta da due capitoli, quindi, il libro proseguirà con sei capitoli. Per ognuno di essi verrà trattata una macro materia, analizzando nello specifico tre agevolazioni presenti in Italia. Le materie trattate saranno famiglia, sanità, immobili, attrazione del capitale umano, imprese e beni culturali. Ogni agevolazione sarà suddivisa in tre paragrafi: descrizione, funzione e valutazione, per dare al lettore la possibilità di effettuare una facile comparazione tra le tre agevolazioni o tra le agevolazioni di materie differenti.

L'intenzione degli otto autori di questo libro è quella di cercare di dare un ordine alle varie interpretazioni delle tax expenditures, fornendo la possibilità anche di valutare casi concreti e specifici cercando di rimanere oggettivi, per quanto sia possibile, in modo da far sì che ogni lettore possa valutare con la propria ragione la validità o meno di tali disposizioni.

14/05/2021

CAPITOLO I

TAX EXPENDITURES: GENESI E PROGRESSO

di PAOLO STAROPOLI

ooo

Sommario: 1. Nascita del termine; 1.1. Problemi di definizione; 1.2. Uno sguardo sul mondo; 2. Limitazioni; 3. Critiche alle tax expenditures; 3.1. Divisioni teoretiche delle spese fiscali; 4.Conclusioni.

ooo

1. Nascita del termine.

Il concetto di tax expenditures non ha una paternità ben definita. In Germania, autori della scuola tedesca, si occuparono di analizzare le spese fiscali già dal 1954, questi autori avevano notato "l'equivalenza tra deduzioni fiscali speciali, crediti e altre indennità, sussidi governativi"[1]. Riconoscendo un utilità di tali sussidi per perseguire politiche sociali, si pensi che nel 1959 il governo tedesco aveva iniziato ad inserire la voce dei sussidi nel bilancio federale con l'obiettivo di migliorare il controllo di bilancio,[2] anche se non si sa con certezza quanto queste notizie fossero conosciute all'infuori del territorio nazionale tedesco[3].

Il termine tax expenditures fu coniato dal professor Stanley Surrey, durante un discorso del 1967, ai Money Marketeers un gruppo finanziario di New York, mentre era assistente del Secretary of the Treasury for Tax Policy[4].

[1]D. Shaviro, *Rethinking Tax Expenditures and Fiscal Language,* in *Tax Law Review*, 2004, pag. 187.

[2]La redazione di tale bilancio è il primo documento ufficiale creato per stimare numero ed efficienza delle spese fiscali, basti pensare che la stessa tipologia di documento sarà adottata da altri stati solo ventuno anni dopo quella tedesca.

[3]D. Shaviro, *Rethinking Tax Expenditures and Fiscal Language,* pag. 200.

[4]Gli assistenti segretari del tesoro appartengono al Dipartimento del tesoro degli Stati Uniti, sono 8, nominati dal presidente degli Stati Uniti e prestano servizio sotto il Segretario del tesoro.

Surrey successivamente utilizzo tale terminologia anche nei propri lavori scientifici, il primo dei quali fu "Tax Incentive as a Device for Implementing Governament Policy: A Comparison whit Direct Government Expenditures" del 1970[5]. Surrey usò tale espressione per includere tutte le agevolazioni fiscali che non rientrano nel tentativo di computare in maniera certa e precisa la base imponibile sul reddito. Lo studioso, sperava di far accettare alla classe politica l'idea che le spese fiscali fossero simili se non addirittura interscambiabili con i programmi di spesa[6], volendo, così, eliminare la maggior parte delle disposizioni fiscali agevolatrici. Questo, tuttavia, gli sarebbe costato uno scontro con tutti quei soggetti, come vedremo soprattutto i soggetti con reddito più alto, che beneficiavano di tali disposizioni, soddisfatti dello status quo. Propose così, di abrogarne alcune, inefficienti, per fornire un sussidio federale, sostituendole con programmi di sovvenzione diretta da parte dello stato, che avrebbero fornito una assistenza più efficace e generale.

Nel periodo in cui fu assistente del Secretary of the Treasury for Tax Policy (1961-1969) cercò di suddividere in due categorie tutti quei dispositivi occorrenti per computare con esattezza l'imponibile sul reddito. Distinse quindi: le disposizioni necessarie per distinguere il reddito netto, dal reddito lordo, e quindi la loro conseguente tassazione, da quelle disposizioni che non rientrano nel calcolo del reddito. La seconda categoria di disposizioni, in cui rientrano: esclusioni, esenzioni, detrazioni e le agevolazioni in generale, sono state inserite nel calcolo dell'imposta sul reddito esclusivamente per obiettivi politici, non essendo necessari e non avendo alcuna base per essere inseriti nel calcolo sull'imposta del reddito[7]. Terminato il suo incarico al Dipartimento del Tesoro, Surrey, tornato alla Harvard Law School dove rese pubbliche le sue argomentazioni a favore di una limitazione delle spese fiscali, definendole addirittura " sussidi al contrario", poiché aiutano maggiormente le fasce di reddito più alte basando il valore sulle aliquote fiscali marginali.

Un ulteriore problema, riguarda le politiche fiscali che impongono le agevolazioni, Surrey nota, già da prima del suo ingresso al Dipartimento del Tesoro, che le politiche fiscali erano controllate da gruppi di interesse speciale, in cerca di favori personali, senza un adeguata rappresentazione dell'interesse

[5]R. Krever, *Analysing Implicit Tax Expenditures,* in *Melbourne University Law Review*, 2011, pag. 426.

[6]V. Thuronyi, *Tax Expenditures: a Reassessment,* in Duke Law Journal, 1988, pag. 1155.

[7]A. Karzon, *Tax Expenditures and Tax Reform,* in Vanderbilt Law Review, 1985, pag. 1397-1414.

generale[8]. Nel 1970 fu finalmente pubblicato il primo bilancio riguardante le spese fiscali, redatto sotto la direzione dello stesso Surrey, tuttavia tale progetto fu criticato come un esercizio tendenzioso in favore della sua agenda politica.

Boris Bittker, definito "la volpe del diritto fiscale"[9], appellato così poiché considerato non solo un autore lungimirante che ha sempre uno sguardo verso il futuro, ma anche un flagello per i ricchi date le sue idee. Lui fu il più critico verso Surrey, notando che la contabilità delle voci di spesa era tutt'altro che completa e quindi le informazioni su cui discutere e decidere eventuali modifiche o eliminazioni dal bilancio erano arbitrarie, accusando inoltre Surrey di stilare tale lista in favore delle proprie idee partitiche. Tuttavia, Bittker non denigra totalmente l'idea di un bilancio delle spese fiscali essendone favorevole e volendo fissare dei principi generali per poter stilare un elenco oggettivo che non risulti tendenzioso verso le idee politiche dei soggetti che che lo redigono, accusa che fu rivolta a Surrey.

Queste controversie sono tipicamente statunitensi, l'analisi delle spese fiscali sembra non essere un argomento di dibattito tanto acceso altrove. Questo si può giustificare sia per la tradizione americana delle ideologie anti tasse e anti governative, sia perché negli Stati Uniti D'America è stata fatta un analisi molto più complessa ed estesa riguardante le spese fiscali che non in altri paesi.

Il termine ideato da Surrey "Tax Expenditures" avrà una fortuna internazionale venendo utilizzato in qualsiasi trattazione scientifica fin anche dagli organi istituzionali di tutto il mondo, in Italia viene tradotto con la locuzione "spese fiscali".

Cosa sono quindi le tax expenditures?

Avendo considerato tutte le critiche mosse fin dagli albori di questa classificazione, vediamo ora come si possono considerare. Si può rispondere in due modi a questo quesito: legale ed empirica. La risposta legale viene fornita dalla legge di controllo sul bilancio del Congresso del 1974, ossia, "Le perdite di entrate attribuibili alle disposizioni delle leggi fiscali federali che consentono un'esclusione speciale, esenzione o detrazioni dal reddito lordo o che forniscono un reddito speciale, un'aliquota fiscale preferenziale della responsabilità fiscale"[10]. Mentre, la risposta empirica, banalmente, la ritroviamo nei dati pubblicati annualmente dai documenti di bilancio dei singoli Stati, in cui si può stimare le perdite annue dovute dal mancato gettito fiscale determinato dalle tax expenditure.

[8]D. Shaviro, *Rethinking Tax Expenditures and Fiscal Language,* pag. 202.

[9]D. Shaviro, *Rethinking Tax Expenditures and Fiscal Language,* pag. 203.

[10]B. Davie, *Tax Expenditures: the basicsA*, in *New Direction for Evaluation*, 2004.

Le tax expenditures sono un agglomerato eterogeneo di disposizioni che non hanno un filo comune, ma che rientrano tutte nella stessa categoria per gli effetti agevolativi che ricadono sui contribuenti. Sono sussidi trasmessi attraverso la legislazione fiscale, che possono assumere le forme di esclusioni, rinvii, deduzioni, crediti o aliquote fiscali agevolate[11]. Per tanto, come si evince, non è per nulla facile dare una definizione generale completa e accolta da tutti, possiamo dire che una definizione che sembra completa sia: quelle disposizioni che comportano delle deroghe al regime ordinario di tassazione con lo scopo di incoraggiare i contribuenti a perseguire gli obbiettivi del governo o dare maggiore potere d'acquisto agli stessi[12].

1.1. Problemi di definizione.

Il problema di definizione delle tax expenditures, come notato già da Surrey nelle sue prime trattazione sulle spese fiscali, si riscontra nella differenziazione tra spese fiscali e programmi di spesa che possono essere "mascherati" da spese fiscali. I programmi di spesa non sono altro che i programmi che l'amministrazione si prefigge di raggiungere in un dato periodo. Molte volte un agevolazione fiscale può essere prevista per raggiungere uno di questi programmi, ad esempio un agevolazione per incentivare l'utilizzo di energie "pulite", può prevedere un credito d'imposta del 10 % delle spese affrontate dal contribuente per modificare i suoi consumi energetici, in questo caso lo stato avrebbe potuto raggiungere tale scopo con una sovvenzione del programma senza prevedere un credito d'imposta.

Tale distinzione non può essere fatta nemmeno sulla forma, in quanto, una spesa fiscale può assumere la forma di un esclusione di reddito, una deduzione, un credito Un esempio proposto dal professore Thuronyi, può forse far comprendere meglio tale distinzione tra spese fiscali e programmi di spesa: l'esclusione dalla tassazione per la paga da combattimento "Supponiamo che un membro delle forze armate che si trovi nella fascia d'imposta del 28 % riceva 10000 dollari di paga di combattimento, che non viene tassata..... Secondo un analisi di spesa fiscale, questo regime equivale ad aumentare la paga del soldato a 13889 dollari..... Entrambi i metodi di compensarlo lascerebbero al soldato con 10000 dollari al netto delle tasse"[13] lo stato può quindi decidere di prevedere un esclusione della somma di 3889 dollari dalla base imponibile e

[11]E. Laity, *The Corporation as Administrative Agency: Tax Expenditures and Istitutional Design,* in Virginia Tax Review, 2008 pag. 431.

[12]P. Jain, R.K.Bhatt, A.K.Jain, *Tax Expenditures in India,* in *Intertax,* 2014.

[13]V. Thuronyi, *Tax Expenditures: a Reassessmen,* pag. 1159.

pagare il soldato 10000 dollari o pagare il soldato 13889 dollari, la differenza di 3889 dollari sarà la somma dovuta dal soldato per il pagamento delle tasse su quell'importo. Qualunque decisione prenda lo stato, il soldato avrà comunque a sua disposizione 10000 dollari.

Il Congresso degli Stati Uniti D'America, ha dato una definizione di spesa fiscale nel 1974, già vista nel paragrafo precedente, tuttavia all'interno della definizione viene utilizzato il termine "speciale", senza dare una definizione della locuzione e non risulta nemmeno essere di comprensione immediata[14]. Surrey sostiene che una disposizione fiscale sia speciale se è diversa da un'imposta normativa, ossia, da una struttura generale d'imposta sul reddito. La definizione di Surrey di imposta sul reddito normativo, è il consumo del contribuente più l'aumento del suo patrimonio netto durante ogni anno fiscale. Tuttavia, tale definizione riscontra delle problematiche, in quanto, non definisce cosa si intenda per consumo, inoltre, non specifica se rientrano, nella tassazione di reddito, tutta una serie di introiti che un contribuente può ricevere, come ad esempio: regali, spese mediche, mense aziendali, benefit, ecc...

Un'altra definizione di imposta sul reddito normativo viene data da Haig-Simons anch'essa ambigua[15]. Gli elenchi di spese fiscali pubblicati dal congresso e dall'OMB,[16] mossero diverse critiche sulle composizioni dei bilanci delle spese fiscali e sulla corretta definizione da parte mondo accademico, soprattutto dai professori Andrews, Bittker e Blum.

Andrews concorda con l'idea che le spese fiscali siano differenti da un'imposta di reddito ideale, ma sostiene anche che devono essere modellate per riflettere gli obiettivi che si prefigge l'imposta[17]. Concludendo che le deduzioni per la beneficenza e la sanità rientrano nelle imposte sul reddito ideale e non dovrebbero, quindi, essere considerate come tax expenditures.

Bittker, che abbiamo già visto essere il maggiore critico di Surrey, sostiene che occorra un unico modello per la definizione di spese fiscali e che non debbano essere inserite in una lista, invece, dovrebbero essere fissati dei

[14]V. Thuronyi, *Tax Expenditures: a Reassessmen,* pag. 1164.

[15]La teoria di Haig-Simons sull'imposta sul reddito normativo, viene citata per completezza. Tuttavia non è di facile comprensione, e comporterebbe una trattazione che ci porterebbe fuori tema. Per un quadro più completo consultare V. Thuronyi, *Tax Expenditures: a Reassessmen,* pag. 1165.

[16]Office of Management and Budget.

[17]W. Andrews, *Personal Deductions in an Ideal Income Tax,* in Harvard Law Review, 1972, pag. 326.

principi con cui sia valutabile se una determinata disposizione rientri nell'imposta sul reddito normativa o "speciale". Sostiene che senza dei principi comuni chi stilerà la lista inserirà come spesa fiscale ciò che egli ritiene che debba essere inserita, rendendo così il termine tax expenditures sia ambiguo che arbitrario, critica già mossa a Surrey nel 1974 durante la pubblicazione del primo bilancio delle spese fiscali.

Blum ha una posizione diversa, sostiene infatti che si possano individuare dispositivi di spesa fiscale che non siano riferite alle imposte sul reddito normativo. Blum propone una divisione : da un lato quelle disposizioni riconosciute da tutti come misure di incentivo, quindi dei programmi di spesa, con un obiettivo sociale o economico non collegato al sistema fiscale non avendone alcune giustificazione, un secondo gruppo che comprende tutti i dispositivi che non rientrano nella prima categoria, e siano considerate spese fiscali solo in termini di giudizio[18].

Dare una definizione uniforme e concordata delle tax expenditures è fondamentale per la redazione dei bilanci delle spese fiscali. Che, a loro folta, sono necessari per colmare eventuali lagune informative nel processo di bilancio, permettendo così al legislatore di prevedere il sostegno mirato dei soggetti che ne usufruiscono o un investimento diverso tramite le spese dirette. "The information should contribute to fiscal discipline, efficient resource allocation, and good governance"[19]. Tuttavia, non vi è un calcolo uniforme per tutti i governi, ciascuno di essi fa rientrare nel proprio bilancio di spesa fiscale diverse definizioni di tax expenditures, questo comporta un serio problema di definizione globalizzata.

1.2. Uno sguardo sul mondo.

Ogni stato nella sua strategia economica fa uso delle tax expenditures, tuttavia, la ratio con cui ogni singolo stato impone tali spese fiscali si differenzia in base alla situazione economica e agli obbiettivi che i singoli governi si prefiggono di raggiungere, comportando così, come in tutte le questioni umane, un irriducibile scontro di opinioni sull'utilità, l'aumento o la riduzione di tali spese. Il dibattito sull'utilizzo di tali misure è molto sentito poiché le spese fiscali hanno un incidenza non indifferente sul bilancio statale

[18]W. Blum, *Pathways to Tax Reform: Concept of Tax Expenditures,* in *Journal of Corporate Taxation*, 1974.

[19]"Le informazioni dovrebbero contribuire alla disciplina fiscale, all'efficiente allocazione delle risorse e alla buona governance". J. Mikesell, *Tax Expenditures Budgets, Budget Policy, and Tax Policy: Confusion in the States,* 2003, pag. 35.

anche se in alcuni paesi con un economia più debole incidono maggiormente e tuttavia rivestono un ruolo importante. Questo paragrafo confronterà la percezione positiva o negativa che si ha delle tax expenditures partendo da situazioni economiche differenti. Prenderemo ad esempio due paesi quali l'india e l'Australia.

Nei paesi in via di sviluppo le tax expenditures sono largamente usate, dato che l'obbiettivo primario in molti di questi Stati è la crescita economica, la riduzione della povertà, l'incremento di investimenti esteri, il miglioramento della capacità di spesa del singolo contribuente, le spese fiscali sembrano quindi perfette in questi casi specifici. Tuttavia, in questi paesi il forte incremento delle tax expenditures comporta una serie di effetti collaterali come la diminuzione del gettito fiscale, riducendo così l'allocazione di risorse pubbliche. Inoltre, l'aumento delle spese fiscali comporta un incremento della burocrazia, dove nella maggior parte dei paesi in via di sviluppo risulta già complessa, male organizzata e sovraccarica, favorendo così anche l'evasione o l'abuso da parte dei contribuenti. Un esempio di paese in via di sviluppo dove c'è un forte utilizzo delle spese fiscali è l'India che iniziò ad usare tali disposizioni negli anni subito dopo la seconda guerra mondiale. Il governo indiano previde diverse agevolazioni con scopi sociali ed economici come: risparmio, investimento, esportazioni, sviluppo di particolari aree territoriali, industrie medio-piccole, agricoltura, ambiente, ricerca, alloggi, e molto altro. Questi le spese fiscali divennero così molto popolari e un aiuto concreto alla popolazione con un reddito medio basso. Dato i risultati praticamente ogni governo dal dopoguerra ai giorni nostri, tramite i propri Comitati consultivi raccomandarono e raccomandano l'ampliamento, il mantenimento e l'introduzione di nuove spese fiscali[20]. il governo indiano nel 1980 ha istituito una commissione ad hoc per valutare se effettivamente tali misure fossero adeguate,[21]nel 1984 il comitato consegnò al governo un rapporto conclusivo dove viene raccomandata l'introduzione, l'estensione, l'ampliamento e il mantenimento delle spese fiscali, con lo scopo di invogliare indiani non residenti di investire nel proprio paese d'origine[22].

Si può dire che il governo indiano adoperi le spese fiscali come assistenza fornita alla popolazione da parte dello stato, attraverso le agevolazioni invece che con la spesa diretta. Per fare un esempio, consideriamo la legge indiana, già

[20]P. Jain, R.K.Bhatt, A.K.Jain, *Tax Expenditures in India,* pag. 662 – 673.

[21]Economic Administration Reforms Commission durato dal 1981 – 1983.

[22]A.P. Gupta, *Managment of Tax Expenditures in India,* in *Economic and Political Weekly,* 1984, pag. 123.

negli anni '60, prevedeva disposizioni relative all'indennità di investimento. Secondo la sezione 32A della legge indiana sull'imposta sul reddito del 1961, si aveva la possibilità di godere di una deduzione a causa di indennità di investimento. Se l'impianto o il macchinario su cui si era investito avesse contribuito al controllo dell'inquinamento o alla protezione dell'ambiente o se atto a produrre determinati beni previsti in una tabella della legge sull'imposta sul reddito, il tasso di detrazione per gli investimenti sarebbe stato del 35%. Così, se una società installa una nuova macchina che costa un milione di rupie, avrà il diritto di richiedere una detrazione di 350.000 Rs. Il risultato raggiunto da questa agevolazione poteva essere raggiunto in egual misura tramite una spesa diretta dello Stato indiano[23]. "Anche se non ci sono informazioni su come l'India si confronti con altri paesi sul fronte delle spese fiscali è disponibile, sembra che non ci siano molti paesi al mondo che fanno così tanto uso dello strumento delle spese fiscali come fa l'India"[24].

Per quanto riguarda la concezione delle tax Expenditures in paesi che non siano in via di sviluppo, ma con una burocrazia e un economia già sviluppata, la situazione è molto diversa. In Australia ad esempio, si ha già una concezione diversa, in quanto si discute sull'effettiva utilità di tali disposizioni poiché ne i contribuenti ne lo stato necessitano di quella spinta, se pur minima, fornita dalle spese fiscali per far progredire l'economia. Inoltre, lo stato non si pone gli stessi obbiettivi di sviluppo del esempio indiano precedentemente valutato. Il caso australiano nello specifico presenta inoltre un ulteriore problema riguardante le tax expenditures spiegato perfettamente dal professore Richard Krever.

Il professore sostiene, infatti, che le tax expenditures non sono negative in se, ma è sbagliata la concezione che assume tale termine per la giurisprudenza australiana.

In somma sintesi, per un maggiore approfondimento della concezione di reddito australiano rimando all'articolo *Analysing Implicit Tax Expenditures,* Kraver sostiene che l'applicazione delle tax expenditures in Australia viene basata sulla concezione di reddito degli Stati Uniti D'America, tuttavia, è inficiata in origine in quanto la concezione del reddito in Australia non è sovrapponibile a quella statunitense[25].

[23]A.P. Gupta, *Managment of Tax Expenditures in India,* pag. 122.

[24]A.P. Gupta, *Managment of Tax Expenditures in India,* pag. 123.

[25]R. Krever, *Analysing Implicit Tax Expenditures,* pag. 429.

2. Limitazioni Tax expenditures.

In questo paragrafo tratteremo delle limitazioni, ossia, quei criteri basati su degli importi che possono essere massimi, minimi, fissi o a percentuale sul reddito, che hanno lo scopo di limitare l'uso di agevolazione per i contribuenti.

Questo argomento va analizzato da un punto di vista diverso rispetto a quanto abbiamo visto fin ora, ossia, dal punto di vista dello stato che crea le varie agevolazioni. Lo stato punta al risparmio delle spese che derivano dalle varie agevolazioni detrazioni o deduzioni, tuttavia riconosce l'utilità di tali agevolazioni e quindi cerca di ottimizzare le spese fiscali per evitare sprechi. Le Tax Expenditures, in quest'ottica, si possono suddividere in due grandi categorie: i sussidi "aggregati" e quelli su "base dell'individuo". La prima categoria consiste in quei sussidi il cui scopo dello stato è aumentare l'utilizzo della specifica agevolazione senza preoccuparsi se siano la maggior parte dei contribuenti ad usufruirne, non considera quindi la distribuzione tra i contribuenti bensì l'aumento dell'uso della stessa agevolazione. Per fare un esempio concreto di sussidi aggregati, possiamo prendere in considerazione quelli in favore all'energia rinnovabile, al legislatore che pensi ad un sussidio con cui incentiva l'installazione di pannelli solari non importa che in un quartiere con venti case tutti abbiano un pannello solare, ma ha l'interessa che in quel quartiere ci siano venti pannelli solari, che vengano fatti uno per casa o vengano messi venti in un'unica casa lo stato resta indifferente. Per quanto riguarda invece le agevolazioni su base dell'individuo l'interesse dello stato e che ogni contribuente o la maggior parte di essi usufruisca di una determinata agevolazione degli esempi possono essere le agevolazioni sulle assicurazioni sanitarie o sul risparmio pensionistico, a cui il legislatore cerca di far godere di tali benefici il maggior numero possibile di contribuenti. Tale distinzione tra le tax expenditures è molto rilevante poiché in base allo scopo che lo stato si prefigge per una determinata agevolazione può essere individuata la limitazione che meglio realizzi le finalità pensate dallo stato.

Specialmente negli Stati Uniti D'America vi è una dottrina appoggiata da diversi studiosi della materia, come Feldstein o Kleinbard, che ritiene necessario imporre un'unica limitazione per tutte le agevolazioni prevedendo così una semplificazione nella gestione e amministrazione delle tax Expenditures ma soprattutto un maggior introito per lo stato. Ad esempio Felsdstein propone un'unica limitazione con un tetto di base al 2% per tutte le agevolazioni[26]. Nel 2012 i candidati alla presidenza degli Stati Uniti D'America

[26]Feldstein sostiene infatti che imponendo un. Limite del 2 %% sulle agevolazioni in 10 anni si avrebbe un. Risparmio di 13 volte superiore a quello attuale che ammonterebbe a 1,8 bilioni di

sostenevano entrambi l'imposizione di un'unica limitazione che andremo a vedere in seguito analizzando le singole limitazioni. Altri autori come Schizer[27] sostengono invece che per ottimizzare il gettito fiscale dello stato e ottenere il massimo risultato dalle agevolazioni, secondo lo scopo

prestabilito dal governo, occorra stabilire per ogni agevolazione una limitazione specifica. Esistono diversi tipi di limitazione ne andremo di seguito ad analizzare alcune:

Fixed Dollars Floors:

Prevede una somma di denaro fissa, sotto la quale i contribuenti non hanno diritto ad usufruire dell'agevolazione. Tale tipo di limitazione è molto efficace su quelle tax expensditures così dette "aggregate", in quanto tale limitazione invoglia i contribuenti a investire una somma maggiore, evitando così di finanziare le spese che un contribuente medio effettuerebbe anche senza l'agevolazione statale. Si può fare un esempio con le agevolazioni previste per la beneficenza, prevedendo un "pavimento fisso in dollari" di 200 dollari si invoglia il contribuente, se vuole disporre di tale agevolazione, ad investire una somma maggiore a quella fissata mentre non viene finanziata la beneficenza minima che i contribuente in media effettuano comunque.

Income Based Floors:

Prevede una percentuale sul reddito sotto la quale non si ha diritto ad usufruire delle agevolazioni. Tale limitazione ha funzioni e usi molto simili a quella precedente tuttavia prevedendo una percentuale sul reddito di ogni contribuente ha una distribuzione maggiore, poiché la somma prefissata non sarà fissa per tutti ma varierà in base alla fascia di reddito a cui ogni singolo individuo appartiene. Di contro però ha un lato negativo ossia fa aumentare l'aliquota marginale con il passaggio da uno scaglione di reddito inferiore a uno superiore.

Fixed Dollar Caps:

Viene previsto un "tetto" massimo superato il quale lo stato non finanzierà l'utilizzo di agevolazioni. Tale limitazione è maggiormente indicata per quelle tax expenditures così dette "su base dell'individuo", poiché incoraggiano una distribuzione più ampia possibile per i contribuenti, dovrebbe essere quindi

dollari, e con questo risparmio potrebbe non solo servire a diminuire il debito pubblico e gli interessi annui rendendo atterrante tale limitazione per i repubblicani ma essere anche reinvestito per. Aiutare a ridurre il deficit fiscale come richiesto dai democratici. Per un quadro più completo, consultare M. Feldstein, *Raising Revenue bt Limiting Tax Expenditures* ,in *Tax Policy and the Economy,* 2015.

[27]D. Schizer, *Limiting Tax Expenditures,* in *Tax Law Review*, 2015.

utilizzata per quelle agevolazioni che riguardano la sanità o i piani pensionistici, ossia, quelle agevolazioni in cui lo stato abbia un interesse di massima espansione per un parterre più ampio possibile della popolazione. Tale limitazione sovvenziona il "primo dollaro di spesa", finanziando la spesa del contribuente dal primo dollaro investito, a differenza delle fixed dollar floors o del income based floors che impongono un minimo fisso da investire. Un ulteriore lato positivo della Fixed Dollar Caps è che non fa aumentare le aliquote marginali.

Tuttavia vi sono diversi lati negativi, in primo luogo tale limitazione, come tutte le limitazioni che finanziano il primo dollaro, aumentano esponenzialmente le spese del gettito fiscale. Lo stato dovrebbe far affidamento sulla comprensione e il rispetto da parte dei contribuenti di tale limitazione, non essendo questo un criterio su cui si può affidare uno stato, dovrà aumentare ulteriormente le spese prevedendo dei controlli per i contribuenti. Inoltre un ulteriore problema riscontrato da questa limitazione, risiede nel fatto che limita maggiormente un reddito alto da uno basso, per fare un esempio: se il limite fissato è di 25,000 dollari, tetto massimo proposto dal candidato presidenziale del 2012 Mitt Romney[28], sarà maggiormente favorevole a chi possegga un reddito annuo di 50,000 dollari che non a un soggetto che abbia un reddito di 500,000 dollari. Si dovrebbe considerare inoltre un tetto massimo per ogni regione, essendoci in qualsiasi paese che si voglia prendere ad esempio zone del paese dove la vita ha un costo maggiore rispetto ad altre zone dello stesso paese dove il costo della vita sia minore, fissando una cifra fissa sarà un vantaggio per i contribuenti che vivono in una regione dove il costo della vita è minore. D'altro canto tutti sappiamo che il costo della vita in una città come Milazzo è nettamente minore rispetto a quello che può essere a Milano.

Income Based Caps:

In questo caso invece di fissare una somma come "tetto" massimo, viene prevista una percentuale sul reddito sopra il quale non si avrà nessun agevolazione. Ha le stesse caratteristiche positive della limitazione precedente, però a differenza delle altre limitazione viste fin ora, quest'ultima, sembra la più completa, poiché non presenta problemi di eguaglianza tra gli scaglioni dei redditi, ne presenta un aumento dell'aliquota marginale al passaggio da uno scaglione all'altro. Questo perché viene basato tutto su una percentuale del reddito, quindi con l'aumento del reddito si avrà anche un aumento della percentuale prevista dal legislatore.

Phase out and Cliffs:

[28]D. Schizer, *Limiting Tax Expenditures*, pag. 329.

Letteralmente "eliminazione e scogliere", comporta l'eliminazione delle agevolazioni per coloro che hanno un reddito superiore al reddito minimo. È volto a incentivare l'utilizzo delle agevolazioni per coloro che hanno un reddito minimo, eliminando le agevolazioni per coloro che superano tale reddito. Eliminando cosi le agevolazioni per coloro che investirebbero comunque in quella determinata attività anche senza l'incentivo di avere un agevolazione fiscale; come ad esempio nelle agevolazioni sull'istruzione. Questa tipologia di limitazione, come è ovvio, comporta un aumento dell'aliquota marginale in quanto gli scaglioni che superano il reddito minimo non possono usufruire di tali sgravi fiscali.

Maximum Fraction:

Tale limitazione fu proposta dal presidente Obama durante la sua presidenza. Consiste nel finanziare una quantità illimitata dell'attività, quindi senza limiti imposti ne fissi ne in percentuale, ad un tasso inferiore. Nel caso proposto dal presidente Obama, il tasso era fissato al 28 %, ossia su ogni dollaro vengono rimborsati 28 centesimi[29]. Per essere davvero efficace tale limitazione dovrebbe prevedere un tasso inferiore diverso per ogni tipologia di agevolazione, altrimenti verrebbero limitate determinate attività. Tuttavia, la Maximum Fraction comporta una distribuzione maggiore finanziando il primo dollaro. Viene considerata una via di mezzo tra tetti e pavimenti.

Haircuts

È una limitazione che prevede una percentuale fissa che può essere dedotta. Negli Stati Uniti D'America le spese di impresa possono essere dedotte del 50% quindi su una spesa di 50,000 dollari ne verranno dedotti solo 25,000 dollari. Questo comporta un aumento delle aliquote marginali, inoltre finanziando il primo dollaro vi è uno spreco dei soldi statali,, in quanto vengono dedotte anche quelle spese che il contribuente medio effettuerebbe anche senza un incentivi dato dalle agevolazioni.

Gli effetti differenti dati dalle varie limitazioni sono riassunti perfettamente da Schizer nella tabella seguente:

[29] D. Schizer, *Limiting Tax Expenditures*, pag. 335.

Tabella 1 – Tipologie limitazioni tax expenditures

	fixed Dollar floors	Income Based Floors	Fixed Dollar Caps	Income Based Caps	Phase-out and Cliffs	Maximum Fractions	Haircuts
Benefits for high activity level with valuable externalities	Yes	Yes	No	No	Yes in theory	Yes but reduced	Yes but reduced
Benefits for high activity leve with diminishing returns	Yes	Yes	No	No	Yes in theory	Yes but reduced	Yes but reduced
Benefits for essential first dollars	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes but reduced	Yes but reduced
Benefits for inframarginal first dollars	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes but reduced	Yes but reduced
Benefits for responsive wealthy claimants	Yes	Yes	Yes	Yes	No	Yes but reduced	Yes but reduced
Benefits for inframarginal wealthy claimants	Yes	Yes	Yes	Yes	No	Yes but reduced	Yes but reduced
Excess Burden increased complexity	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Increased cost for favored activity	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes

Breacket creep	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Disquised rate increase	No	Yes	No	No	Yes	No	Yes in a sense
Spreading	No	No	Yes	Yes	No	No	No
Bunching	Yes	Yes	No	No	No	No	No
Disproportio nate cuts for wealthy claimants	No	No	Yes	No	Yes	Yes	Yes
Mitigated upside down effect	No	No	Yes	No	Yes	Yes	Yes in a sense
Cost-effective externalities for low-income third parties	Yes	Yes	Yes	No	No	Yes but reduced	Yes but reduced

Fonte: Limiting Tax Expenditures[30]

3. Critiche alle Tax Expenditures.

Avendo dato prima una definizione generale di che cosa siano le tax expenditures e poi un breve sguardo alla loro funzionalità, in alcuni paesi molto differenti tra loro, passiamo ora alle critiche che negli anni sono state mosse su questo argomento. Molte di queste critiche puntano sull'implemento delle tax expenditures, per diverse motivazioni: morali, si fa sorgere un problema di eguaglianza tra i beneficiari di queste misure; legali, il divieto di aiuti di stato che vige nell'unione europea con il fine di non aver limitazioni alla concorrenza all'interno del mercato unico;[31]economiche, un aumento incontrollato di agevolazioni proposte dallo stato porta a delle mancate entrate nel bilancio statale.

La critica più ricorrente, in diverse parti del mondo, è quella che si riferisce al gettito del denaro pubblico necessario per finanziare le varie agevolazioni si prenda ad esempio il caso italiano: su un numero di 602 agevolazioni diverse si

[30] D. Schizer., *Limiting Tax Expenditures*, tabella 8, pag. 344.

[31] Si veda Capitolo VIII, par. 2, *Le funzioni.*

ha un costo di 68 miliardi di euro annui [32] di cui ne beneficiano poco meno di 120 milioni di contribuenti[33]. La soluzione che viene trovata come risoluzione del problema è quella di fare un taglio indiscriminato alle spese fiscali pur di ridurre i costi senza preoccuparsi dei reali effetti che tali agevolazioni producono, o nei casi più estremi, per propaganda politica o per una superficiale conoscenza e comprensione del tema,la soluzione sembra essere quella di dire "eliminiamole tutte". Ma è veramente possibile eliminare tutte le agevolazioni o almeno eliminarle senza trovare un sostituto? È realmente conveniente eliminarle? Chi beneficia davvero delle spese fiscali?

Prima di cercare di dare una risposta a queste domande si deve avere ben chiaro che per poter usufruire delle tax expenditures bisogna avere un reddito, essendo crediti, deduzioni, agevolazioni che si calcolano sull'imponibile del reddito di chi ne usufruisce. Non va presa in considerazione, quindi, quella fascia di soggetti che non hanno un reddito; per loro ci sarà un interessamento da parte dello stato tramite la spesa diretta, almeno per quei paesi che lo prevedono. Chiarita quindi la platea dei soggetti che ne possono usufruire vi sarà un ulteriore differenziazione, tra le varie fasce di reddito. Ogni fascia di reddito usufruisce delle agevolazioni ma in maniera diversa, infatti, i contribuenti ad alto reddito ne usufruiscono maggiormente per quanto riguarda l'importo, che sia in dollari o in percentuale, mentre i contribuenti che hanno un reddito minore ne beneficiano di più in relazione alle tasse che pagano[34]. Tali dati vengono forniti dalle tabelle distributive che sono presentate insieme al bilancio delle spese fiscali. Tali tabelle hanno appunto lo scopo di tracciare la distribuzione delle agevolazioni tra i contribuenti e nelle diverse fasce di reddito. Già dai primi bilanci si evinceva che chi beneficia maggiormente delle tax expenditures sono i soggetti appartenenti alle fasce di reddito più alte, specialmente per quelle agevolazioni collegate al reddito di capitale, come fatto notare da Surrey già nella stesura del primo bilancio delle spese fiscali. Mentre le agevolazioni, come la deduzione degli interessi sui mutui, sono maggiormente utilizzati da coloro che posseggono un reddito della fascia medio bassa[35]. Queste tabelle, comunque, non ci danno una visione reale di chi effettivamente beneficia di tali spese fiscali, occorrerà la reale incidenza

[32] Si veda Capitolo II, par. 2, *I tentativi di riordino e di riduzione delle agevolazioni fiscali.*

[33]Nel dato dei beneficiari delle spese fiscali c'è un effetto ripetizione, dato dal fatto che ciascun beneficiario può godere di più agevolazioni.

[34]L. Sugin, *Tax Expenditures, Reform, and Distributive Justice,* in *Columbia Journal of Tax Law*, 2011, pag. 18.

[35]L. Sugin, *Tax Expenditures, Reform, and Distributive Justice,* pag. 19.

dei benefici di cui godono i contribuenti. Sfortunatamente non esistono tabelle distributive che ci forniscono tali dati, non si può quindi fare un analisi empirica,che ci porti ad avere una risposta certa su quale sia la strada giusta da intraprendere. Il bilancio delle spese fiscali è importante poiché fornisce alla classe dirigente uno strumento distributivo delle varie agevolazioni, ma non è una misura altrettanto valida dalla quale valutare l'eliminazione o l'introduzione di spese fiscali, non dando una valutazione sull'incidenza reale delle tax expenditures, che è un informazione essenziale per aver un quadro completo dell'efficacia e dell'efficienza delle spese fiscali[36].

Un ulteriore problema per l'eliminazione totale delle spese fiscali, si evince dall'effettivo risparmio che ogni contribuente che gode di tali agevolazioni riceve o si presuppone riceva. Prima di eliminare una singola agevolazione ci si dovrebbe chiedere chi soffrirà la maggior perdita economica da tale eliminazione. L'eliminazione delle tax expenditures senza un dispositivo che le sostituisca comporterebbe solamente un aumento della base imponibile sul reddito di ogni beneficiario. Si potrebbe quindi attuare una diminuzione della tassazione sul reddito effettuando una riforma molto profonda nel fisco, opera che appare altrettanto utopistica. "Eliminating tax expenditures today, without incidence data, would be a cynical gesture"[37].

Secondo la professoressa Linda Sugin, si fa spesso l'errore di credere che i contribuenti che godono delle spese fiscali, in assenza di esse, sarebbero comunque portati a pagare le tasse. Con un esempio sull'esclusione per l'assicurazione sanitaria fornita dal datore di lavoro, la professoressa chiarisce bene il concetto, infatti, i lavoratori non pagano tasse sul valore delle prestazioni sanitarie fornitegli ma il datore per rientrare delle spese paga meno i lavoratori, che potrebbero non apprezzare i benefici tanto quanto la diminuzione dello stipendio[38]. Questo comporta un vantaggio per i datori di lavoro più che per i lavoratori, quindi in caso di eliminazione di questa spesa fiscale si avrebbe un aumento dei costi del lavoro per i datori. Questo esempio chiarisce perfettamente uno dei motivi per il quale una rimozione totale delle agevolazioni è utopistica, il problema politico. Nessuno schieramento politico si prenderebbe mai tale responsabilità, poiché sarebbe un "suicidio politico" un eliminazione totale porterebbe sempre uno scontento popolare, e dato , come abbiamo visto in precedenza, che a usufruire maggiormente delle agevolazioni

[36]L. Sugin, *Tax Expenditures, Reform, and Distributive Justice,* pag. 20.

[37]" Eliminare le spese fiscali oggi, senza dati di incidenza, sarebbe un gesto cinico". L. Sugin, *Tax Expenditures, Reform, and Distributive Justice,* pag. 23.

[38]L. Sugin, *Tax Expenditures, Reform, and Distributive Justice,* pag. 21.

sono le fasce di reddito più alte, nessuna fazione politica ne avrebbe beneficio.

3.1. Divisioni teoretiche delle spese fiscali.

Una distinzione che non viene mai fatta, ma che potrebbe essere utile per valutare l'incidenza reale delle spese fiscali, è tra sussidi e incentivi. I primi consistono in un beneficio economico destinata a una determinata categoria di persone, mentre l'incentivo mira a far cambiare o modificare un determinato comportamento al contribuente. Si badi bene che entrambe le categorie sono spese fiscali, questa distinzione mirerebbe solo a progettare agevolazioni più mirate in base agli scopi che il governo si è prefissato. Ad esempio un incentivo per l'istruzione non mira a quali individui ricevano un istruzione purché venga aumentato il numero di soggetti istruiti, non ha uno scopo distributivo ma ha meramente l'obiettivo di correggere un fallimento del mercato, ossia la scarsa scolarizzazione, modificando cosi il comportamento degli individui che saranno incentivati a cambiare il proprio comportamento e a frequentare la scuola poiché meno costosa. Mentre un sussidio dovrebbe essere incentrato ad aumentare l'istruzione di determinati soggetti, ad esempio coloro che non si possono permettere di mantenersi agli studi, non modificando il comportamento degli individui ma dando la possibilità agli stessi di potersi permettere un istruzione, il sussidio quindi ha uno scopo distributivo riflettendo una voglia di assicurare equità di trattamento, l'incentivo di contro mira ad aumentare l'efficienza[39].

Per valutare l'incidenza reale delle spese fiscali bisogna individuare chi siano gli individui effettivamente portati a usufruirne. Anche in questo caso non si può fare un discorso generico per tutte le agevolazioni in quanto i contribuenti potranno, si essere spinti a usufruirne per una mera questione di vantaggio economico, ma tale decisione può anche essere presa in base alle loro preferenze, ubicazioni, esperienze e altri criteri personali degli individui. Se lo scopo del governo, ad esempio, è quello di decongestionare il traffico di automezzi e limitare le immissioni di inquinamento incentivando il trasporto pubblico, sarà maggiormente incentivato ad usare tale incentivo un individuo che sia residente in una metropoli, di uno che abiti in un piccolo centro urbano montuoso. Allo stesso modo se lo scopo dello stato è incentivare il risparmio di energia per il riscaldamento domestico, l'agevolazione sarà maggiormente adoperata da individui residenti in una regione fredda che in una calda dove non vi è un grande consumo di energia. Si dovrebbe così, come per le limitazioni, fare un lavoro di valutazione individuale per ogni agevolazione per

[39]L. Sugin, *Tax Expenditures, Reform, and Distributive Justice,* pag. 23.

valutare l'interesse di ogni individuo: se deriva da un vantaggio economico, una valutazione basata sul reddito sarà sufficiente, se il vantaggio è basato su altri fattori occorreranno altri sistemi di valutazione[40].

4. Conclusioni.

In questo capitolo abbiamo dato un rapido sguardo alle. Tax expenditures in generale, toccando vari punti.

Abbiamo visto la definizione di Surrey colui che ha coniato il termine tax expenditures, anche se la scuola tedesca di statistica aveva già affrontato il problema della composizione e dell'utilità del bilancio per le spese fiscali un decennio prima.

Abbiamo affrontato successivamente un problema di definizione che non trova una soluzione ma tante teorie contrastanti. Il problema principale della definizione e che non abbiamo una netta distinzione tra programmi di spesa e spese fiscali.

Con la definizione di tax expenditures data dal congresso americano nel 1974 non si ha una. Definizione precisa poiché viene inserito il termine speciale che fa sorgere diverse interpretazioni tra le più autorevoli ritroviamo quelle di Andrews, Bittker e Blum. Dopo aver fatto una rassegna tanto veloce. Quanto breve sull'interpretazione e la concezione che si ha nella tax expenditures in paesi con economie diverse ci siamo occupati delle limitazioni, ossia quei criteri che limitano il godimento delle agevolazioni per determinate categorie di contribuenti. Inoltre, dopo la parte. Generale, abbiamo visto singole limitazioni spiegando le caratteristiche e le motivazioni in base alla quale dovrebbero essere imposte determinate limitazioni su determinate spese fiscali.

Infine abbiamo valutato le maggiori critiche che economisti e tributaristi muovono alle tax expenditures, soffermandoci su quella più diffusa, l'eccessiva mancanza di entrate scaturita dalle spese fiscali.

Un broccando latino recita "in medio stat virtus", questa frase mi sembra quanto mai calzante con il discorso che stiamo affrontando. Le spese fiscali di per se non hanno caratteristiche né positive ne negative, ma la decisione estreme di eliminarle interamente e dell'altro di considerarle la soluzione a ogni male del paese, sono sbagliate. La soluzione migliore è la moderazione, una via di mezzo. Il lavoro che andrebbe fatto è quello di studiare ogni singola agevolazione, eliminare quelle dannose e che creano sprechi, potenziare quelle che portano benefici, è certamente un lavoro certosino che comporterebbe un

[40]D. Schizer, *Limiting Tax Expenditures*, pag. 350 – 351.

impiego di tempo e risorse non indifferenti, ma se valutate bene le agevolazioni possono essere molto utili, dovrebbero essere previste limitazioni specifiche per ogni agevolazione cercando di massimizzare efficacia ed efficienza di ciascuna delle centinaia di spese fiscali che ogni paese annovera nei propri bilanci, valutare chi sia la platea che ne usufruisce e valutare l'incidenza reale che produce sugli individui che ne godono.

Nel mio breve studio su questo argomento, mi sono reso conto che molti studiosi si concentrano sugli effetti che le agevolazioni producono sulle casse dello stato, pochi di loro, tuttavia, valutano le esternalità positive che le spese fiscali producono. In vero non vi è un metodo scientifico per quantificare con esattezza le esternalità prodotte da una specifica agevolazione, ciò non toglie che tali benefici vengono prodotti e non possono non essere presi in considerazione. Per esternalità positive, intendo, non solo quelle esternalità che possono anche essere previste dal legislatore, come la minor emissione di inquinamento, ma anche la maggiore capacità di spesa che ogni individuo, che goda delle agevolazioni, riceve. Questo comporta una maggiore capacità di spesa per ogni individuo, con delle conseguenti maggiori entrate nelle casse dello stato e una migliore qualità della vita per il contribuente. A mio avviso l'aspetto delle esternalità prodotte dalle spese fiscali meriterebbero uno studio più approfondito, in quanto anche se in minima parte influiscono sulle casse dello stato e la raccolta di dati effettivi che quantifichino l'ammontare di questi benefici, ciò potrebbero far rivalutare l'utilità delle tax Expenditures e migliorare l'efficienza delle stesse. D'altronde, non si possono criticare dei provvedimenti se non si hanno tutti i dati riguardanti gli effetti prodotti.

CAPITOLO II

TAX EXPENDITURES: IL CASO ITALIANO

di GRETA PACE

°°°

Sommario: 1. La definizione di agevolazione nell'ordinamento italiano; 1.1. Agevolazioni e Costituzione; 1.2. Le ricostruzioni della dottrina; 1.3. Classificazione delle agevolazioni; 2. I tentativi legislativi di riordino e di riduzione delle agevolazioni fiscali; 2.1. La riforma tributaria del 1971; 2.2. I tentativi dei primi anni Novanta: la legge delega n. 408 del 1990 e la legge delega n. 413 del 1991; 2.3. Il rapporto del gruppo di lavoro sull'erosione fiscale; 2.4. La delega in materia fiscale e la legge di stabilità per il 2013; 2.5. Il D. Lgs. 160/2015: il monitoraggio delle spese fiscali e gli strumenti per combattere l'evasione fiscale; 3. Il quadro delle agevolazioni fiscali nella pandemia Covid – 19; 4. Conclusione.

°°°

1. La definizione di agevolazione nell'ordinamento italiano.

Al fine di dare una definizione esaustiva del fenomeno è necessario partire innanzitutto dalla Costituzione, in seguito si darà conto delle differenti posizioni assunte dalla dottrina, infine si cercherà di fornire una classificazione delle agevolazioni fiscali.

1.1. Agevolazioni e Costituzione.

L'art. 53 Cost. dispone che «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività». Dalla norma costituzionale si evince, in primo luogo, che vi è il dovere da parte dei cittadini a concorrere alle spese pubbliche[1] e, in

[1]Il dovere di concorrere alle spese pubbliche è uno dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale sanciti dall'art. 2 Cost. Si veda Corte cost., sentenza n. 212 del 1986, in cortecostituzionale.it nella quale il giudice costituzionale evidenzia che «l'art. 53 Cost., nel disporre che *tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche, in ragione della loro capacità contributiva*, considera il contribuente non già quale titolare di una posizione giuridica attinente al

secondo luogo, che il sistema dell'esazione dei tributi si basa sul principio di progressività.

«Dall'art. 53 Cost., combinato con l'art. 3 Cost., che sancisce il principio di eguaglianza, discende il principio di eguaglianza tributaria, in base al quale ci deve essere una tassazione uguale laddove ci siano situazioni uguali sotto il profilo della capacità contributiva e trattamenti diseguali dove la capacità contributiva è diversa»[2]. Sono quindi incostituzionali le norme che non prevedono un uguale trattamento tra fatti che esprimono la medesima capacità contributiva, o che stabiliscono lo stesso trattamento fiscale tra fatti che presentano una capacità contributiva differente[3].

Il problema del rispetto del principio di uguaglianza si pone anche per le norme che introducono un regime di *favor*, come le agevolazioni fiscali. Il legislatore, infatti, non viola il principio di uguaglianza, se concede agevolazioni per fini di rilievo costituzionale[4].

Sulla base della giurisprudenza costituzionale, poiché le norme che comportano un'agevolazione fiscale sono il frutto di scelte discrezionali del legislatore, esse possono comportare un intervento da parte della Corte solo se presentano caratteri di irragionevolezza[5].

Tuttavia, tale giurisprudenza risulta essere poco nutrita, dal momento che

suo patrimonio, da difendere dalle conoscenze e ingerenze altrui; al contrario, la norma crea un legame di natura solidaristica, in senso lato, tra i consociati, tutti chiamati ad assicurare il complesso delle entrate necessarie per il perseguimento delle finalità collettive». V. F. Tesauro, *Istituzioni di diritto tributario*, vol. I, UTET, 2017, pag. 63.

[2]Corte cost., sentenza n. 120 del 1972, in cortecostituzionale.it. La Corte nelle considerazioni in diritto rileva che «Il precetto enunciato nell'art. 53, primo comma, della Costituzione, per cui tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche, in ragione della loro capacità contributiva, va interpretato quale specificazione del generale principio di uguaglianza, nel senso che a situazioni uguali devono corrispondere uguali regimi impositivi e, correlativamente, a situazioni diverse un trattamento tributario diseguale. Sul piano garantistico costituzionale esso deve essere inteso come espressione dell'esigenza che ogni prelievo tributario abbia causa giustificatrice in indici concretamente rilevatori di ricchezza». V. F. Tesauro, *Istituzioni di diritto tributario*, pag. 72.

[3]F. Tesauro, *Istituzioni di diritto tributario*, pag. 72.

[4]Dunque, sono costituzionali tutte le agevolazioni fiscali che si ricollegano alle norme costituzionali concernenti, ad esempio, la cultura (art. 9), la famiglia (art. 31), la salute (art. 32), l'istruzione (artt. 33 e 34), il lavoro (art. 35), l'ambiente (artt. 9, 32 e 117), ecc. V. F. Tesauro, *Istituzioni di diritto tributario*, pag. 75.

[5]F. Tesauro, *Istituzioni di diritto tributario*, pag. 75.

non è frequente sollevare una questione di legittimità costituzionale per la concessione di un'agevolazione, contestando la violazione dell'art. 3 Cost. «Di solito, infatti, le questioni di costituzionalità non vengono sollevate per ottenere l'eliminazione di un beneficio, ma perché un beneficio è accordato ad alcuni e non ad altri. La questione è posta per ottenere l'estensione di una norma di favore. Non si giudica di per sé incostituzionale una norma agevolativa, ma si ritiene contrario al principio di uguaglianza che un'agevolazione non sia estesa anche ad altre categorie, oltre a quella prevista»[6].

Infatti, rispetto alle disposizioni che concedono un'agevolazione, la Corte costituzionale è solitamente adita, affinché la sua pronuncia abbia l'effetto di ampliare l'ambito di applicazione di un trattamento di favore, estendendo, quindi, la platea dei destinatari. Qualora la Corte costituzionale rilevi una violazione del principio di eguaglianza, sancito dall'art. 3 Cost., essa non può in prima persona operare una correzione nella disposizione sottoposta al suo giudizio, in quanto questo è il compito del legislatore, ma la può dichiarare illegittima «nella parte in cui non prevede»[7].

1.2. Le ricostruzioni della dottrina.

Focalizzando adesso l'attenzione sulle agevolazioni fiscali, è necessario fornire al lettore una definizione. Né nella nostra Carta costituzionale né nella legislazione ordinaria è possibile rinvenire una definizione giuridica concernente tale fenomeno. Di conseguenza, dobbiamo rivolgerci alle ricostruzioni di più parti della dottrina, volte alla definizione delle agevolazioni fiscali.

Si sono succeduti nel tempo tre orientamenti distinti. In un primo momento, una parte autorevole della dottrina[8] aveva elaborato una concezione "tradizionale", che esprimeva un esplicito pregiudizio nei confronti del fenomeno agevolativo, trattato limitatamente alle esenzioni, le cui determinazioni si estendono a tutte le altre forme di trattamento di favore[9]. Dunque, secondo questa prima concezione la disciplina delle agevolazioni fiscali è ricondotta a una sola parte di essa, le esenzioni[10].

Le esenzioni rappresentano delle eccezioni rispetto alla regola, e più precisa-

[6]F. Tesauro, *Istituzioni di diritto tributario*, pag. 75.

[7]M. Basilavecchia, *Agevolazioni, esenzioni ed esclusioni*, in *Diritto Tributario*, 2011, par. 6.

[8]Il riferimento è al contributo di Giannini A. D in F. Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, in *Il diritto tributario*, coord. da A. e V. Uckmar, vol. LXXIX, CEDAM, 1992, pag. 1 – 5.

[9]F. Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, pag. 1 – 2.

[10]C. Del Gesso, *Le agevolazioni fiscali alle piccole – medie imprese*, 2015 – 2016, in urly.it/3ckqh, pag. 7.

mente sono definite come deroghe per eccezione rispetto alla disciplina generale del tributo. Ciò significa che le esenzioni sono deroghe, dal momento che sottraggono alla tassazione determinate situazioni che sarebbero sottoposte alla disciplina della fattispecie tipica, se non ci fosse la norma che stabilisce l'esonero. Le esenzioni sono anche eccezioni, poiché la deroga, rispetto alla norma generale di imposizione, «è espressione di una ragione che è in conflitto con la *ratio* del tributo»[11].

La concezione tradizionale è espressione di una cultura giuridica che considera il fenomeno delle agevolazioni sostanzialmente anomalo nel panorama degli istituti di diritto tributario. Secondo questa parte della dottrina il fulcro dell'ordinamento tributario è l'obbligazione tributaria e le figure giuridiche diverse da essa, come le esenzioni, vanno spiegate alla luce dello schema interpretativo dell'obbligazione tributaria stessa, oppure, ove questo non sia possibile, vanno allontanate. In base a tale impostazione il fine naturale del tributo è quello di procurare entrate allo Stato, quindi tutte le finalità extrafiscali sono deviazioni a cui guardare con sospetto[12].

La concezione tradizionale è stata criticata sotto vari profili. Innanzitutto si tratta di un'analisi che rivolge la propria attenzione a una sola delle possibili manifestazioni delle agevolazioni fiscali, in tal senso si scambia una parte con il tutto. Secondariamente, i sostenitori della concezione tradizionale hanno considerato le esenzioni come l'istituto agevolativo per eccellenza; ciò pregiudica la definizione di un fenomeno di gran lunga più ampio e complesso, e questa operazione viene compiuta senza fornire una nozione di agevolazione[13].

«Un'altra parte della dottrina[14] ha, invece, evidenziato il profilo funzionale delle agevolazioni tributarie»[15]. Secondo questa impostazione non ci si può limitare alla caratterizzazione delle esenzioni sul piano strutturale, dal momento che in questo modo non sarebbe possibile definire il fenomeno delle agevolazioni. Allora, la distinzione va ricercata sul piano funzionale, spostando l'analisi nell'area delle finalità e delle funzioni, allo scopo di individuare e definire le agevolazioni[16].

Abbiamo detto che la concezione tradizionale considera l'esenzione come lo

[11]F. Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, pag. 2.

[12]F. Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, pag. 4 – 5.

[13]F. Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, pag. 31 – 32.

[14]Il riferimento è ai contributi di S. La Rosa e K. Vogel descritti in F. Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, pag. 19 – 26.

[15]C. Del Gesso, *Le agevolazioni fiscali alle piccole – medie imprese*, pag. 8.

[16]F. Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, pag. 19.

strumento agevolativo per eccellenza, la quale si caratterizza per il fatto di derogare al trattamento ordinario e per il fatto che si fonda su ragioni di natura extrafiscale. L'impostazione tradizionale, però, fa una distinzione tra le esenzioni e le esclusioni, le quali invece concorrono alla limitazione del presupposto tipico del tributo[17]. La differenza tra questi due istituti risiede nelle ragioni giustificative che sono alla base di essi, infatti da un lato vi sono esigenze di natura economica o tecnica, mentre, dall'altro, ragioni politiche e sociali[18].

«In base alla seconda concezione questa contrapposizione non è condivisibile, dal momento che ciò che contraddistingue le esenzioni dalle esclusioni è la possibilità o meno di riconoscere al beneficio una funzione surrogatoria di sovvenzioni dirette in denaro. Le esenzioni, infatti, sono il frutto del prevalere nel conflitto tra contribuente e fisco di un interesse estraneo al piano più proprio della disciplina del tributo, interesse che potrebbe essere perseguito attraverso una sovvenzione, ma che il legislatore preferisce realizzare attraverso un'esenzione. Tale interesse valorizza la conservazione della ricchezza presso il contribuente in modo autonomo, aggiuntivo e successivo, rispetto ai valori che sono alla base del tributo»[19].

L'avvicinamento delle agevolazioni alle sovvenzioni ha il merito di far comprendere il rilievo di un'esigenza diversa da quella del prelievo e chiarisce l'importanza dell'aspetto funzionale, tuttavia non sembra essere risolutivo, dal momento che nemmeno in questo caso è possibile fornire una definizione delle agevolazioni fiscali[20].

Una terza impostazione dottrinale ha cercato di unificare i due profili con una concezione di agevolazione fiscale che conciliasse l'aspetto strutturale con quello funzionale.

Tale dottrina compie una distinzione tra istituti additivi e sottrattivi e all'interno di questi ultimi colloca le agevolazioni, definite come trattamenti derogatori rispetto a quello ordinario, più favorevoli per determinate fattispecie, ispirati a principi propri in funzione promozionale[21].

Questi tre criteri, se presi isolatamente, non definiscono in modo compiuto le agevolazioni, ma solo un loro aspetto. Dunque, per avere l'agevolazione, essi devono coesistere e concorrere. Sono rilevabili solo in ordine al trattamento or-

[17]F. Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, pag. 14 – 15.

[18]F. Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, pag. 21.

[19]F. Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, pag. 23 – 24.

[20]F. Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, pag. 25 e C. Del Gesso, *Le agevolazioni fiscali alle piccole – medie imprese*, pag. 9.

[21]F. Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, pag. 56 – 65.

dinario, che permetta di segnalare appunto, per differenza, la deroga, il regime favorevole e promozionale[22].

«Dunque, le agevolazioni fiscali, dal punto di vista del diritto tributario, costituiscono una deviazione dalla tassazione ordinaria, prevedendo per determinate fattispecie la riduzione, se non l'annullamento del carico fiscale, mentre dal punto di vista delle politiche, hanno l'obiettivo di favorire specifiche categorie di soggetti, un determinato settore, territorio, di intervenire in una certa materia»[23].

1.3. Classificazione delle agevolazioni.

Le agevolazioni fiscali possono essere classificate in vario modo.

È possibile classificare le agevolazioni sulla base dell'oggetto. In tal caso abbiamo, da una parte, «agevolazioni che comportano un esonero completo dal pagamento del tributo», mentre, dall'altra, vi sono «agevolazioni che concedono un abbattimento del dovuto, operando direttamente sull'imposta già determinata, come le riduzioni d'imposta, i crediti d'imposta e le detrazioni; oppure sull'aliquota applicabile o sulla determinazione della base imponibile, come le deduzioni, le riduzioni, le franchigie, gli abbattimenti alla base e le forfettizzazioni»[24].

C'è chi classifica[25] le agevolazioni in relazione all'incidenza sul *quantum* e quelle che incidono sul *presupposto*, oltre che in riferimento all'oggetto. In tal senso è possibile ampliare la classificazione anche ad altri elementi, quali il soggetto passivo, il soggetto attivo e il presupposto.

Il soggetto passivo è colui che subisce una perdita nel bilancio, attribuibile all'applicazione dell'agevolazione, quindi si fa riferimento a soggetti pubblici. Il soggetto attivo, invece, si riferisce al contribuente.

Il presupposto consente di distinguere le agevolazioni fiscali in base al tipo di attività che riceve un vantaggio[26].

Tra le agevolazioni che influiscono sul *quantum* del tributo, vi sono strumenti che incidono direttamente sull'imposta lorda oppure sui parametri che la

[22]F. Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, pag. 65.

[23]F. Fichera, *Agevolazioni fiscali, bilancio delle tax expenditures e politica tributaria: il caso italiano*, in *Rassegna Tributaria*, 2012, pag. 969, par. 1.

[24]M. Basilavecchia, *Agevolazioni, esenzioni ed esclusioni*, par. 6.

[25]Il riferimento è a F. Gaboardi, *Potestà normativa e agevolazioni fiscali. Le situazioni tributarie permissive condizionate, sul quantum e sul presupposto*, in *Il Diritto Amministrativo*, 2020.

[26]F. Gaboardi, *Potestà normativa e agevolazioni fiscali. Le situazioni tributarie permissive condizionate, sul quantum e sul presupposto*, pag. 1.

determinano, ossia sull'aliquota o sulla base imponibile.

Per quanto riguarda quest'ultima, vi può essere una sua riduzione, oppure una forfettizzazione dell'imponibile, oppure una deduzione dell'imponibile[27], o una detrazione dell'aliquota[28].

Le agevolazioni che incidono sul *presupposto* sono le esenzioni, le esclusioni e i regimi sostitutivi. «Le esenzioni sono disposizioni che sottraggono, in tutto o in parte, all'applicazione di un tributo, ipotesi che sarebbero imponibili in base alla definizione generale del presupposto»[29]. Si possono distinguere tra esenzioni di carattere soggettivo, imputabili alle caratteristiche del soggetto passivo ed esenzioni di carattere oggettivo, quando l'agevolazione dipende da un fatto specifico o da un insieme di fatti[30]. «Nell'esenzione fiscale il presupposto si verifica integralmente ma la norma stabilisce una situazione giuridica che giustifica una deroga, per cui viene legittimata la non tassazione. Il legislatore prevede l'esenzione non solo con lo scopo di esonerare dall'imposta una determinata fattispecie, ma anche per prevedere un'applicazione dell'imposta diversa. Se la diversa imposta comporta un minor carico fiscale per il contribuente, ci si trova di fronte a un trattamento di *favor*»[31]. Le esclusioni differiscono dalle esenzioni, queste ultime derogano alla disciplina generale del tributo, mentre le prime, invece, sono disposizioni che concorrono a definire il presupposto[32].

Infine, il regime fiscale sostitutivo è una norma derogatoria che sottrae all'applicazione di un'imposta alcune categorie di soggetti, che ordinariamente

[27]Questo meccanismo permette di avere una base imponibile ridotta che viene colpita dall'aliquota prevista e ciò costituisce un vantaggio fiscale che cresce proporzionalmente all'aumentare del reddito. Di conseguenza, i maggiori vantaggi li ottengono coloro che hanno redditi più elevati, in quanto l'aliquota marginale da applicare è più elevata. V. F. Gaboardi, *Potestà normativa e agevolazioni fiscali. Le situazioni tributarie permissive condizionate, sul quantum e sul presupposto*, pag. 1.

[28]Sono diminuzioni imputabili al *quantum* dell'imposta, riducono cioè concretamente il prelievo fiscale già determinato in precedenza; in sostanza da un'imposta lorda si determina un'imposta netta. V. F. Gaboardi, *Potestà normativa e agevolazioni fiscali. Le situazioni tributarie permissive condizionate, sul quantum e sul presupposto*, pag. 2.

[29]F. Tesauro, *Istituzioni di diritto tributario*, pag. 112.

[30]F. Gaboardi, *Potestà normativa e agevolazioni fiscali. Le situazioni tributarie permissive condizionate, sul quantum e sul presupposto*, pag. 2 – 3 e F. Tesauro, *Istituzioni di diritto tributario*, pag. 112.

[31]F. Gaboardi, *Potestà normativa e agevolazioni fiscali. Le situazioni tributarie permissive condizionate, sul quantum e sul presupposto*, pag. 3.

[32]F. Tesauro, *Istituzioni di diritto tributario*, pag. 115.

sarebbero tenute al pagamento del tributo[33].

2. I tentativi legislativi di riordino e di riduzione delle agevolazioni fiscali.

Come è già stato ampiamente spiegato nel capitolo 1, secondo la *tax expenditure theory* le agevolazioni rappresentano una voce di spesa che lo Stato effettua per motivi di diversa natura. Poiché le agevolazioni sono configurabili come dei costi, devono essere inserite nel bilancio dello Stato[34].

È importante ora tenere a mente questa definizione e aggiungere che nel corso del tempo le agevolazioni hanno proliferato, costituendo un costo sempre maggiore per le casse dello Stato. Per dare un'idea del costo, nonché della cifra delle agevolazioni fiscali presenti nel nostro ordinamento, se andassimo a vedere il *Rapporto annuale sulle spese fiscali* del 2020, noteremmo che sono state contate in totale 602 voci di spese fiscali con un costo corrispondente di 68 miliardi di euro, per un totale di quasi 120 milioni di beneficiari (si veda Tabella 1).

Tabella 1: Tavola 7 – Spese fiscali per classi di costo in termini di gettito

Classi di costo in termini di gettito Anno 2021	Numero spese fiscali	Numero spese fiscali %	Frequenze beneficiari	Ammontare 2021 (in milioni di euro)	Ammontare 2022 (in milioni di euro)	Ammontare 2023 (in milioni di euro)
<10	204	33,9%	678.315	-438,6	-463,1	-448,2
10-20	27	4,5%	924.681	-381,1	-382,2	-433,6
20-50	44	7,3%	4.250.898	-1.402,1	-1.375,0	-1.417,9
50-100	24	4,0%	2.884.270	-1.733,1	-1.462,0	-1.408,9
100-300	31	5,1%	17.097.070	-4.760,4	-4.551,7	-4.995,6
300-1mld	28	4,7%	23.292.813	-14.442,9	-13.901,1	-14.641,1
>1mld	16	2,7%	70.568.072	-44.938,1	-42.554,0	-41.789,0
Effetti di trascurabile entità	29	4,8%	271	N.D.	N.D.	N.D.
Non quantificabile	151	25,1%	226	N.D.	N.D.	N.D.
Stima già compresa in altra misura	48	8,0%	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
TOTALE	**602**	**100%**	**119.696.617**	**-68.096,4**	**-64.689,2**	**-65.134,5**

Nota: nella variabile "Frequenze beneficiari" c'è un effetto ripetizione, dovuto al fatto che ciascun beneficiario può godere di più agevolazioni.

Fonte: Rapporto annuale sulle spese fiscali 2020.

Poiché in Italia le agevolazioni fiscali sono numerose, poco omogenee e non facilmente individuabili, il legislatore ha assunto la decisione di porre ordine nella materia, ponendosi l'obiettivo di modifica e di riduzione del fenomeno agevolativo, oltre che di monitorare le spese fiscali.

[33]F. Tesauro, *Istituzioni di diritto tributario*, pag. 127. Per un esempio di regime fiscale sostitutivo si veda al capitolo IV il par. 1.4.

[34]F. Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, pag. 67 – 68.

Nel corso degli ultimi trent'anni sono stati fatti diversi censimenti delle norme agevolative, in particolare degno di rilievo è il *Rapporto annuale sulle spese fiscali*, di cui sopra si è fatto un esempio, a opera della Commissione per le spese fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze, che elenca qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore. Ciascuna misura è accompagnata dalla sua descrizione e dall'individuazione della tipologia dei beneficiari e, ove possibile, della quantificazione degli effetti finanziari e del numero dei beneficiari[35].

Nel prosieguo del paragrafo si cercherà di delineare i tentativi di riforma del legislatore a partire dalla riforma tributaria del 1971 fino ai più recenti avvenimenti.

2.1. La riforma tributaria del 1971.

Nel 1971 il legislatore per la prima volta ha deciso di intervenire organicamente nella materia delle agevolazioni fiscali, al fine di limitare drasticamente le esenzioni e le agevolazioni. La ragione sottostante a tale obiettivo risiedeva nel fatto che il legislatore del 1971 riteneva che le agevolazioni costituissero uno degli aspetti più gravi del sistema tributario[36].

Alla base di questa ragione vi era un atteggiamento critico e ostile nei confronti della proliferazione dei trattamenti agevolativi, infatti si riteneva che avessero un effetto distorsivo sul sistema tributario e che comportassero conseguenze negative in termini di mancato gettito.

Il fine della riforma riguardava, oltre la riduzione del numero di agevolazioni concesse, anche la loro sostituzione, laddove possibile, con la concessione di contributi sotto forma di buoni di imposta e crediti di imposta. Il legislatore, in tal senso, ha voluto mostrare di preferire i crediti di imposta agli altri strumenti agevolativi come le esenzioni, le esclusioni o le deduzioni[37].

Lo scopo della riforma, la riduzione delle agevolazioni fiscali, è un *leitmotiv* presente in tutti i tentativi di riforma messi in campo dal legislatore, che hanno inizio proprio nel 1971.

Fin da subito, tuttavia, tale obiettivo si è rivelato di difficile perseguimento a

[35]MEF, *Rapporto annuale sulle spese fiscali. 2020*, Roma, 24 ottobre 2020, www.mef.gov.it, pag. 3.

[36]F. Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, pag. 258. L'autore riporta quanto detto nei lavori preparatori alla riforma tributaria del 1971 in Camera dei deputati, *Relazione ministeriale al disegno di legge di Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria*, V legislatura, Atto n. 1639, Roma, 1969, pag. 37.

[37]F. Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, pag. 259.

partire dal fatto che il fenomeno agevolativo era molto diffuso[38], nel senso che un numero non indifferente di contribuenti ne beneficiavano, dunque, si potrebbe facilmente presumere che assumere una decisione in senso ostativo alla presenza delle agevolazioni avrebbe potuto rappresentare una posizione impopolare agli occhi degli elettori.

Il secondo problema che si presentò innanzi al legislatore era espresso dalle difficoltà opposte dal Ministero del tesoro alla sostituzione delle agevolazioni con i contributi, motivo per cui questa parte del progetto di riforma venne accantonata[39].

«L'unico risultato della riforma tributaria è stato così il decreto delegato sulle agevolazioni, il D.P.R. 601/1973, che però non riguarda tutte le agevolazioni in vigore nell'ordinamento»[40]. Il decreto ha avuto il merito di unificare e coordinare la disciplina di molteplici regimi di favore, contenuti in altrettanti testi di legge, tuttavia non è riuscito a incidere in modo significativo sulla confusione e sulla disorganicità a cui davano luogo le agevolazioni. La conseguenza del mancato raggiungimento degli obiettivi, che si era prefissato il legislatore nella legge delega, si è tradotta nella proliferazione di ulteriori regimi agevolativi. Tale nuova produzione normativa non confluì in un unico testo: a causa dell'assenza di un criterio di unificazione, le agevolazioni si trovavano all'interno della legislazione istitutiva dei singoli tributi, nello stesso D.P.R. 601/1973, nonché in una molteplicità di leggi concernenti ai regimi fiscali di diversa natura[41].

2.2. I tentativi dei primi anni Novanta: la legge delega n. 408 del 1990 e la legge delega n. 413 del 1991.

Nei primi anni degli anni Novanta si scorse un secondo tentativo da parte del legislatore di porre ordine alla materia delle agevolazioni fiscali e i due momenti salienti sono stati l'emanazione di due leggi delega, la n. 408 del 1990 e la n. 413 del 1991.

La prima si poneva i medesimi obiettivi della riforma tributaria, infatti l'art. 17, comma 1, delegava al Governo l'adozione «entro il 31 dicembre 1991 di uno o più decreti legislativi concernenti la revisione e la modifica delle disposizioni di legge esistenti in materia di esenzioni, di agevolazioni tributarie e di re-

[38]F. Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, pag. 262.

[39]F. Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, pag. 262.

[40]F. Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, pag. 262 – 263.

[41]F. Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, pag. 263.

gimi sostitutivi aventi carattere agevolativo»[42].

La legge delega, dunque, si proponeva di mettere in atto una revisione delle agevolazioni fiscali esistenti, al fine di recuperare il mancato gettito[43].

Tuttavia, la novità che emergeva dalla legge delega era la previsione al comma 2 dell'art. 17 della predisposizione entro sei mesi a partire dalla data di entrata in vigore della legge stessa di una «relazione analitica che desse conto delle agevolazioni, esenzioni e regimi sostitutivi esistenti nel campo delle imposte dirette e dell'IVA, e dell'entità di benefici fiscali da ciascuno derivanti»[44].

Nel giugno del 1991 il Ministero delle finanze, al fine di dare attuazione alla legge delega, presentò la prima relazione sulle agevolazioni fiscali, nella quale furono individuate 370 voci di spesa, per la maggior parte relative alle imposte dirette. I trattamenti sono stati catalogati per finalità, settore di intervento, per beneficiari, territorio e secondo la forma che la misura assume. La quantificazione è stata calcolata sulla base dell'effetto di minor gettito della disposizione agevolativa[45].

La legge delega n. 413 del 1991 integrava la prima dell'anno precedente «con l'ampliamento e la proroga della delega per la revisione delle agevolazioni»[46]. L'art. 9 della legge delega del 1991 chiariva l'oggetto della delega al Governo, dicendo che essa si riferiva alle disposizioni che concedevano agevolazioni riconducibili a caratteristiche strutturali dei tributi. Inoltre, la norma prescriveva l'emanazione dei decreti delegati in ottemperanza alle previsioni della legge delega precedente[47].

La legge delega n. 143 del 1991, tuttavia, non ha avuto seguito, dal momento che presentava diversi ordini di problemi. Infatti, la delega teoricamente riguardava tutte le agevolazioni, ma la questione centrale concerneva proprio la nozione dell'oggetto stesso della delega[48].

2.3. Il rapporto del gruppo di lavoro sull'erosione fiscale.

Nel 2011 ci sono stati due importanti tentativi, che sino sono concretizzati nella previsione nella Tabella 1, allegata alla legge di bilancio per il 2011, della

[42]Art. 17, comma 1, Legge delega 29 dicembre 1990.

[43]F. Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, pag. 270.

[44]V. Art. 17, comma 2, Legge 29 dicembre 1990, n. 408.

[45]F. Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, pag. 274 – 275.

[46]F. Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, pag. 290.

[47]F. Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, pag. 291.

[48]F. Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, pag. 293. La nozione di agevolazione fiscale è oggetto di un'ampia discussione, di cui si è trattato nel paragrafo 1.2 *Le ricostruzioni della dottrina*.

stima del mancato gettito proiettata sul triennio 2011 – 2013, ovvero «la nota integrativa dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato deve includere gli effetti connessi alle disposizioni normative vigenti, con indicazione separata di quelle introdotte nell'esercizio, recanti esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio, con l'indicazione della natura delle agevolazioni, dei soggetti e delle categorie dei benefici e degli obiettivi perseguiti»[49].

L'elenco predisposto, tuttavia, riguardava solamente i tributi, il cui gettito era destinato allo Stato[50].

Il secondo tentativo concerneva l'elenco presentato il 21 novembre 2011 dal gruppo di lavoro sull'erosione fiscale della Commissione Vieri Ceriani.

Le misure individuate dal gruppo di lavoro sull'erosione fiscale erano onnicomprensive, nel senso che non riguardavano solo i tributi considerati dal precedente intervento, ma anche quelli non statali, cioè quelli il cui gettito andava alle Regioni, Province e Comuni[51].

Il gruppo di lavoro sull'erosione fiscale aveva il compito di «analizzare l'area dell'erosione fiscale»[52], ovvero tutte le deviazioni previste dalla normativa rispetto al principio generale dell'imposizione fiscale[53].

Nell'individuazione delle agevolazioni il gruppo di lavoro ha seguito un *approccio normativo*, che «presuppone un modello di imposizione rispetto a cui identificare le agevolazioni»[54].

[49]F. Fichera, *Agevolazioni fiscali, bilancio delle tax expenditures e politica tributaria: il caso italiano*, pag. 969 e ss., par. 2.3. L'autore riporta quanto è determinato nell'art. 21, comma 11, *lett. a)*, della legge di contabilità e di finanza pubblica, legge 31 dicembre 2009, n. 196, come modificato dalla legge 7 aprile 2011, n. 39.

[50]F. Fichera, *Agevolazioni fiscali, bilancio delle tax expenditures e politica tributaria: il caso italiano*, pag. 969 e ss., par. 2.3. Sono quindi riportate nella relazione le misure agevolative che incidono sull'IRPEF, come le deduzioni dal reddito complessivo lordo relative alle spese mediche, l'esclusione dalla base dell'IRPEF degli assegni familiari e gli emolumenti per i carichi di famiglia, le detrazioni dall'imposta lorda come gli oneri accessori relativi a mutui ipotecari per l'acquisto o la costruzione dell'abitazione principale. Sono anche riportate le misure che incidono sull'IRES, sulle imposte indirette e sui tributi statali regionali e locali.

[51]F. Fichera, *Agevolazioni fiscali, bilancio delle tax expenditures e politica tributaria: il caso italiano*, pag. 969 e ss., par. 2.3.

[52]Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale, *Relazione finale*, Roma, 2011, www.mef.gov.it, pag. 1.

[53]F. Fichera, *Agevolazioni fiscali, bilancio delle tax expenditures e politica tributaria: il caso italiano*, pag. 969 e ss., par. 2.4.

[54]F. Fichera, *Agevolazioni fiscali, bilancio delle tax expenditures e politica tributaria: il caso italiano*, pag. 969 e ss., par. 2.4.

La Commissione Vieri Ceriani ha individuato 720 voci di spesa per un costo pari a 253 miliardi di euro. Per ogni misura è stata redatta una descrizione ed è stato indicato il riferimento normativo, la vigenza e la natura, cioè se si trattava di un'esenzione, un'esclusione, una detrazione, una deduzione e così via. Inoltre, è stato riportato anche il costo, l'effettivo utilizzo, nonché il numero dei beneficiari e le categorie di essi che ne hanno usufruito[55].

Attraverso la redazione della relazione del gruppo di lavoro, il legislatore del 2011 voleva pervenire a un *taglio lineare* di tutte le agevolazioni nella misura del 5% per il 2012, al fine di garantire allo Stato un aumento delle entrate per un ammontare pari a 4 miliardi di euro, e del 15% per il 2013 per un corrispondente incremento di 16 miliardi di euro[56].

Il problema venuto alla luce da tutta questa architettura è che un taglio orizzontale delle tax expenditures non rappresentava una risposta adeguata all'esigenza di razionalizzazione del sistema tributario[57]. Secondo l'audizione sulla riforma fiscale e assistenziale del 13 ottobre 2012 Vieri Ceriani e Daniele Franco avevano affermato che sarebbe stato più plausibile procedere con un attento approccio selettivo[58].

2.4. La delega in materia fiscale e la legge di stabilità per il 2013.

L'impostazione adottata dal legislatore del 2011 dei *tagli lineari* venne abbandonata dal nuovo Governo Monti, che si adoperò in favore di un riordino selettivo più contenuto delle agevolazioni fiscali, che tentò di realizzare con la delega in materia fiscale e la legge di stabilità per il 2013[59].

La delega in materia fiscale del 16 aprile 2012 fissava all'art. 4, comma 1, l'obbligo per il Governo di «redigere annualmente, all'interno della procedura di bilancio, un rapporto sulle spese fiscali, intendendo per tali qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore, sulla base di metodi e di criteri stabili nel tempo, che consen-

[55]F. Fichera, *Agevolazioni fiscali, bilancio delle tax expenditures e politica tributaria: il caso italiano*, pag. 969 e ss., par. 2.8.

[56]F. Fichera, *Agevolazioni fiscali, bilancio delle tax expenditures e politica tributaria: il caso italiano*, pag. 969 e ss., par. 3.1.

[57]F. Fichera, *Agevolazioni fiscali, bilancio delle tax expenditures e politica tributaria: il caso italiano*, pag. 969 e ss., par. 3.1.

[58]F. Fichera, *Agevolazioni fiscali, bilancio delle tax expenditures e politica tributaria: il caso italiano*, pag. 969 e ss., par. 3.1.

[59]F. Fichera, *Agevolazioni fiscali, bilancio delle tax expenditures e politica tributaria: il caso italiano*, in *Rassegna Tributaria*, 2013, pag. 211, par. 1.

tano anche un confronto con i programmi di spesa, eventualmente prevedendo l'istituzione di una commissione composta da un numero massimo di quindici esperti»[60].

La stessa legge all'art. 4, comma 2, disponeva che il Governo è delegato a introdurre «norme dirette a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali che appaiono, in tutto o in parte, ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze esigenze sociali o economiche o che costituiscono una duplicazione, ferma restando la priorità di tutela della famiglia, della salute e delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'ambiente»[61].

La legge di stabilità per il 2013 doveva contenere «disposizioni aventi ad oggetto l'eliminazione o la riduzione di regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale»[62].

Tuttavia, nel dicembre del 2012 si verificò una grave crisi di governo, che vide le dimissioni del Governo Monti e lo scioglimento anticipato delle Camere. A causa di tutti questi eventi, la delega fiscale non venne approvata e l'intervento sulle agevolazioni fiscali, previsto dalla legge di stabilità per il 2013, non si realizzò[63].

2.5. Il D. Lgs. 160/2015: il monitoraggio dell'evasione fiscale e gli strumenti per combattere l'evasione fiscale.

Nel 2015 il legislatore ha deciso di intervenire con il D. Lgs. 24 settembre 2015, n. 160, nuovamente sulle agevolazioni fiscali per lo stesso fine intercorso in tutti i precedenti tentativi, ovvero allo scopo di riordinare e monitorare le disposizioni in materia di erosione fiscale[64].

Il D. Lgs. 160/2015 si componeva di soli tre articoli, di cui il primo è dedi-

[60]Art. 4, comma 1, Disegno di legge delega recante disposizioni per la revisione del sistema fiscale del 16 aprile 2012 riportato in F. Fichera, *Agevolazioni fiscali, bilancio delle tax expenditures e politica tributaria: il caso italiano*, pag. 211, par. 1.

[61]Art. 4, comma 2, Disegno di legge delega recante disposizioni per la revisione del sistema fiscale del 16 aprile 2012 riportato in F. Fichera, *Agevolazioni fiscali, bilancio delle tax expenditures e politica tributaria: il caso italiano*, pag. 211, par. 1.

[62]Art. 21, comma 2, Decreto legge del 6 luglio 2012, n. 95 riportato in F. Fichera, *Agevolazioni fiscali, bilancio delle tax expenditures e politica tributaria: il caso italiano*, pag. 211, par. 1.

[63]F. Fichera, *Agevolazioni fiscali, bilancio delle tax expenditures e politica tributaria: il caso italiano*, pag. 211 e ss., par. 2.1.

[64]A. Santoro, *Monitoraggio di spese fiscali, evasione ed erosione tra difficoltà politiche e realizzative*, in *Corriere Tributario*, 2015, pag. 4403.

cato al monitoraggio delle spese fiscali, mentre il secondo al monitoraggio dell'evasione fiscale e contributiva[65]. La particolarità di questo decreto, tuttora vigente, è che crea un legame tra il monitoraggio delle agevolazioni fiscali presenti nel nostro ordinamento e la lotta all'evasione, in quanto «sono tra le principali ragioni del *gap* tra gettito potenziale e gettito effettivo»[66].

Gli strumenti messi in evidenza a partire dal D. Lgs. 160/2015 come la *tax compliance* e la generazione del contrasto di interessi tra prestatori d'opera e consumatori, volti alla riduzione dell'evasione fiscale, ad avviso di chi scrive, sono strumenti sì utili, ma non pienamente efficaci[67].

Innanzitutto, è bene spiegare la natura degli strumenti appena citati. La *tax compliance* è uno strumento che si sostanzia nella messa a disposizione del contribuente da parte dell'Agenzia «delle entrate degli elementi e delle informazioni in suo possesso riferibili allo stesso contribuente relativi anche ai ricavi o ai compensi, ai redditi, al volume d'affari e al valore della produzione, alle agevolazioni, deduzioni, detrazioni, nonché crediti d'imposta»[68].

In poche parole, l'obiettivo della *tax compliance* è l'emersione spontanea delle basi imponibili e ciò rispecchia il mutato atteggiamento del legislatore nei confronti della lotta all'evasione fiscale, nel senso che si tenta di passare da un'attività di controllo corredata da un severo regime sanzionatorio a una di diverso genere, volta alla prevenzione e alla collaborazione con il contribuente[69].

La generazione del contrasto d'interessi tra prestatori d'opera e consumatori si crea concedendo al compratore di portare in deduzione o detrazione una parte delle proprie spese. L'idea sottostante a questo strumento è di incentivare il consumatore a chiedere la documentazione fiscale di compravendita, in modo da costringere il venditore a dichiarare le proprie attività e, quindi, a far emergere la parte sommersa di queste[70].

Tornando al D. Lgs. 160/2015, per quanto riguarda il monitoraggio delle spese fiscali l'obiettivo è il medesimo che il legislatore si era prefissato nella

[65]A. Santoro, *Monitoraggio di spese fiscali, evasione ed erosione tra difficoltà politiche e realizzative*, pag. 4403.

[66]A. Santoro, *Monitoraggio di spese fiscali, evasione ed erosione tra difficoltà politiche e realizzative*, pag. 4403.

[67]Si darà conto della spiegazione dell'affermazione fatta nel prosieguo della trattazione del presente paragrafo.

[68]V. Caianiello, *Adempimenti fiscali*, 17 luglio 2017, urly.it/3ckyh.

[69]V. Caianiello, *Adempimenti fiscali*.

[70]C. Valdes (a cura di), *Il contrasto di interessi per combattere l'evasione fiscale*, in *Osservatorio CPI*, Università cattolica del Sacro Cuore, urly.it/3ckqn.

legge delega in materia fiscale del 2012, ovvero «ridurre, eliminare, riformare le spese fiscali in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che si sovrappongono ai programmi di spesa aventi le stesse finalità»[71].

Anche in questo caso si prevede la redazione di un rapporto annuale delle spese fiscali, dove ciascuna misura è accompagnata dalla sua descrizione, dall'individuazione della tipologia dei beneficiari e dalla quantificazione degli effetti finanziari[72].

Per quanto concerne, invece, il monitoraggio dell'evasione fiscale, il D. Lgs. 160/2015 prevede all'art. 2 che il Governo presenti «un rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva [...] evidenziando i risultati del recupero di somme dichiarate e non versate e della correzione di errori nella liquidazione sulla base delle dichiarazioni, evidenziando, ove possibile, il recupero di gettito fiscale e contributivo attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti»[73].

Dunque, il rapporto sul monitoraggio dell'evasione fiscale avrebbe dovuto mettere in rilievo le entrate, che sarebbero state recuperate grazie alla *tax compliance*.

Questo sistema non è affatto di agevole applicazione, dal momento che la quantificazione prevista dalla norma presenta diversi ordini di problemi[74].

Infatti, il metodo di calcolo del *tax gap*, adottato dall'Agenzia delle entrate, si deve scontrare, ad esempio, con i limiti derivanti dalla disponibilità dei dati, i quali potrebbero non essere trasparenti e dipendenti dalle istituzioni che li forniscono, nonché potenziali margini di errore che possono distorcere le conclusioni sui trend della *tax compliance*[75].

Questi limiti non costituiscono un ostacolo se si tratta di ottenere dati di medio periodo, ma si impongono nel momento in cui si vogliono catturare oscillazioni di breve periodo come nel caso delle *tax compliance*, cioè non è possibile ottenere dati sufficientemente fondati da un anno all'altro che dimostrino al legislatore che la maggiore propensione all'adempimento da parte dei

[71]Art. 1, D. Lgs. 24 settembre 2015, n. 160.

[72]Art. 1, D. Lgs. 24 settembre 2015, n. 160.

[73]Art. 2, D. Lgs. 24 settembre 2015, n. 160.

[74]A. Santoro, *Monitoraggio di spese fiscali, evasione ed erosione tra difficoltà politiche e realizzative*, pag. 4403 e ss., par. *Il monitoraggio dell'evasione fiscale e contributiva: finalità condivise*.

[75]A. Santoro, *Monitoraggio di spese fiscali, evasione ed erosione tra difficoltà politiche e realizzative*, pag. 4403 e ss., par. ... *ma difficilmente realizzabili*.

contribuenti sia fonte del recupero del mancato gettito[76].

In conclusione, vi è una quantificazione grazie al rapporto sul monitoraggio dell'evasione del recupero del gettito grazie agli strumenti di *tax compliance*. Infatti, secondo il Servizio studi della Camera dei deputati sulla *Lotta all'evasione fiscale* nel 2019 il risultato annuale relativo all'obiettivo di riscossione complessiva è stato pari a 19,9 miliardi di euro di cui solo 2,13 miliardi derivano dalle iniziative relative all'attività di promozione della *compliance*[77].

Nonostante sia quantificabile un risultato, non è possibile ignorare i limiti sopraesposti che inficiano l'efficacia dello strumento.

Anche la generazione del conflitto di interessi tra compratore e venditore presenta dei problemi che lo rendono inapplicabile, se non impossibile da realizzare.

La Commissione Vieri Ceriani, che aveva stabilito il valore delle *tax expenditures* attorno ai 160 miliardi di euro, aveva osservato che alcune di esse avevano proprio l'obiettivo di generare il contrasto di interessi tra prestatori d'opera e consumatore, quindi di ridurre l'evasione[78].

Lo strumento in questione non è efficace, dal momento che «finché esiste un gettito fiscale per lo Stato, consumatore e venditore possono trovare un accordo sul prezzo dell'operazione *in nero* conveniente per entrambi»[79]. L'unica via per far propendere completamente il consumatore verso l'operazione legale sarebbe quella di offrire una detrazione talmente alta da generare una perdita netta[80].

3. Il quadro delle agevolazioni fiscali nella pandemia Covid – 19.

Nel febbraio del 2020 il virus Covid – 19 si è diffuso rapidamente in tutti i continenti a partire dalla regione di Wuhan, Cina. Il Governo Conte ha adottato le prime misure emergenziali a livello nazionale a inizio marzo 2020, in base alle quali è stato imposto il *lockdown* su tutto il territorio, cioè, come tutti sappiamo, la chiusura delle attività economiche considerate non essenziali,

[76]A. Santoro, *Monitoraggio di spese fiscali, evasione ed erosione tra difficoltà politiche e realizzative*, pag. 4403 e ss., par. *...ma difficilmente realizzabili*.

[77]Camera dei deputati, *Lotta all'evasione fiscale*, Servizio studi, XVIII legislatura, Roma, 2020, urly.it/3ckqm, pag. 3.

[78]A. Santoro, *Monitoraggio di spese fiscali, evasione ed erosione tra difficoltà politiche e realizzative*, pag. 4403 e ss., par. *Il monitoraggio delle spese fiscali: tecnicamente fattibile*.

[79]C. Valdes (a cura di), *Il contrasto di interessi per combattere l'evasione fiscale*, pag. 4.

[80]C. Valdes (a cura di), *Il contrasto di interessi per combattere l'evasione fiscale*, pag. 4.

l'obbligo per tutti i cittadini di rimanere presso le proprie abitazioni a meno di doversi recare a lavoro o di dover uscire per motivi di necessità e urgenza e l'introduzione della modalità di lavoro c.d. *smart working*.

Per far fronte all'emergenza Coronavirus, sono state adottare una moltitudine di misure di natura straordinaria allo scopo di lenire gli effetti negativi della pandemia sul tessuto economico[81].

I provvedimenti messi in campo dall'inizio dell'emergenza ad oggi volti al sostegno di famiglie, lavoratori e imprese sono i seguenti:

- Decreto Legge n. 23 del 2020 c.d. Liquidità,
- Decreto Legge n. 34 del 2020 c.d. Rilancio,
- Decreto Legge n. 104 del 2020 c.d. Agosto,
- Decreto Legge n. 137 del 2020 c.d. Ristori,
- Decreto Legge n. 149 del 2020 c.d. Ristori – bis,
- Decreto Legge n. 154 del 2020 c.d. Ristori – ter,
- Decreto Legge n. 157 del 2020 c.d. Ristori – quater,
- Decreto Legge n. 41 del 2021 c.d. Sostegni,
- Decreto Legge n. 52 del 2021 c.d. Riaperture.

La Legge di bilancio 2021 ha prorogato alcune misure emergenziali al 30 giugno 2021 come il *Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current Covid – 19 outbreak,* adottato dalla Commissione europea, per consentire agli Stati membri di sostenere le proprie imprese per il perdurare della crisi dovuta alla pandemia di Covid – 19[82].

Tra le forme di sostegno alle imprese adottate sono di particolare importanza quelle per la liquidità, per la patrimonializzazione e i contributi a fondo perduto a favore di soggetti che hanno subito riduzioni del fatturato[83].

Ciò che emerge fin dall'applicazione dei primi decreti a sostegno dell'economia è che le *tax expenditures* disegnate hanno il merito di offrire in un primo momento un sollievo al blocco delle attività produttive, ma si tratta di strumenti temporanei, che contribuiscono ad aumentare il volume del debito pubblico e che non sono in grado di favorire la crescita economica né un incremento dell'occupazione[84].

La concessione delle misure *a pioggia* ha avuto anche una finalità politica,

[81]Camera dei deputati, *Provvedimento. Misure fiscali e finanziarie per l'emergenza Coronavirus*, Servizio studi, 11 marzo 2021, urly.it/3cmza, pag. 1.

[82]Camera dei deputati, *Provvedimento. Misure fiscali e finanziarie per l'emergenza Coronavirus*, pag. 1.

[83]Camera dei deputati, *Provvedimento. Misure fiscali e finanziarie per l'emergenza Coronavirus*, pag. 1.

cioè quella di mitigare il crescente malcontento nella popolazione[85].

Da questo quadro si desume l'idea di uno «Stato assistenzialista», che cerca di combattere gli effetti della pandemia attraverso l'erogazione di ogni genere di agevolazione, al fine di soddisfare gli interessi immediati di un gruppo o di una categoria, piuttosto che implementare soluzioni mirate[86].

Oggi i cittadini chiedono a gran voce da molte piazze italiane la possibilità di ripartire, di ritornare alla vita che conducevano prima dell'emersione del Coronavirus. Ciò che molti sperano è che il settore terziario – il più colpito dalla pandemia – possa riprendersi, una volta ridotte le restrizioni alla produzione, come le chiusure e i divieti agli spostamenti. Al fine di rendere possibile la ripartenza, il Governo Draghi ha approvato in deficit un nuovo stanziamento di risorse per il sostegno alle imprese[87].

Un altro elemento interessante che affiora dal comportamento del legislatore è il fatto che abbia agito sempre in deficit. L'Italia, così come tutti i paesi che presentavano prima dell'insorgenza dell'emergenza sanitaria un deterioramento delle finanze pubbliche, ha speso di più nel 2020. Dunque, sembra che «i paesi più prodighi con la spesa pubblica non sono venuti meno a questa caratteristica durante la pandemia»[88]. In altre parole, in presenza della crisi economica causata dal Covid – 19 i paesi che presentavano già un debito pubblico più elevato hanno attinto ancora di più dalle casse dello Stato.

Una spiegazione di diversa natura, altrettanto plausibile, a questa evidenza, potrebbe essere che «i paesi più indebitati sono anche quelli con maggiori problemi in termini di efficienza della spesa pubblica»[89].

Al di là delle ragioni sottostanti alla scelta del legislatore di agire in *deficit*, è innegabile il fatto che l'erogazione di tutte queste agevolazioni comporta dei ri-

[84]M. Macchia, *Lo strumentario giuridico per le misure di rilancio*, in *Giornale Diritto Amministrativo*, 2020, pag. 560 e ss., par. *Le misure a pioggia: sovvenzioni o linee di credito?*.

[85]M. Macchia, *Lo strumentario giuridico per le misure di rilancio*, pag. 560 e ss., par. *Le medicine: "mance" o misure per rafforzare e rilanciare la produttività delle imprese?*.

[86]M. Macchia, *Lo strumentario giuridico per le misure di rilancio*, pag. 560 e ss., par. *Le medicine: "mance" o misure per rafforzare e rilanciare la produttività delle imprese?*.

[87]C. Cottarelli, *Covid, serve uno scudo per l'economia*, in *La Repubblica*, 15 aprile 2021, urly.it/3cn_6.

[88]G. Gottardo, *I deficit pubblici nel 2020: hanno davvero speso di più i paesi più colpiti dal Covid?*, in *Osservatorio CPI*, Università cattolica del Sacro Cuore, 21 aprile 2021, urly.it/3cn_p, pag. 3.

[89]G. Gottardo, *I deficit pubblici nel 2020: hanno davvero speso di più i paesi più colpiti dal Covid?*, pag. 4.

schi di aumento del debito pubblico[90].

Attualmente il debito pubblico si aggira attorno al 159,8% del PIL, motivo per cui nel Documento di Economia e Finanza 2021 (DEF) sono state riviste le stime delle principali variabili macroeconomiche e di finanza pubblica, allo scopo di ridurre l'ammontare del deficit a partire dal 2022[91].

La riduzione del debito pubblico, secondo lo scenario programmatico, sarà lenta, infatti si prevede di tornare a un livello di debito precedente alla comparsa del virus nel 2032[92].

Vi sono diversi scenari da tenere in considerazione: quello più ottimistico si basa sull'uso più efficiente del *Recovery Fund* o PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza), che dovrebbe tradursi in una crescita economica dello 0,7 – 0,8% annuale e in una dinamica favorevole del rapporto debito – PIL. Invece, nello scenario più pessimistico si assume l'assenza totale dei fondi del *Recovery Fund* con un conseguente effetto negativo sulla crescita e dei conti pubblici[93]. In questo caso la minor crescita del PIL si tradurrebbe in avanzi primari peggiori, uno spread maggiore e in un più alto rapporto debito – PIL[94].

4. Conclusione.

Come è emerso dalla trattazione del presente capitolo il legislatore fin dagli anni Settanta del secolo scorso si è posto l'obiettivo di riformare le *tax expenditures*, al fine di ridurne la quantità.

Nonostante il legislatore abbia fatto innumerevoli tentativi per raggiungere questo fine, non è mai riuscito a realizzare tale proposito, anzi spesso ha introdotto nuove agevolazioni, non risolvendo ovviamente il problema.

Il dibattito sulla riforma delle agevolazioni fiscali è ritornato in auge anche durante il Governo Conte, infatti l'ex ministro dell'economia Roberto Gualtieri aveva inserito nella sua agenda politica una riforma fiscale autofinanziata dalla riforma delle *tax expenditures*, nonché lavorando anche sul contrasto

[90]C. Cottarelli, *Covid serve uno scudo per l'economia*.

[91]M. Casamonti, G. Gottardo, R. Palomba, *Le prospettive di medio periodo per i conti pubblici*, in *Osservatorio CPI,* Università cattolica del Sacro Cuore, 22 aprile 2021, urly.it/3cna5, pag. 1.

[92]M Casamonti, G. Gottardo, R. Palomba, *Le prospettive di medio periodo per i conti pubblici*, pag. 1.

[93]M Casamonti, G. Gottardo, R. Palomba, *Le prospettive di medio periodo per i conti pubblici*, pag. 1 – 2.

[94]M. Casamonti, G. Gottardo, R. Palomba, *Le prospettive di medio periodo per i conti pubblici*, pag. 3.

all'evasione[95].

Secondo alcuni, tuttavia, perseguire una strada di questo tipo, di *taglio lineare*, avrebbe portato degli effetti negativi soprattutto alle famiglie con un potere d'acquisto ridotto[96].

Eppure occorre una revisione, perché le *tax expenditures* possono creare distorsioni sgradite e possono compromettere l'equità, infatti in un sistema tributario improntato alla progressività, come il nostro, qualsiasi misura volta alla riduzione della base imponibile favorirà maggiormente coloro che si trovano nella fascia marginale più alta[97].

Infatti, l'IRPEF, ad esempio, nasce come un'imposta progressiva a scaglioni, caratterizzata da aliquote medie effettive crescenti all'aumentare del reddito, che derivano dall'effetto combinato di aliquote marginali e spese fiscali. Le aliquote IRPEF previste dal T.U.I.R. sono le marginali nominali o legali. Tuttavia, l'aliquota effettiva che grava sul contribuente può differire. Infatti, dai bonus, detrazioni e deduzioni scaturiscono le c.d. aliquote implicite, che sono decrescenti con il reddito. Dunque, le agevolazioni più generose con i soggetti con una capacità reddituale minore, da un lato hanno l'effetto di ridurre l'onere fiscale sul contribuente, dall'altro lato alzano l'aliquota marginale[98].

L'unica via per correggere i difetti del sistema appena descritto sarebbe, oltre a una riforma efficace delle agevolazioni fiscali presenti nel nostro ordinamento, agire sul sistema tributario stesso riformandolo.

Tale esigenza si era già imposta negli anni passati e si è fatta più viva quando nel 2019 è emerso il dibattito sulla *flat tax*, che prevedeva un'aliquota unica o un'imposta piatta con due aliquote associate a due scaglioni di reddito[99].

I benefici derivanti da un'imposta così costituita teoricamente sarebbero molteplici, in quanto comporterebbe una semplificazione dell'imposta sia dal lato del contribuente sia dal lato dell'amministrazione, dal momento che ci sarebbe una sola aliquota; inoltre, incentiverebbe la *compliance* grazie all'unifor-

[95]ANSA, *Gualtieri, meno tasse da lotta evasione e taglio agevolazioni*, in *ANSA.it*, Roma, 2 settembre 2020, urly.it/3cp9a.

[96]La posizione descritta è quella di Giovanni Ferrara, presidente di Unimpresa in L. Cerasa, *Unimpresa: Tax expenditure in vigore sono 799 e valgono 313,1 miliardi*, in *Fisco Equo*, 2 febbraio 2020, urly.it/3cpbn.

[97]J. Tyson, *Reforming Tax Expenditures in Italy: What, Why,and How?*, in *International Monetary Fund*, 2014, pag. 3 – 4.

[98]Camera dei deputati, *Elementi per una riforma fiscale*, 2019, urly.it/3cpg7, pag. 79.

[99]Camera dei deputati, *Elementi per una riforma fiscale*, pag. 85.

mità delle aliquote marginali[100].

Tuttavia, secondo alcuni una tassazione piatta potrebbe condurre a un deficit di equità, favorendo i soggetti con una capacità reddituale elevata. Non dimentichiamo che il sistema tributario di basa sul principio di progressività, previsto dall'art. 53, comma 2, Cost., quindi un sistema basato su un'unica imposta sembra non essere compatibile con la Costituzione[101].

In conclusione, se è vero che da una crisi nascono nuove opportunità, forse l'attuale momento critico che stiamo vivendo a livello economico potrebbe essere la ragione giusta per intervenire riformando il sistema tributario e, di conseguenza, le agevolazioni fiscali, in quanto parte del problema.

Le agevolazioni fiscali non sono un male, non devono essere viste come una deroga alla disciplina ordinaria del tributo da guardare con sospetto. Tuttavia, è necessario intervenire su di esse non solo per razionalizzarle, ma anche per rendere più agevole il sistema fiscale in generale.

Finora, il legislatore ha tentato, ma alla fine ha sempre ceduto alla tentazione di introdurre nuove misure agevolative, vuoi per creare occupazione, vuoi per incrementare i consumi, vuoi per andare incontro alle esigenze di determinati soggetti o categorie. Questo atteggiamento risalente nel tempo ha trovato applicazione anche recentemente nell'affrontare la crisi attuale. Infatti, il legislatore è intervenuto nell'unico modo che conosce, erogando agevolazioni, questa volta in modo più incontrollato rispetto al passato.

Un comportamento di questo tipo grava più pesantemente su un bilancio pubblico che presentava un debito già molto elevato prima della pandemia e che, inevitabilmente, si è aggravato.

[100]Camera dei deputati, *Elementi per una riforma fiscale*, pag.86.

[101]I. Trovato, *Flat tax o aliquote progressive? Come cambieranno le tasse. Modelli di riforma a confronto*, in *Fisco*, Corriere della Sera, 11 marzo 2021.

CAPITOLO III

I BENEFICI FISCALI RISERVATI ALLA FAMIGLIA

di MICHAEL ARRIGA

°°°

Sommario: 1. Introduzione; 1.1. Famigliari fiscalmente a carico; 1.2. Detrazioni per oneri e spese; 2. Funzione dei benefici riservati alle famiglie per familiari fiscalmente a carico; 2.1. Funzione delle detrazioni per oneri e spese; 3. Valutazione benefici fiscali riservati alle famiglie con familiari fiscalmente a carico; 3.1. Valutazione delle detrazioni riservate alle famiglie; 3.2. Conclusioni finali.

°°°

1. Introduzione.

Prima di parlare dei molteplici benefici riguardanti la famiglia, è importante fornire un inquadramento storico-giuridico dell'imposta sul reddito delle persone fisiche IRPEF, il quale venne istituito oltre trent'anni fa, l'originario testo normativo di riferimento era dato dal d.P.R. 29 Settembre 1973 n. 597 Il tributo ha subito diverse revisione e innovazioni, mantenendo comunque i presupposti e le linee essenziali del meccanismo impositivo. Nel 1986 venne raccolto in un unico testo l'intero corpo di disposizioni introdotte approvato con il D.P.R. 22 Dicembre 1986 n. Fino al 2002 la progressività garantita da un sistema di detrazioni per lavoro e famiglia, mentre le deduzioni dal reddito complessivo ricoprono un ruolo marginale.

La struttura IRPEF entrata in vigore nel 2005 e nel 2006 prevede tre fasce di imposta effettive, di cui la prima ad aliquota zero.

Nella seconda fascia fiscale, il carico fiscale dipende non solo dalla struttura di crescita dell'aliquota fiscale marginale legale, ma anche dalla riduzione delle

detrazioni del carico familiare e lavorativo rispetto al reddito complessivo[1]; l'ultima fascia fiscale è solo una funzione della dimensione dell'aliquota fiscale legale.

La "Legge Finanziaria" del 2007 ha nuovamente rivisto la struttura fiscale, confermandola nel periodo d'imposta successivo, aumentando il numero di scaglioni da quattro a cinque, adeguando l'ampiezza degli scaglioni e infine modificando il numero precedentemente ridotto di famiglie e famiglie; il reddito totale detratto è sempre decrescente rispetto al reddito totale.

Molto importante è la legge del 2008. Garantisce un forte sostegno alle famiglie allargate e prevede detrazioni per le famiglie che pagano l'affitto della propria casa sul mercato.

Dal 2013 le detrazioni per i figli a carico sono aumentate notevolmente e l'affitto che costituisce l'imposta sul reddito totale è passato dall'85% al 95%.

Ulteriore innovazione per il beneficio personale si riflette nel bonus IRPEF, che è stato lanciato a maggio 2014 per la sola detrazione per lavoro e famiglia, e viene assegnato ai dipendenti incompetenti, ed è inferiore a 26.000 euro[2].

Una famiglia fiscale è un nucleo familiare che può essere identificato e ricostruito attraverso dati finanziari, è diverso da una famiglia del registro (persone legate tramite matrimonio, parenti, intimità, adozione, protezione o legami emotivi).

Queste persone devono vivere insieme e avere una residenza abituale) Nella stessa città), i tipi di tasse sono definiti in conformità con le norme della legge sull'imposta sul reddito complessivo (in particolare l'articolo 12 del testo sopra)[3].

Pertanto, è costituito dal contribuente che dichiara e possiamo classificare le famiglie come segue:

Monoreddito: questa categoria comprende le persone che non hanno un coniuge e non hanno altre dipendenze finanziarie, con o senza figli a carico

Reddito unico con coniuge: comprende principalmente i nuclei familiari in cui solo uno dei coniugi è percettore di reddito

Bireddito: la terza e ultima categoria considera le famiglie in cui entrambi i coniugi sono percettori di reddito.

[1]M. Magrini, *La tassazione del reddito familiare, servizio studi del Senato n. 48*, 2008, urly.it/3cvs0, pag. 13.

[2]Pellegrino, P.M. Panteghini, *Le riforme dell'IRPEF: uno sguardo attraverso 45 anni di storia, società italiana di economia pubblica 2020*, urly.it/3cvsx, pag. 22.

[3]M. Mauro, F. Zonta, *La famiglia fiscale, Statiche fiscali- approfondimenti 2010*, urly.it/3cvsz pag. 3.

Per capire le imposizioni fiscale gravanti sul reddito familiare, viene adottato l'elemento dell'unità impositiva *individuo vs. famiglia* e questi sono riconducibili a tre distinte tipologie: la prima consiste nel *cumulo obbligatorio dei redditi*, consistente nel sommare tutti i redditi dei componenti il nucleo familiare, applicare le aliquote corrispondente e determinare il relativo debito di imposta.

La seconda tipologia è quella della *tassazione individuale o separate dei redditi* di ciascun componente il nucleo familiare; in base a tale meccanismo si procede a tassare il reddito di ciascun contribuente, prescindendo dalla sua situazione familiare.

Infine, ritroviamo la *tassazione per parti del reddito* familiare complessivo, rientrano in tale modalità il meccanismo dello *splitting* e quello del *quoziente familiare*[4].

Indicato come viene tassato il reddito familiare, è importante capire che a seconda delle caratteristiche della famiglie esse possono essere tassate in modo diverso grazie alla fruizioni di detrazioni e deduzioni, le quali vengono conteggiate e documentate in sede di dichiarazione dei redditi, essi si riferiscono a un preciso anno fiscale e vi sono diverse tipologie di dichiarazioni[5]:

CUD (Certificazione Unica dei redditi): Si tratta di un documento consegnato da un datore di lavoro ai dipendenti (compresi i dipendenti che hanno ricevuto il documento dall'INPS, lavoratori a progetto e pensionati). I calcoli per i figli e per i familiari a carico includono già detrazioni e detrazioni dall'imposta sul reddito delle persone fisiche gestite dal datore di lavoro. Se non ci sono altre parti da regolare con l'autorità fiscale, come altri redditi o altre detrazioni in qualsiasi circostanza, il contribuente non ha bisogno di dichiarare ulteriormente e una copia del suo modulo CUD sarà inoltrata direttamente all'autorità fiscale.

MODELLO 730 (dichiarazione semplificata): Il contribuente che riceve il CUD e che ha altri redditi oltre a quelli da lavoro dipendente o equiparato o che ha specifiche deduzioni o detrazioni da effettuare, deve farsi compilare e farsi inoltrare questo modello. Il lavoratore che ha due o più contratti di lavoro e quindi presenta più di un CUD è tenuto all'invio del Modello 730. Il vantaggio di questa dichiarazione semplificata è che non è soggetta ai tempi di rimborso da parte dell'Amministrazione Pubblica, ove il soggetto si trovi grazie alla varie detrazioni in credito di imposta la cifra corrispondente gli

[4]M. Magrini, *La tassazione del reddito familiare, servizio studi del Senato n. 48*, 2008, pag. 11.

[5]G. Huber, *Detrazione fiscale: che cos'è 2007,* pag. 1.

viene liquidata in tempi brevi dal datore di lavoro, invece, nel caso contrario quando il cumulo di diversi redditi implica una aggiunta di tassazione la differenza a debito verrà trattenuta direttamente dal datore di lavoro.

Modello Unico: I lavoratori autonomi che sono dotati di partita IVA e altri categorie di contribuenti devono presentare invece il Modello Unico persone fisiche, che è la vera e propria dichiarazione dei redditi non semplificata, tale modello può essere preparato e inoltrato dai CAF oltre che dai professionisti abilitati. A differenza del modello 730 i tempi per gli eventuali rimborsi seguono i tempi dell'Amministrazione Pubblica[6].

Le varie detrazioni e deduzioni riservate alle famiglie possono essere raggruppate in tre categorie: Familiari fiscalmente a carico, Oneri detraibili e deducibili e Contributi previdenziali e assistenziali deducibili.

Nella seconda categoria ritroviamo una molteplice serie di detrazioni e deduzioni che vanno a ridurre il peso fiscale gravante sulla famiglia e tra quelle che meritano menzione ritroviamo:

1 Spese sanitarie, le quali includono, persone con disabilità o per patologie esenti dal SSN per familiari a carico, non a carico e proprie.
2 Spese per veicoli per persone con disabilità.
3 Spese per l'acquisto di cani guida per non vedenti.
4 Interessi per mutui ipotecari per prima casa, agrari ecc.
5 Spese di istruzione secondaria e universitaria.
6 Spese per addetti all'assistenza personale.
7 Spese per attività sportive per i ragazzi.
8 Canoni di locazione alloggi adibiti ad abitazione principale.
9 Canoni di locale di lavoratori dipendenti che trasferiscono la residenza per motivi di lavoro.
10 Spese per canoni di locazione sostenute da studenti universitari fuori sede. (cenni durante la spiegano delle spese dell'istruzione)
11 Spese veterinarie per animali di compagnia.
12 Spese sostenute dai genitori per il pagamento delle rette degli asili nido.
13 Detrazioni per il piano energetico

Importante, invece, nella categoria dei contributi previdenziali e assistenziali deducibili ritroviamo gli assegni periodici al Coniuge; Contributi per addetti ai servizi domestici e familiari; Erogazioni liberali a Onlus e associazione di promozione sociale e enti Universitari; Contributi e premi per forme pensionistiche complementari e individuali; Spese per acquisto o costruzione

[6]G. Huber, *Detrazione fiscale: che cos'è 2007,* pag. 1.

di abitazioni date in locazione[7].

1.1. Familiari fiscalmente a carico.

Il sistema tributario italiano ha alla base due articoli costituzionale fondamentali: l'articolo 23 e 53 della Costituzione. Quest'ultimo è considerato il pilastro del diritto pubblico, dove ritroviamo l'espressione della capacità contributiva e della progressività.

Si evince quindi che la norma non richiede che ogni imposta tributaria sia progressiva ma che sia il sistema sia ad esserlo.

Sono detrazioni, deduzioni, che le famiglie usufruiscono, come sorta di aiuto economici che lo stato mette a disposizioni in base alla caratteristica della famiglia per combattere i vari disagi economici e la povertà, in modo che la famiglia possa partecipare alla spesa pubblica secondo la propria situazione reddituale[8].

Alcune delle spese che danno diritto a riduzioni del reddito (oneri deducibili) o direttamente a detrazioni fiscalmente a carico sono quelle riservate al soggetto con familiari a carico, nella quale un primo intervento in materia di benefici fiscali per familiari a carico effettuato con la legge finanziaria per il 2007, riguarda l'introduzione delle detrazioni d'imposta in luogo delle deduzioni dall'imponibile.

Perché un familiare possa essere considerato a carico è obbligatorio che il soggetto a carico non abbia percepito un reddito superiore a 2.840,51 euro.

Lo stesso limite riguarda anche per i figli a carico, tra i quali rientrano i figli adottivi, naturali, riconosciuti o affiliati.

Vengono considerati figli a carico quelli di età fino a 24 anni che possiedono redditi fino a 4.000 euro.

In caso di coniuge fiscalmente a carico dell'altro, la detrazione spetta a quest'ultimo per l'intero importo[9].

In secondo luogo, possono essere considerati a carico solo determinati familiari tra cui ritroviamo:

Coniuge

Figli

Coniuge legalmente ed effettivamente separato

[7]Studio Schembri, *Elenco delle spese detraibili e deducibili ,Unico persone fisiche 2015*, urly.it/3cvs4, pag. 12 ss.

[8]Camera dei deputati, *La tassazione delle persone fisiche, Camera dei deputati 2007,* urly.it/3cvsr.

[9]G. Guarasci, *Detrazioni lavoro dipendente 2021: modulo e istruzioni,* in *Formazione Fiscale 2021*, urly.it/3cvs5, pag. 6.

Nipoti
Genitori
Generi e Nuore
Suocero e Suocera
Fratelli e Sorelle
Nonni e Nonne

Importante che per i primi due gruppi di soggetti non è necessario che essi convivano con il contribuente, invece, per il restante dei soggetti citati è necessario che essi convivano con il contribuente[10].

Le misure delle detrazioni IRPEF per familiari a carico di cui all'articolo 12 del D.P.R n. 917/1986 (TUIR) sono stabilite per scaglioni di reddito.

Gli importi indicati dalle norme si riferiscono a detrazioni teoriche, infatti per la determinazione della detrazione effettivamente viene applicata una formula matematica la quale produce una riduzione dell'importa della detrazione, fino ad annullarsi ed all'aumentare del reddito che viene dichiarato dal contribuente.

Il beneficio è determinato in funzione del grado di parentela con il familiare a carico, dall'età dei figli, dalla composizione del nucleo familiare e dalla eventuale presenza di soggetti con handicap e infine dal reddito percepito[11].

"Le misure delle detrazioni sono decrescenti al crescere del reddito, ed in particolare dall'imposta lorda si detraggono per carichi di famiglia i seguenti importi:

1 Per il coniuge non legalmente ed effettivamente separato,

800 euro, diminuiti del prodotto tra 110 euro e l'importo corrispondente al rapporto fra reddito complessivo e 15.000 euro, se il reddito complessivo non supera 15.000 euro; 690 euro, se il reddito complessivo è superiore a 15.000 euro ma non a 40.000 euro; 690 euro, se il reddito complessivo è superiore a 40.000 euro ma non a 80.000 euro. La detrazione spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 80.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e 40.000 euro.

2 La detrazione spettante ai sensi della lettera a) è aumentata di un importo pari a 10 euro, se il reddito complessivo è superiore a 29.000 euro ma non a 29.200 euro; 20 euro, se il reddito complessivo è superiore a 29.200 euro ma non a 34.700 euro; 30 euro, se il reddito complessivo è superiore a 34.700 euro ma non a 35.000 euro; 20 euro, se il reddito complessivo è superiore a 35.000 euro ma non a 35.100 euro; 10 euro, se il reddito complessivo è

[10]Studio Schembri, *Elenco delle spese detraibili e deducibili ,Unico persone fisiche 2015*, pag. 12 ss.

[11]Camera dei deputati, *La tassazione delle persone fisiche 2007,* pag. 3.

superiore a 35.100 euro ma non a 35.200 euro.

3 800 euro per ciascun figlio, compresi i figli naturali riconosciuti, i figli adottivi e gli affidati o affiliati. La detrazione è aumentata a 900 euro per ciascun figlio di età inferiore a tre anni. Le predette detrazioni sono aumentate di un importo pari a 220 euro per ogni figlio portatore di handicap ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104. Per i contribuenti con più di tre figli a carico la detrazione è aumentata di 200 euro per ciascun figlio a partire dal primo. La detrazione spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 95.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e 95.000 euro. In presenza di più figli, l'importo di 95.000 euro è aumentato per tutti di 15.000 euro per ogni figlio successivo al primo. La detrazione è ripartita nella misura del 50 per cento tra i genitori non legalmente ed effettivamente separati ovvero, previo accordo tra gli stessi, spetta al genitore che possiede un reddito complessivo di ammontare più elevato. In caso di separazione legale ed effettiva o di annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, la detrazione spetta, in mancanza di accordo, al genitore affidatario. Nel caso di affidamento congiunto o condiviso la detrazione è ripartita, in mancanza di accordo, nella misura del 50 per cento tra i genitori. Ove il genitore affidatario ovvero, in caso di affidamento congiunto, uno dei genitori affidatari non possa usufruire in tutto o in parte della detrazione, per limiti di reddito, la detrazione è assegnata per intero al secondo genitore. Quest'ultimo, salvo diverso accordo tra le parti, è tenuto a riversare all'altro genitore affidatario un importo pari all'intera detrazione ovvero, in caso di affidamento congiunto, pari al 50 per cento della detrazione stessa. In caso di coniuge fiscalmente a carico dell'altro, la detrazione compete a quest'ultimo per l'intero importo. Se l'altro genitore manca o non ha riconosciuto i figli naturali e il contribuente non è coniugato o, se coniugato, si è successivamente legalmente ed effettivamente separato, ovvero se vi sono figli adottivi, affidati o affiliati del solo contribuente e questi non è coniugato o, se coniugato, si è successivamente legalmente ed effettivamente separato, per il primo figlio si applicano, se più convenienti, le detrazioni previste alla lettera a) dell'articolo 12 TUIR.

4 750 euro, da ripartire pro quota tra coloro che hanno diritto alla detrazione, per ogni altra persona indicata nell'articolo 433 del codice civile che conviva con il contribuente o percepisca assegni alimentari non risultanti da provvedimenti dell'autorità giudiziaria. La detrazione spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 80.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e 80.000 euro. In presenza di almeno quattro figli a carico, ai genitori è riconosciuta un'ulteriore detrazione di importo pari a 1.200 euro. La

detrazione è ripartita nella misura del 50 per cento tra i genitori non legalmente ed effettivamente separati. In caso di separazione legale ed effettiva o di annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, la detrazione spetta ai genitori in proporzione agli affidamenti stabiliti dal giudice. Nel caso di coniuge fiscalmente a carico dell'altro, la detrazione compete a quest'ultimo per l'intero importo.

5 Le detrazioni di cui ai commi 1 e 1-bis spettano a condizione che le persone alle quali si riferiscono possiedano un reddito complessivo, computando anche le retribuzioni corrisposte da enti e organismi internazionali, rappresentanze diplomatiche e consolari e missioni, nonchè quelle corrisposte dalla Santa Sede, dagli enti gestiti direttamente da essa e dagli enti centrali della Chiesa cattolica, non superiore a 2.840,51 euro, al lordo degli oneri deducibili (50).

6 Le detrazioni per carichi di famiglia sono rapportate a mese e competono dal mese in cui si sono verificate a quello in cui sono cessate le condizioni richieste. Qualora la detrazione di cui al comma 1-bis sia di ammontare superiore all'imposta lorda, diminuita delle detrazioni di cui al comma 1 del presente articolo nonchè agli articoli 13, 15 e 16, nonchè delle detrazioni previste da altre disposizioni normative, è riconosciuto un credito di ammontare pari alla quota di detrazione che non ha trovato capienza nella predetta imposta. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle politiche per la famiglia, sono definite le modalità di erogazione del predetto ammontare.

7 Se il rapporto di cui al comma 1, lettera a), numero 1), è uguale a uno, la detrazione compete nella misura di 690 euro. Se i rapporti di cui al comma 1, lettera a), numeri 1) e 3), sono uguali a zero, la detrazione non compete. Se i rapporti di cui al comma 1, lettere c) e d), sono pari a zero, minori di zero o uguali a uno, le detrazioni non competono. Negli altri casi, il risultato dei predetti rapporti si assume nelle prime quattro cifre decimali. Ai fini del comma 1 il reddito complessivo è assunto al netto del reddito dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale e di quello delle relative pertinenze di cui all'articolo 10, comma 3-bis[12].

Ulteriori benefici sono stati disposti dall'articolo 44 del decreto-legge n. 159/2007 che ha introdotto una nuova detrazione fiscale in favore dei contribuenti che nel periodo d'imposta 2006 hanno avuto un reddito complessivo non superiore a euro 50.000 e una imposta netta pari a zero.

In particolare, la norma ha disposto una nuova detrazione fissata in misura

[12]Articolo 12 Detrazione per carichi di famiglia *D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917.*

pari a 150 euro annui, nonché un'ulteriore detrazione pari a 150 euro per ciascun familiare a carico".

Per evitare che i contribuenti con redditi bassi si vedano negati la fruizione del beneficio a causa dell'ammontare IRPEF superiore rispetto alla detrazione spettante, viene prevista dalla norma il diritto per i contribuente di ottenere un minimo rimborso di incapienza.

L'articolo 1, commi 15 e 16, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008) ha introdotto, con decorrenza dal periodo d'imposta 2007, un'ulteriore detrazione IRPEF in favore delle famiglie con almeno quattro figli a carico, la misura del beneficio è fissata in 1.200 euro annui ed è corrisposta anche in caso di incapienza; anche in questo caso, pertanto, il contribuente qualora non possa fruire della detrazione in quanto l'imposta lorda è inferiore all'ammontare del beneficio, ha diritto di ricevere il rimborso dell'importo non detratto[13].

1.2. Detrazioni per oneri e spese.

Come citato anteriormente, un ulteriore beneficio riservate alle famiglie consistono nella detrazione per oneri e spese per le quali spettano una detrazione dall'importa lorda.

Questi oneri e spese che permettono di usufruire delle spettabili detrazioni gli troviamo indicati negli articoli 15, 16 e 16-*bis* del DPR n.917 del 1986 TUIR o in altre disposizioni di legge[14].

Essenziale è ricordare che non è possibile avere una detrazione in diminuzione dell'imposta lorda del valore della intera spesa sostenuta ma di una percentuale di quest'ultima, la quale varia in relazione categoria di oneri, i quali presentano un ammontare massimo fissato dalla legge.

In alcuni casi, le detrazioni vengono fatte in modo forfettario senza tenere conto del valore preciso della spesa sostenuta, rientrano in tali fattispecie le detrazioni per canoni di locazioni previste dall'articolo 16 TUIR.

Tutti gli oneri e le spese le quali permettono al soggetto di essere titolare del diritto alla detrazione dall'imposta lorda si vedono applicati i seguenti principi generali:

- la detrazione spetta solo per gli oneri e le spese indicati nel TUIR o in altre disposizioni.
- gli oneri e le spese devono essere indicati nelle dichiarazione de redditi

[13]Camera dei deputati, *La tassazione delle persone fisiche.*

[14]Agenzia dell'Entrate, *Guida alla dichiarazione dei redditi delle persone fisiche relativa all'anno d'imposta 2020*, urly.it/3cvsp, pag. 22.

relativa all'anno in cui sono stati sostenuti e idoneamente documentati.

- la detrazione spetta solo se gli oneri e le spese restano effettivamente a carico di chi li ha sostenuti.

In particolare, verrà esaminato come tali detrazioni vengano applicate alle spese di istruzione.

Sono detraibili nella misura del 19% le spese di istruzione non universitaria[15], tale detrazioni spettano nel caso di frequenza della scuola seconda di secondo grado che quella della scuola d'infanzia e del primo ciclo di istruzione del sistema nazionale di istruzione, la quale è costituita da scuole statali e da scuole paritarie private e degli enti locali, inoltre, spetta anche nel caso di iscrizione ai corsi istituiti in base all'ordimento del DPR 2005 n. 212 presso i Conservatori di Musica e gli Istituti musicali pareggiati in quanto paragonabili alla scuole superiori o secondaria.

Diverso, invece è la equiparazione dei nuovi corsi istituiti dal DPR citato i quali possono essere equiparabili alle spese sostenute per l'iscrizione ai corsi universitari[16].

"Tra le spese ammesse alla detrazione rientrano le tasse a titolo di iscrizione e frequenza oltre che i contributi obbligatori.

Ulteriormente facente parte delle detrazioni rientrano quelle connesse alla frequenza scolastica, i contributi volontari e le erogazioni liberali deliberati dagli istituti scolastici o dai loro organi e sostenuti per la frequenza scolastica,

rientrano tra questi le spese per:

- la mensa scolastica e per i servizi scolastici integrativi quali l'assistenza al pasto e il pre e post scuola. Per tali spese, la detrazione spetta anche quando il servizio è reso per il tramite del comune o di altri soggetti terzi rispetto alla scuola e anche se non è stato deliberato dagli organi d'istituto essendo tale servizio istituzionalmente previsto dall'ordinamento scolastico per tutti gli alunni delle scuole dell'infanzia e delle scuole primarie e secondarie di primo grado.
- le gite scolastiche, per l'assicurazione della scuola e ogni altro contributo scolastico finalizzato all'ampliamento dell'offerta formativa deliberato dagli organi d'istituto (corsi di lingua, teatro, ecc., svolti anche al di fuori dell'orario scolastico e senza obbligo di frequenza). Se

[15]L'art. 1, comma 151, della legge n. 107 del 2015 c.d. legge della "buona scuola" ha modificato la detrazione delle spese per la frequenza scolastica che, a partire dal 2015, sono state distinte da quelle universitarie.

[16]Agenzia dell'Entrate, *Guida alla dichiarazione dei redditi delle persone fisiche relativa all'anno*, pag. 108.

le spese sono pagate alla scuola, i soggetti che prestano l'assistenza fiscale non devono richiedere al contribuente la copia della delibera scolastica che ha disposto tali versamenti. La delibera va richiesta, invece, nel caso in cui la spesa per il servizio scolastico integrativo non sia sostenuta per il tramite della scuola, ma sia pagata a soggetti terzi (ad esempio: all'agenzia di viaggio).

Rientrano tra le spese ammesse alla detrazione anche quelle sostenute dal 1° gennaio 2018 per il servizio di trasporto scolastico anche se reso per il tramite del comune o di altri soggetti terzi rispetto alla scuola e anche se non è stato deliberato dagli organi d'istituto, atteso che, a partire dal 1° gennaio 2018, è possibile detrarre le spese sostenute per l'acquisto degli abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale (Cfr. *art. 15, comma 1, lett. i-decise*). Sono, quindi, da considerarsi superate le istruzioni fornite al riguardo con la *Risoluzione 4.08.2016 n. 68*.

La detrazione delle spese sostenute per il trasporto scolastico, è cumulabile con quella spettante per l'acquisto di abbonamenti ai servizi di trasporto locale, regionale e interregionale. Pertanto, ad esempio, un genitore che ha sostenuto la spesa per il servizio di trasporto scolastico per un figlio e che abbia acquistato, anche per lo stesso figlio l'abbonamento al servizio di trasporto locale potrà fruire di entrambe le detrazioni, ricorrendone i relativi presupposti"[17].

Infine, la detrazione non è consentita, invece, per le spese riguardante il materiale di cancelleria e di testi scolastici per la scuola secondaria di primo e secondo grado.

"La detrazione per le spese di frequenza sopra indicate è calcolata su un importo massimo di euro 800 per l'anno 2019 per alunno o studente, da ripartire tra gli aventi diritto. La detrazione non è cumulabile con quella prevista dall'art. 15, comma 1, lett. *i-octies*), del TUIR per le erogazioni liberali a favore degli istituti scolastici. Tale incumulabilità va riferita al singolo alunno, pertanto, ad esempio, il contribuente che ha un solo figlio e fruisce della detrazione in esame non può fruire anche di quella prevista per le erogazioni liberali, il contribuente con due figli, se per uno di essi non si avvale della detrazione per le spese di frequenza scolastica, può avvalersi della detrazione per le erogazioni liberali"[18].

Come per le spese di istruzione indicate anteriormente anche quelle

[17]Articolo 15 comma 1 *lett i)* TUIR.

[18]Agenzia dell'Entrate, *Guida alla dichiarazione dei redditi delle persone fisiche relativa all'anno d'imposta, 2020*, pag. 107.

universitarie godono della detrazione in ugual misura, ossia del 19% delle spese sostenute per la frequenza di corsi di laurea presso università stata e non statali, di perfezionamento e/o di specializzazione universitaria, tenuti presso università o istituti universitari pubblici o privati, italiani o stranieri.

La detrazioni sono fruibili per le spese sostenute per la frequenza di:

corsi di istruzione universitaria, corsi universitari di specializzazione. Post-universitari, corsi di perfezionamento, master universitari, corsi di dottorato di ricerca, Istituti tecnici superiori (ITS) in quanto equiparati alle spese universitarie, infine Conservatori di Musica e gli Istituti musicali pareggiati,

"La detrazione spetta per le spese sostenute per:

– tasse di immatricolazione ed iscrizione (anche per gli studenti fuori corso);

– le spese sostenute per la cosiddetta "*ricognizione*" (si tratta di un diritto fisso da corrispondere per anno accademico da coloro che non abbiano rinnovato l'iscrizione per almeno due anni accademici consecutivi, che consente di riattivare la carriera pagando e regolarizzando eventuali posizioni debitorie relative ad anni accademici precedenti al periodo di interruzione);

– soprattasse per esami di profitto e laurea;

– la partecipazione ai test di accesso ai corsi di laurea, eventualmente previsti dalla facoltà, in quanto lo svolgimento della prova di preselezione costituisce una condizione indispensabile per l'accesso ai corsi di istruzione universitaria

– la frequenza dei Tirocini Formativi Attivi (TFA) per la formazione iniziale dei docenti istituiti, ai sensi del decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca n. 249 del 10 settembre 2010, presso le facoltà universitarie o le istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica.

Diversamente, la detrazione non spetta per:

– i contributi pagati all'università pubblica relativamente al riconoscimento del titolo di studio (laurea) conseguito all'estero, in quanto la spesa indicata non rientra nel concetto di "spese per frequenza di corsi di istruzione secondaria e universitaria"

– le spese relative: all'acquisto di libri scolastici, strumenti musicali, materiale di cancelleria, viaggi ferroviari e di vitto e alloggio necessarie per consentire la frequenza della scuola.

La detrazione, nella misura del 19 per cento, è calcolata sull'intera spesa sostenuta se l'università è statale. Nel caso, invece, di iscrizione ad un'università non statale, l'importo ammesso alla detrazione non deve essere superiore a quello stabilito annualmente per ciascuna facoltà universitaria con decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, tenendo conto degli importi medi delle tasse e contributi dovuti alle università statali

nelle diverse aree geografiche"[19].

Con il *DM 19 dicembre 2019* è stato individuato l'importo massimo della spesa relativa alle tasse e ai contributi di iscrizione per la frequenza dei corsi di laurea, laurea magistrale e laurea magistrale a ciclo unico delle università non statali, detraibile per l'anno 2019 ai sensi dell'art. 15, comma 1, lett. *e*), del TUIR. Gli importi sono distinti per area disciplinare e in base alla regione in cui ha sede l'Ateneo presso il quale è presente il corso di studio, come risulta dalla seguente tabella:

Tabella 1 – L'importo massimo della spesa relativa alle tasse e ai contributi di iscrizione per la frequenza dei corsi di laurea, laurea magistrale e laurea magistrale a ciclo unico delle università non statali

Area disciplinare corsi istruzione	NORD	CENTRO	SUD E ISOLE
Medica	€ 3.700	€ 2.900	€ 1.800
Sanitaria	€ 2.600	€ 2.200	€ 1.600
Scientifico-Tecnologica	€ 3.500	€ 2.400	€ 1.600
Umanistico-sociale	€ 2.800	€ 2.300	€ 1.500

Fonte: Agenzia delle Entrate: guida alle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche

Per le spese sostenute per la frequenza di corsi post-laurea, l'importo massimo che dà diritto alla detrazione è indicato nella seguente tabella:

[19]Agenzia dell'Entrate, *Guida alla dichiarazione dei redditi delle persone fisiche relativa all'anno d'imposta 2020*, pag. 110.

Tabella 2 - L'importo massimo che dà diritto alla detrazione

Spesa massima detraibile	NORD	CENTRO	SUD E ISOLE
Corsi di dottorato, di specializzazione, master universitari di primo e secondo livello	€ 3.700	€ 2.900	€ 1.800

Fonte: Agenzia delle Entrate: guida alle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche

Gli stessi limiti si applicano anche per le spese sostenute per la frequenza di corsi di perfezionamento,

Infine, a seguito delle modifiche intervenute con la legge n. 208 del 2015, per i master privati di I e II livello è richiesta, a partire dal 2015, solo la verifica che i master siano attivati da istituti universitari.

Per le spese per frequenza di corsi universitari all'estero, ai fini della detrazione occorre fare riferimento all'importo massimo stabilito per la frequenza di corsi di istruzione appartenenti alla medesima area disciplinare nella zona geografica in cui lo studente ha il domicilio fiscale, invece, per le spese sostenute per la frequenza di corsi post-laurea all'estero, ai fini della detrazione, occorre, invece, fare riferimento all'importo massimo stabilito per la frequenza di corsi di istruzione post laurea nella zona geografica in cui lo studente ha il domicilio fiscale[20].

2. Funzione dei benefici riservati alle famiglie per familiari fiscalmente a carico.

Le principali agevolazioni fiscali che si interessano la famiglia, comprendono sia le misure di favore che riguardano il nucleo famiglia, sia quelle che possono in senso lato intendersi quali agevolazioni familiari ad esempio agevolazioni fiscali immobiliari, spese mediche.

La questione del sostegno pubblico alla famiglia è sempre stato argomento di grande diverbi politici in Italia e in altri paesi Europei.

Gli obiettivi mirati agli interventi a sostengo dei carichi familiari possono essere diversi, in primis *la redistribuzione del reddito in favore dei nuclei*

[20] Agenzia dell'Entrate, *Guida alla dichiarazione dei redditi delle persone fisiche relativa all'anno 2020*, pag. 112.

familiari in condizioni di povertà, in questo caso l'obiettivo è di ridurre l'esposizione delle famiglie al rischio di povertà associato alla presenza di persone che non svolgono un'attività lavorativa; tale rischio è direttamente correlato con la numerosità de nucleo familiare.

Un secondo obiettivo è *diretta a favorire le famiglie economicamente svantaggiate* (equità verticale), al riguardo la finalità è quella di discriminare, a parità di redito, fra famiglie con un diverso numero di persone a carico in modo da evitare che per tutti i livelli di reddito la presenza di un numero elevato di carichi familiari penalizzi la capacità di spesa della famiglia

Un terzo obiettivo è *il trattamento differenziato volto a compensare, a prescindere dal reddito*, le maggiori esigenze di spesa connesse con i carichi familiari (equità orizzontale), a questo proposito l'obiettivo presuppone l'esistenza di una discordanza fra interesse individuale e interesse collettivo relativamente al livello, dinamica e composizione della popolazione.

Infine troviamo, *la modifica delle scelte procreative delle famiglie per conseguire obiettivi demografici di ordine sociale*, riguardante l'ultimo obiettivo riguarda la questione il rallentamento della popolazione e il progressivo invecchiamento che hanno frenato l'espansione della domanda interna e questo influisce sulla spesa pubblica, mettendo a rischio la sostenibilità a lungo periodo, rendendo necessario aggiustamenti al sistema di sicurezza sociale diretti ad assicurare la compatibilità delle risorse delle sue finalità di base.

2.1. Funzione della detrazione degli oneri e spese.

Le detrazioni per oneri rappresentano una voce particolarmente significativa nell'ambito della dichiarazione dei redditi.

Essi, infatti, consentono di ridurre il carico fiscale, per tener conto delle condizioni personali e familiari di vita di ogni contribuente, dando così piena applicazione al principio della capacità contributiva sancito dall'articolo 53 della Costituzione.

Parliamo di una parte della spesa che un soggetto può detrarre dall'IRPEF, su una somma di denaro che bisogna versare se si è in condizione di debito o da ricevere in caso di credito; tale funzione è per lo più utile a quei nuclei familiari numerosi con molteplici categorie di spese come indicate precedentemente, ma anche per i lavoratori autonomi, quindi privi di datore di lavoro, che a differenza del lavoratore dipendente, il lavoratore autonomo, come il libero professionista, deve effettuare tale dichiarazione per poter ridurre l'ammontare dell'IRPEF.

Importante è indicare che le spese che il Fisco ci permette di scaricare sono di particolare rilevanza sociale a seguito del fatto che sono proprio mirate alla

famiglia.

3. Valutazione benefici fiscali riservati alle famiglie con familiari fiscalmente a carico.

L'individuazione delle misure definibili come spese fiscali e la stima dei loro effetti finanziari soffrono fortemente dei metodi prescelti in quanto non riescono a raggiungere il proprio obbiettivo prefissato[21].

Questo dimostra come vi sia sempre più bisogno di un riordino di tali agevolazioni fiscali, come indica Fichera sarebbe utile che ogni anno vengano disposti degli elenchi delle spese fiscali ben fatti e aggiornati anno per anno e allo stesso tempo in vista degli obbiettivi che ci si propone che vi si abbia una conoscenza completa della natura di tali agevolazioni[22].

Una possibile risoluzione di tali benefici possono permettere un gettito maggiore di entrate verso, somma da poter dedicare alle politiche sociali riservate alle famiglie attraverso una spesa diretta, esempio è quella del 2021 dove si pensa di togliere le detrazioni per figli a carico e sostituirlo con un beneficio diretto alle famiglie a prescindere da che siano o meno lavoratori, questo ipotesi potrebbe aumentare l'efficienza di tali benefici, in quanto ad oggi il sistema delle detrazioni fiscali lascia fuori le famiglie più povere, che più di altre avrebbero bisogno di un sostegno: sono circa 2 milioni e mezzo quelle che vivono in condizione di povertà relativa (l'11% del complesso), concentrate per i due terzi al Sud.

È plausibile pensare che laddove le condizioni legate alla collocazione geografica, allo stato occupazionale e alla dimensione familiare si sommano negativamente, la probabilità di trovarsi in una situazione di indigenza economica assuma contorni drammatici:- si legge nel rapporto - basti osservare che mentre nelle regioni settentrionali la povertà interessa l'11,6% delle famiglie con cinque o più componenti, nel Mezzogiorno, a parità di dimensione familiare, la percentuale sale vertiginosamente, raggiungendo il 32,4%".

La povertà, ricordano i dati, è più diffusa tra le famiglie con una o più persone in cerca di occupazione e colpisce il 9,4% dei nuclei familiari in cui nessuno risulta disoccupato, il 21,1% delle famiglie con una persona in cerca di

[21]G. Del Reno, A. Di Giovambattista, *Le spese fiscali in Italia nel primo rapporto annuale, Riferimenti normativi orientamenti ed elementi per la valutazione 2017*, urly.it/3cvs8, pag. 67.

[22]F. Fichera, *Agevolazioni fiscali, bilancio delle tax expenditures e politica tributaria: caso italiano*, 2013, urly.it/3cvsb, pag 7.

occupazione e oltre un terzo (il 37,3%) di quelle con due o più persone disoccupate. A confermare tale situazione viene in aiuto le statistiche sulle dichiarazioni fiscali del MEF ove troviamo indicato che le tipologie di reddito maggiormente dichiarate, sia in termini di frequenza che di ammontare, sono quelli relativi al lavoro dipendente 52,6% del reddito complessivo ed il 29,3% del reddito complessivo proveniente dalle pensioni[23].

Anche la dimensione del nucleo familiare costituisce una variabile discriminante: come mostra la tabella seguente, la povertà colpisce il 23,4% delle famiglie con almeno cinque componenti, contro una media dell'11%.

3.1. Valutazione delle detrazioni riservate alle famiglie.

Diversamente dalla situazione antecedente descritta a riguarda dei benefici per familiari a carico, di particolare interesse è la valutazione dei dati relativi agli oneri detraibili al 19% dove si rileva un incremento del 4,7% rispetto all'anno del 2017, ad essere incrementati oltre alle spese sanitarie, sono le spese relativo per l'istruzione non universitaria pari ad un aumento del + 11,2 % e spese per corsi di istruzione di perfezionamento con un aumento del +5,0%, per le spese per l'istruzione non universitaria è importante ricordare che nel 2018 è stato aumentato l'importo detraibili da 717 euro a 786 euro.

Una ulteriore questione che ha permesso tale aumento delle detrazioni è stato il pagamento tracciabile e i benefici che ne conseguono a tale metodo di pagamento [24].

Tale situazione si presenta sempre dal lato delle persone occupate, ma caso diverso, invece, quella della persona inoccupata la quale senza redditi da dichiarare non può presentare nessun tipo di dichiarazione e di conseguenza non poter accedere a tali tipi di benefici, ciò non esclude di poter usufruire delle politiche riservate alle famiglie, tale beneficio però non è da confondere con i benefici fiscali, i quali fungono da detrazione dall'imposta lorda, invece, gli aiuti economici stanziati dallo Stato sono spese dirette, esenti da tassazione, riservate alle famiglie con determinate caratteristiche e che presentano uno status di difficoltà economica.

3.2. Conclusioni finali.

Il dibattito sulla riforma fiscale rappresenta un tema che col tempo è divenuto sempre più vivo, soprattutto nell'ultimo anno dove è stato sollecitato dalle chiare indicazioni programmatico del Governo Draghi, l'Italia più che

[23]Camera dei deputati, *La tassazione in Italia: lo stato dell'arte 2021*, pag. 12.

[24]Camera dei deputati, *La tassazione in Italia: lo stato dell'arte 2021*, pag. 14.

mai ha bisogno di interventi decisi e sistematici per risollevarsi, interventi che in ambito tributario non devono essere parziali e dettati dall'urgenza del momento ma deve essere una vera visione d'insieme col fine della profonda revisione dell'IRPEF[25].

Da come si evince dalle parole del Presidente Draghi attraverso le sue riflessioni, il fulcro del processo riformatore è IRPEF, dovuto al fattore che da tempo tale tributo sia in condizione di crisi in quanto è in completo allontanamento dall'efficienza in termini economici e dalla coerenza sul piano giuridico, tale crisi è accentata dalle misure disomogenee quanto gli obiettivi perseguiti, facendolo apparire sempre meno personale e presentano una forma generale, smarrendo in tal modo la sua funzione redistributiva. Tale situazione è stata aiutata dalle varie forme agevolative e poco trasparenti e soprattutto difficilmente controllabili che portano ad una sottrazione delle risorse che potrebbero essere utilmente indirizzate per tutelare interessi realmente generali.

Un buon punto di partenza emerge dalle linee ispiratrici rappresentata dai contenuti del rapporto sul coordinamento della finanza pubblica nel 2020, nella quale è stata dedicata un parte corposa alle tax expenditures, dove si evince un quadro mesto presentando molteplici norme che determinano forti effetti distorsivi e che da tempo sono oggetti delle critiche delle dottrine e richiami da parte della Commissione UE.

Un primo aspetto è quello di un drastico sfoltimento di tali agevolazioni al fine di concentrare i sostegni su situazioni nelle quali si possa davvero di interesse e ove possano essere perseguiti gli interessi costituzionalmente garantiti [26].

Tale soluzione attualmente non sembra essere presa in considerazione in quanto il peso delle spese fiscali nel 2021 toccherà quota 68 mld euro o con un incremento di 5,6 mld rispetto al 2020, dovuto alla crescita costante del numero totale delle voci che tra il 2019 e 2020 sono passate da 533 a 602 tax expenditures[27].

Bisogna, però, riconoscere che una delle ultime innovazioni in tema di dichiarazione dei redditi è stato quella del pagamento tracciato, ossia per

[25]F. Dami, *Riforma fiscale: si deve partire dalla drastica revisione delle tax expenditures, IPSOA Quotidiano 2021*, urly.it/3cvsd.

[26]F. Dami, *Riforma fiscale: si deve partire dalla drastica revisione delle tax expenditures, IPSOA Quotidiano 2021*, pag. 2.

[27]G. Mandolesi, *Spese fiscali a 68 mld, l'incidenza dei bonus cresce di 5,6 mld,* in *ItaliaOggi 2021,* urly.it/3cvsf, pag 25.

quanto riguarda la detrazioni del 19% delle spese viene effettuata solo se il pagamento di quest'ultima viene fatta in modo elettronico, ossia con la moneta digitale, tra questi rientrano le voci sulle spese veterinarie, istruzione, palestra dei figli, spese immobiliari, funebri e assistenza personale, abbonamenti per servizi di trasporto, con l'eccezione delle spese per l'acquisto dei medicinali [28].

"Secondo lo studio dell'Eurispes "i sussidi monetari, attualmente in vigore a sostegno delle famiglie, appaiono del tutto inadeguati al mantenimento dei figli", l'arrivo del primo figlio infatti comporta in media una diminuzione del reddito a disposizione tra il 18% e il 45% ed una spesa aggiuntiva tra i 500 e gli 800 euro mensili, variabili in relazione all'età e alla collocazione geografica. In base al rapporto, inoltre, se si confronta la situazione nazionale con quella di Francia e Germania ci si accorge dell'insufficienza delle detrazioni fiscali in vigore nel nostro Paese: in Italia per una famiglia con due figli a carico e un reddito complessivo di 30mila euro il risparmio d'imposta previsto è pari a poco più di 500 euro, di 3000 euro in Francia e di 6000 in Germania"[29].

Una delle cause del problema del raggiungimento dell'obbiettivo dei benefici riservati alla famiglia per familiari a carico è dato dai modelli datati, dovuto al continuo evolversi del modello familiare che non rispetta propriamente quello indicato dal TUIR, esempio esemplare è la questione delle unioni civili o dei conviventi ma non uniti in matrimonio. Ulteriore situazione che indica la mancata evoluzione del sistema e ad esempio la questione della ripartizione delle spese dei genitori separati ove, non è possibile ripartire liberamente la detrazione per figli a carico, tra entrambi i genitori[30].

Tutti questi dati possono far capire che il problema vero è quella della mancanza di spesa diretta alla famiglia diretta da parte dello Stato, per un controsenso nell'attuale situazione di emergenza le spese dirette dello Stato verso le politiche sociali rivolte alla famiglia sono aumentate con il Governo Conte, ma tali non sono stati sufficienti a ridimensionare le famiglie in situazioni di povertà in continuo aumento causa pandemia sanitaria, ma probabilmente è proprio in questa crisi oltre che sanitaria anche economica, che bisogna fare un riordino delle Tax Expenditure eliminandone quelle superflue e le possibile entrate finalizzarle in contesti controllati in modo da

[28]S. Damiano, *Il 730 taglia gli sconti fiscali: via alla stretta sulle detrazioni,* in *Il Giornale,* urly.it/3cvsg.

[29]Eurostat, *La spesa per le politiche per la famiglia in Europa, Expenditures on-means-tested family/children benefits 2017,* urly.it/3cvsk.

[30]G. Moschella, *familiari a carico 2021: chi sono, limiti di reddito, detrazioni, assegno unico, novità*, in *Leggioggi.it*, in urly.it/3cvsh, pag. 7.

poter aiutare realmente i soggetti in stato di bisogno.

CAPITOLO IV

LE SPESE SANITARIE DETRAIBILI E DEDUCIBILI E GLI INCENTIVI FISCALI A SOSTEGNO DEL CONTENIMENTO E GESTIONE DELL'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19

di MIRIANA ANDRONICO

°°°

Sommario: 1. Introduzione; 1.1. La deduzione delle spese mediche e di assistenza specifica necessarie nei casi di grave e permanente invalidità o menomazione; 1.2. La detrazione per spese sanitarie, mediche, di assistenza specifica e per prestazioni specialistiche; 1.3. Erogazioni liberali a sostegno della pandemia da COVID-19; 1.4. La disciplina IVA agevolata per l'acquisto di beni considerati necessari per il contenimento dell'emergenza epidemiologica ai sensi dell'art. 124 del D. L. n. 34/2020; 2. La funzione; 2.1. La funzione delle deduzioni ai sensi dell'art. 10, comma 1, lettera b), del TUIR; 2.2. La funzione delle detrazioni ai sensi dell'art. 15, comma 1, lett. c), del TUIR; 2.3. La funzione degli incentivi fiscali per contrastare la pandemia da COVID-19; 3. La valutazione; 3.1. La valutazione delle deduzioni sanitarie; 3.2. La valutazione delle detrazioni sanitarie; 3.3. La valutazione degli incentivi fiscali per contrastare la pandemia da COVID-19; 3.4. Conclusioni.

°°°

1. Introduzione.

Le Tax Expenditures introdotte dal legislatore italiano per tutelare la salute sono molteplici e hanno l'obiettivo di fornire un'ampia gamma di prestazioni sanitarie alla collettività al fine di garantire loro un supporto economico rilevante. Le agevolazioni fiscali, in quanto strumento per la realizzazione di finalità economiche e sociali attraverso trattamenti tributari differenziati,

presentano un particolare rilievo per l'ordinamento comunitario[1].
La nostra Costituzione pone, infatti, la tutela della salute come obiettivo primario della Repubblica. Nell'art. 32 della Costituzione, infatti, si afferma che "*la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana*".

Questo diritto sociale, per di più, è posto in capo a tutte le Istituzioni che compongono la Repubblica, ovvero i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e lo Stato, come enunciato nell'art. 114 Cost. Il diritto alla salute oggi significa libertà di accedere alle cure, ma la giurisprudenza lo ha definito più ampiamente anche come libertà di scegliere di non curarsi, come affermato dal principio di autodeterminazione che si ritrova nella dichiarazione delle Nazioni Unite del 1948 e dall'art. 13 della Cost. sulla tutela della libertà personale. In Italia, prima dell'introduzione del SSN, il modello sanitario era di tipo Bismarck, basato su numerosi enti mutualistici[2]. Il diritto alla salute, pertanto, risultava correlato allo status del lavoratore e l'aumento sproporzionato della spesa sanitaria e gli ingenti debiti accumulati dagli enti mutualistici nei confronti degli ospedali furono estinti con l'emanazione della L. del 17 agosto 1974 n. 386.

Nel 1978, quindi, è stato istituito con la L. del 23 dicembre n. 833 il SSN, con il quale la salute non è stata più intesa come un bene individuale, ma come risorsa per la collettività in quanto bene collettivo: per di più, l'obiettivo dichiarato dal SSN è stato quello di erogare servizi sanitari uniformi ed equi in tutto il paese. Tale sistema, inoltre, si basa su diversi principi, quali l'universalità, uguaglianza ed equità: infatti, le prestazioni sanitarie devono essere erogate a tutta la popolazione, poiché tutti devono avere la possibilità di usufruirne senza nessuna distinzione e discriminazione sulle condizioni individuali, sociali ed economiche e, infine, a tutti i cittadini deve essere garantita parità di accesso in rapporto all'uguale bisogno di salute.

La tutela della salute, pertanto, è uno dei principali diritti fondamentali dell'essere umano e tra le spese detraibili e deducibili previste dalla normativa fiscale quelle sanitarie sono tra le più richieste da parte della collettività. Ma

[1]F. Fichera, *Le agevolazioni fiscali,* in *Il Diritto Tributario*, coord. Antonio e Victor Uckman, LXXXIX, CEDAM, 1956, pag. 203.

[2]Ciascun ente era competente per una determinata categoria di lavoratori, i quali erano obbligatoriamente iscritti con i familiari a carico fruendo in tal modo dell'assicurazione sanitaria.

cosa significa la voce "*spesa sanitaria*"?

Per spesa sanitaria si intende l'ammontare di risorse destinate a soddisfare il bisogno di salute dei cittadini in termini di prestazioni sanitarie; essa comprende una quota rilevante della spesa pubblica di uno Stato[3].

Tuttavia, la spesa sanitaria è composta da tre macro-categorie: la spesa pubblica; la spesa privata, che include anche la spesa intermediata da fondi sanitari (agiscono in parallelo al SSN, supportando la tutela della salute del cittadino che può scegliere o meno di partecipare al fondo) e quella intermediata da polizze assicurative e, infine, la spesa out-of-pocket, quella direttamente sostenuta dai cittadini[4].

Per avere un'idea di quanto la voce *"spese sanitarie"* sia presente nella dichiarazione dei redditi, si possono osservare i recenti dati inseriti nella dichiarazione precompilata 2019 dall'Agenzia delle Entrate: sono 754 milioni i dati delle spese sanitarie sostenute dai cittadini nel periodo d'imposta 2018 e comunicati all'Agenzia da farmacie, studi medici, cliniche, ospedali[5].

Bisogna ricordare, inoltre, che la spesa sanitaria è finanziata per ¾ dai fondi pubblici e ¼ dai privati e per il futuro le previsioni di spesa sanitaria a legislazione vigente contenute nella NADEF 2019 indicano un'ulteriore lieve riduzione in rapporto al PIL, dal 6,6% del 2019 al 6,5% nel 2022[6].

Essendo tra le spese più sostenute, la normativa IRPEF riconosce ai contribuenti la possibilità di ottenere numerose agevolazioni fiscali in campo sanitario. Esse, pertanto, occupano un posto rilevante nella determinazione dell'imposta sui redditi delle persone fisiche riducendo la base imponibile o diminuendo l'imposta dovuta.

In particolare, gli artt. 10, 15, 16 e 16-bis del D.P.R. n. 917/1986 e l'art. 1, comma 4, del D.L. n. 669/1996 prevedono la possibilità per il contribuente di portare in deduzione dal reddito complessivo e in detrazione dall'imposta lorda alcuni oneri e spese, purché si realizzino i seguenti presupposti oggettivi e soggettivi:

-le spese sostenute devono rientrare nell'elenco riconosciuto dal legislatore e devono incidere sulla sfera patrimoniale del soggetto che le ha affrontate;

[3]A. Ongaro, *Un'analisi sulle disparità nel meccanismo delle detrazioni per spese sanitarie in Italia*, Unive- 2016-2017, pag. 3.

[4]C. Scuccimarra, *Il Sistema Sanitario Nazionale: luci e ombre di un'eccellenza italiana stretta dai vincoli della finanza pubblica*, Unifi- 2017-2018, pag. 28.

[5]Agenzia delle Entrate, *Le agevolazioni fiscali sulle spese sanitarie,* 2019, pag. 3.

[6]S. Gabriele, *Lo stato della sanità in Italia,* in focus telematico n. 6, Ufficio parlamentare di bilancio, 2019, pag. 1.

-il contribuente è tenuto a dichiararne la spesa sostenuta, attraverso una prova idonea, al fine di beneficiare o della detrazione del 19% sulla spesa sostenuta nell'anno di imposta per l'importo eccedente i 129.11 euro o della deduzione.

Una volta che i dati sulle spese sanitarie sono stati resi disponibili dal Sistema Tessera Sanitaria:

-vengono utilizzati dall'Agenzia delle Entrate per la compilazione della dichiarazione;

-possono essere consultati dai contribuenti. Resta fermo il diritto di questi ultimi di potersi opporre al loro utilizzo[7].

Infatti, a partire dal 1 gennaio 2016 il contribuente può giovarsi del diritto all'opposizione alla trasmissione telematica dei dati sopracitati comunicando per tempo di voler usufruire di tale diritto.

Qui di seguito, infine, vengono analizzate quattro agevolazioni fiscali in campo sanitario volte a tutelare la salute umana e, per ognuna di esse, vengono presi in considerazione i requisiti soggettivi e oggettivi necessari per poterne beneficiare, i limiti, la funzione e la valutazione degli effetti finanziari individuati nei Report annuali sulle spese fiscali.

1.1. La deduzione delle spese mediche e di assistenza specifica necessarie nei casi di grave e permanente invalidità o menomazione.

La normativa tributaria è particolarmente attenta e sensibile nei confronti dei soggetti svantaggiati e più deboli della società, i quali presentano una grave e permanente invalidità o menomazione: per questo motivo il legislatore riconosce loro nell'art. 10, comma 1, lettera b), del TUIR una serie di spese sanitarie interamente deducibili dal reddito complessivo.

E' importante sottolineare che l'art. 3, comma 2, lettere a) della L. del 23 dicembre 1996 n. 662 ha soppresso la franchigia di lire 500.000 per le spese mediche e per quelle di assistenza specifica sostenute dai portatori di handicap. Tale modifica è di fondamentale importanza, poiché il contribuente potrà portare tali spese *interamente* in deduzione dal reddito complessivo in sede di dichiarazione dei redditi, senza più dover tener conto della franchigia di lire 500.000.

Inoltre, ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge 1992/104 per soggetto handicappato si "*intende colui che presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di*

[7]C. Saverio, *Dichiarazione precompilata 2017: definite le regole per le spese mediche*, in *Pratica fiscale e professionale*, 2016, pag. 21.

relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione".

Questi soggetti non devono necessariamente presentare una menomazione grave, come stabilito nel 3 comma di tale legge ma, al contrario, è sufficiente che rientrino nella definizione esplicata ai sensi del 1 comma; per beneficiare di questa deduzione, inoltre, il legislatore afferma che sia sufficiente la certificazione di handicap rilasciata ai sensi della Legge n. 104/1992.

Tuttavia, il legislatore ha esteso l'applicazione di questa norma anche alle persone a cui è stata riconosciuta un'invalidità da altre commissioni mediche pubbliche incaricate per il riconoscimento: basti pensare all'invalidità civile, di guerra o di lavoro.

I grandi invalidi di guerra, come indicato nell'art. 14 del T.U. n. 915 del 1978, e le persone a essi equiparate sono considerati portatori di handicap in situazione di gravità sulla base della documentazione rilasciata dai competenti ministeri al momento della concessione dei benefici pensionistici [8].

La differenza sostanziale, però, tra l'handicap e l'invalidità civile è che in quest'ultimo caso deve essere accertata la grave e permanente invalidità o menomazione della persona, cioè se abbia o meno difficoltà a lavorare o, in generale, svolgere attività quotidiane nell'arco della giornata. Nel primo caso, invece, la valutazione riguarda la menomazione psichica, sensoriale, sociale e relazionale che viene accertata da una commissione medica presso l'ASL. Si tratta, in definitiva, di valutazioni concettualmente distinte in quanto perseguono finalità e scopi diversi.

La gravità della invalidità, laddove non sia espressamente indicata nella certificazione, può essere senza dubbio ravvisata nelle ipotesi in cui sia attestata un'invalidità totale nonché in tutte le ipotesi in cui sia attribuita l'indennità di accompagnamento[9]. Pertanto, vengono ricompresi, per esempio, gli anziani oltre i 65 anni e, in termini più ampi, tutti i soggetti che hanno bisogno di un'assistenza continua giornaliera non essendo in grado di compiere le azioni quotidiane della vita. In linea generale, tutti coloro che rientrano nella categoria "soggetti deboli" possono godere interamente delle deduzioni delle spese mediche generiche e di assistenza specifica. Infatti, queste spese sono deducibili o dal soggetto interessato o dal reddito del familiare anche se il disabile o l'invalido non sia fiscalmente a carico.

Questo principio viene enunciato nel 2 comma dell'art. 10 del TUIR, in cui si afferma che sono deducibili le spese sanitarie anche se sono state sostenute

[8]Agenzia delle Entrate, *Le agevolazioni fiscali sulle spese sanitarie*, 2019, pag. 29.

[9]*Risoluzione n. 79/E Roma*, in *Agenzia delle Entrate*, 23/09/2016, urly.it/3ctz4, pag. 2.

per le persone indicate nell'articolo 433[10] del c.c.

In generale, le spese ammesse alla deduzione sono:

- le spese mediche generiche;
- le spese di assistenza specifica[11];
- le spese sostenute per attività di ippoterapia e musicoterapia, a condizione che vengano prescritte da un medico[12];
- le spese per l'acquisto di medicinali se certificate dallo scontrino fiscale.

Inoltre, vengono ricomprese anche le spese sostenute dall'erede dopo il decesso della persona e, in caso di più eredi, ognuno di essi può beneficiare della deduzione sulla quota di spesa effettivamente sostenuta.

Nel caso dell'assistenza specifica, per esempio, tutti contribuenti possono ridurre il reddito complessivo su cui calcolare l'imposta dovuta fino a 1549,37 euro nel caso di badanti o colf assunte regolarmente per l'erogazione di servizi domestici.

Non sono deducibili invece:

- le spese sostenute per prestazioni rese dallo psicologo;
- le spese specialistiche;
- le spese sostenute per l'acquisto di alimenti a fini medici speciali.

L'elencazione degli oneri deducibili dal reddito nel corso degli anni ha subito molte modifiche. In passato, per esempio, la giurisprudenza della Commissione tributaria centrale tollerava, con indirizzo costante, tra le spese "di assistenza specifica" anche quelle sostenute per il ricovero e la degenza, interpretando l'aggettivo "specifica", non nel senso che l'assistenza sia prestata da personale professionalmente qualificato, ma nel senso che essa sia *causalmente* connessa con la cura della persona per la quale è indispensabile, stante l'invalidità grave e permanente da cui è affetta[13].

Tuttavia, secondo il MEF, il soggetto non autosufficiente non poteva beneficiare della deducibilità di tutte le spese sanitarie, ma solo di alcune, ed in

[10]Ai sensi dell'art. 433 c.c., si fa riferimento al coniuge; i figli legittimi, legittimati, naturali, adottivi, e, in loro mancanza, i discendenti prossimi, anche naturali; i genitori e, in loro mancanza, gli ascendenti prossimi; gli adottanti; i generi e le nuore; il suocero e la suocera; i fratelli e le sorelle germani o unilaterali, con precedenza dei germani sugli unilaterali.

[11]Per spese di assistenza specifica si intendono le prestazioni erogate da personale sanitario abilitato, come l'assistenza specifica e riabilitativa.

[12]Agenzia delle Entrate, *IRPEF – Risposte a quesiti*, Circolare 1/06/2012 n. 19/E, urly.it/3ctz7, pag. 21.

[13]G. Glendi, *Condizioni per la deducibilità Irpef della retta per il ricovero di familiare invalido*, in *Corriere tributario*, 2014, pag. 1106.

queste non erano ricomprese le spese per il ricovero dell'invalido in istituto di assistenza.

L'agenzia delle Entrate chiarì questo importante quesito, affermando che "*le spese di assistenza deducibili possono essere sostenute anche nell'ambito di una residenza per anziani, affermando però che, fermo il necessario riconoscimento dell'handicap di cui alla legge n. 104/1992, per la loro deduzione va effettuata "la ripartizione delle somme pagate tra spese mediche e di assistenza specifica e spese relative al vitto ed alloggio"* [14].

1.2. La detrazione per spese sanitarie, mediche, di assistenza specifica e per prestazioni specialistiche.

Ai sensi dell'art. 15, comma 1, lett. c), del TUIR, si afferma che è possibile detrarre dall'imposta lorda un importo pari al 19% delle spese sanitarie per la parte che eccede 129,11 euro.

Dette spese sono costituite esclusivamente dalle spese mediche generiche e di assistenza specifica, diverse da quelle indicate nell'art. 10, comma 1, lettera b), del medesimo TUIR, dalle spese chirurgiche, per prestazioni specialistiche e per protesi dentarie e sanitarie in genere.

In questo caso vengono ricomprese le spese sanitarie che permettono di salvaguardare la salute umana, non solo in senso fisico ma anche mentale, al fine di promuovere un miglior stato di benessere.

Per poter usufruire di questa agevolazione, però, vi sono dei limiti soggettivi ed oggettivi da soddisfare. Per limite soggettivo si fa riferimento al principio secondo il quale possono essere oggetto di detrazione solo le spese sanitarie a carico dal contribuente. Quindi, a differenza degli oneri deducibili le detrazioni possono essere concesse solo se tali spese sono sostenute da un familiare effettivamente a carico, come indicato nell'art. 13 bis, comma 2 del TUIR e non dai soggetti indicati nell'art. 433 del c.c. I figli sono considerati fiscalmente a carico se non superano i 24 anni di età e se hanno percepito nell'anno un reddito pari o inferiore a 4 mila euro, mentre se superano i 24 anni sono a carico dei genitori solo se hanno percepito un reddito pari o inferiore a 2.840,51 euro[15]: pertanto tutti i familiari con reddito inferiore a 2.840,51 euro sono considerati a carico.

Il legislatore, però, riconosce la possibilità di detrarre le spese sanitarie

[14]Agenzia delle Entrate, *Dichiarazioni dei redditi 2004 relative al periodo d'imposta 2003 - Questioni interpretative in materia di IRPEF,* Circolare 10/06/ 2004, n. 24/E, urly.it/3ctzq, pag. 13.

[15]Consorzio Nazionale CAAF CGIL, *Figli «fiscalmente a carico», ecco le nuove regole,* in caf.gil.it, 14 marzo 2020, urly.it/3cd17.

sostenute dai familiari non fiscalmente a carico per un importo massimo di 6.197,48 euro se affetti da patologie che danno diritto all'esenzione dalla partecipazione della spesa sanitaria; pertanto, se il soggetto patologico si rivolge per la cura di tale malattia ad una struttura sanitaria privata pagando la prestazione, il familiare sarà ammesso alla detrazione solamente per la parte di spese che non ha trovato capienza nell'IRPEF dovuta dal familiare affetto dalla patologia.

Per limite oggettivo, invece, si intende l'importo dei 129,11 euro annui, al di sotto dei quali non spetta alcuna detrazione. Inizialmente tale importo era più alto, ovvero di 500 lire, ma l'art. 3, comma 2, lettere b) della L. del 23 dicembre 1996 n. 662 ha ridotto il limite a 250.00 lire rendendo l'agevolazione più accessibile.

Per di più, per poter usufruire di tale beneficio fiscale è opportuno soddisfare anche due condizioni: il tipo di spesa e il giustificativo di spesa. Nel primo caso si fa riferimento alle spese sanitarie e mediche ricomprese ai sensi dell'art 15, comma 1, lett. c), mentre nel secondo si fa riferimento al fatto che le spese devono essere certificate da una fattura o da uno scontrino fiscale contenente la specificazione della natura, qualità e quantità dei beni e l'indicazione del codice fiscale del destinatario. Questo ultimo punto è stato indicato dalla legge Finanziaria del 2007 nell'art. 1, commi 28 e 29, che ha modificato l'articolo 15 sopracitato.

Inoltre, se le spese sanitarie superano nell'anno il limite di 15.493,71 euro è possibile ripartire la detrazione spettante in quattro quote annuali di equivalente importo.

Un altro limite si può individuare nell'art. 15, comma 3 bis, inserito dall'art. 1 comma 629 della L. del 27 dicembre 2019, n. 160, secondo il quale le detrazioni sanitarie a decorrere dall'anno d'imposta 2020 variano in base all'importo del reddito complessivo e spettano:

- per l'intero importo qualora il reddito complessivo non ecceda 120.000 euro;
- per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 240.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e 120.000 euro, qualora il reddito complessivo sia superiore a 120.000 euro.

Quindi, il contribuente con reddito complessivo superiore a 240.000 euro non può beneficiare della detrazione del 19% : pertanto, egli sarà escluso.

Una simulazione del Centro studi tributari Eutekne, prevedendo un décalage delle detrazioni come indicato da Misiani, afferma che lo Stato riuscirà così a recuperare 84 milioni di euro, di cui 57 milioni dipenderebbero dalle detrazioni

delle spese sanitarie. I contribuenti interessati sarebbero grossomodo 250 mila[16].

Un'altra novità introdotta è la Legge n. 160 del 27 dicembre 2019, la quale prevede che le spese mediche detraibili nella dichiarazione dei redditi debbano essere pagate con carte di debito, credito, prepagate, assegni bancari e circolari o altri strumenti di pagamento tracciabili al fine di ridurre l'evasione fiscale.

Inoltre, è opportuno sottolineare che ogni soggetto è libero di effettuare le cure presso una struttura sanitaria pubblica ovvero privata, sia nel nostro Paese che all'estero a seconda che si soddisfino certe condizioni, con la certezza di avere comunque il diritto al vantaggio fiscale[17].

La compartecipazione dei cittadini attraverso i ticket alla spesa sanitaria è indispensabile soprattutto al fine di disincentivare la prenotazione di prestazioni mediche non necessarie. I lunghi tempi delle liste di attesa, però, spingono 19,6 milioni di italiani a rivolgersi alla sanità a pagamento, privata o intramoenia[18].

Dal rapporto Censis sui dati del 2016, si può osservare come che la composizione della spesa sanitaria, a fronte di una spesa totale pari a € 157,61336 miliardi, è formata da[19]:

- € 112,182 miliardi di spesa pubblica;
- € 45,431 miliardi di spesa privata, di cui € 5,601 miliardi di spesa intermediata e € 39,830 miliardi di spesa out-of-pocket.

Indipendentemente dalla situazione reddituale, quindi, per ottenere cure immediate ed urgenti sia i più ricchi che i più poveri hanno dovuto pagare le cure mediche da privati per non attendere i lunghi tempi di attesa della sanità pubblica, rassegnandosi. Questo problema ha coinvolto per il 38% i cittadini con redditi bassi e al 50,7% coloro che hanno redditi più alti. Infatti, nel 2018 la spesa sanitaria privata è lievitata a 37,3 miliardi di euro: +7,2% in termini reali rispetto al 2014. Nello stesso periodo la spesa sanitaria pubblica ha registrato invece un -0,3%[20].

Infine, in seguito alla crisi economica, la quota dei pagamenti a carico dei

[16]Riccardi R., *Spese sanitarie & Co, dal taglio alle detrazioni per i "ricchi" lo Stato incasserà 80 milioni,* in *la Repubblica*, 2019, urly.it/3cb0c.

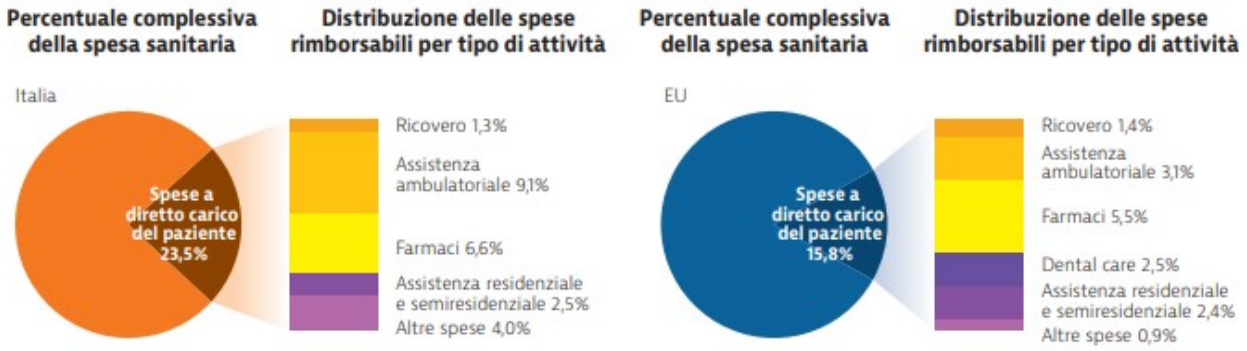
[17]F. Margara, F. Michelone, *La detrazione e la deduzione delle spese sanitarie rimborsate da terzi,* in *Il Fisco*, 2002, pag. 1 – 2429.

[18]ANSA, *Sanità, 20 milioni di italiani pagano le prestazioni di tasca propria,* in ANSA.it, Roma, 13 giugno 2019, urly.it/3cm3z.

[19]C. Scuccimarra , *Il Sistema Sanitario Nazionale: luci e ombre di un'eccellenza italiana stretta dai vincoli della finanza pubblica*, Unifi- 2017-2018, pag. 29.

pazienti nella spesa sanitaria è passata dal 21 % nel 2009 al 23,5 % nel 2017, a causa dei crescenti obblighi di compartecipazione alle spese per molti servizi sanitari e farmaci in diverse regioni. La percentuale è nettamente superiore alla media dell'UE, pari al 16 %[21]. Qui di seguito vengono riportate, infine, diverse figure che dimostrano attraverso i dati l'aumento della spesa out of pocket in Italia.

Figura 1 - Le spese out-of-pocket rappresentano una percentuale della spesa sanitaria superiore alla media dell'UE



Fonte: Statistiche sulla salute dell'OCSE 2019 (i dati si riferiscono al 2017)

Figura 2 - La percentuale di spesa SSN per assistenza sanitaria privata accreditata In Italia. Anni 2009-2018.

	2009	2012	2015	2016	2017	2018
%	19,0	19,0	18,9	18,8	18,8	20,3

Fonte: Rapporto OASI, diverse annualità

[20]Censis, *Sanità: 19,6 milioni di italiani costretti a pagare di tasca propria per ottenere prestazioni essenziali prescritte dal medico*, in *censis.it*, 13 giugno 2019, urly.it/3cb0g.

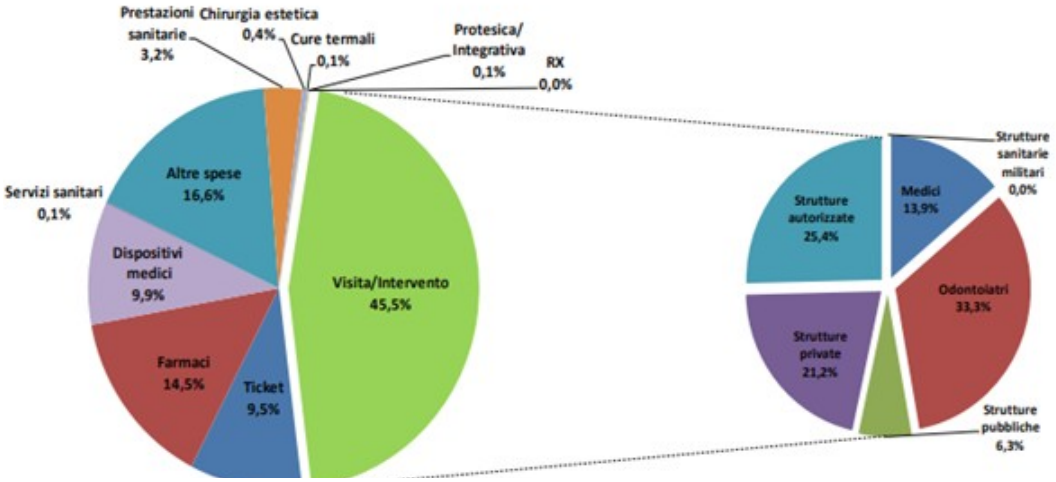
[21]State of Healt in the EU Italia- Profilo della Sanità 2019, urly.it/3cb0h, pag. 16.

Tabella 1 - Spesa sanitaria trasmessa al Sistema TS per la dichiarazione dei redditi precompilata – Anni 2016- 2019 (valori in miliardi di euro e variazioni assolute e percentuali)

Soggetti Inviantì	2016	2017	2018	2019	2017 vs 2016 (Valori assoluti)	2018 vs 2017 (Valori assoluti)	2019 vs 2018 (Valori assoluti)	2017 vs 2016 (Variazione percentuale)	2018 vs 2017 (Variazione percentuale)	2019 vs 2018 (Variazione percentuale)
Farmacie pubbliche e private	8,29	8,96	9,51	9,93	0,66	0,55	0,42	8,0%	6,2%	4,4%
Strutture pubbliche	2,13	2,20	2,27	2,28	0,07	0,07	0,01	3,1%	3,1%	0,6%
Strutture private accreditate	5,26	5,72	6,01	6,35	0,46	0,29	0,33	8,8%	5,1%	5,6%
Medici chirughi	7,18	7,30	7,49	7,86	0,12	0,19	0,36	1,7%	2,7%	4,9%
- Medici	*2,56*	*2,58*	*2,65*	*2,38*	0,02	0,07	- 0,27	0,9%	2,8%	-10,1%
- Odontoiatri	*4,62*	*4,72*	*4,84*	*5,47*	0,10	0,12	0,63	2,1%	2,6%	13,0%
Strutture autorizzate	3,05	3,62	4,10	4,79	0,56	0,48	0,70	18,4%	13,3%	17,0%
Altri operatori sanitari	2,21	2,69	2,90	3,14	0,47	0,22	0,24	21,3%	8,2%	8,1%
Soggetti presenti dal 2016	***28,13***	***30,48***	***32,29***	***34,35***	***2,35***	***1,81***	***2,06***	***8,3%***	***5,9%***	***6,4%***
Strutture sanitarie militari				*0,00*			0,00			
Altre professioni sanitarie				*0,49*			0,49			
Soggetti presenti dal 2019				***0,49***			***0,49***			
Totale	**28,13**	**30,48**	**32,29**	**34,85**	**2,35**	**1,81**	**2,56**	**8,3%**	**5,9%**	**7,9%**

Fonte: MEF

Figura 3 - La spesa sanitaria privata 2019 – distribuzione percentuale per tipologia di spesa e struttura di erogazione



Fonte: MEF

Per i contribuenti, inoltre, sono detraibili nella misura del 19%, limitatamente all'ammontare che eccede complessivamente 129,11 euro, le seguenti spese:

-prestazioni rese da un medico generico, come il certificato medico per la patente;

-acquisto di medicinali da banco e/o con ricetta medica ed anche omeopatici;

-prestazioni specialistiche, come l'ecografia, T.A.C., indagini laser, anestesia epidurale ed in generale le analisi di diagnosi prenatale, dialisi, iodio-terapia, cobaltoterapia etc;

- analisi, indagini radioscopiche, ricerche e applicazioni, terapie;
- prestazioni chirurgiche;
- ticket sanitari;
- ricoveri per degenze o collegati ad interventi chirurgici;
- trapianto di organi;

-cure termali, prescritte da un medico, ma con l'esclusione delle spese del viaggio[22];

- acquisto o affitto di dispositivi medici[23]/attrezzature sanitarie, comprese le protesi sanitarie, come per esempio le lenti a contatto, termometri, siringhe, cerotti, bende, apparecchi ortodontici o uditivi, stampelle;
- assistenza infermieristica e riabilitativa (es: fisioterapia, kinesiterapia, laserterapia, ecc.);
- spese per i trattamenti di mesoterapia e ozonoterapia effettuati da personale medico;
- ausili antidecubito;
- prestazioni rese da personale in possesso della qualifica professionale di addetto all'assistenza di base o di operatore tecnico assistenziale esclusivamente dedicato all'assistenza diretta della persona.
- spese riguardanti i mezzi necessari all'accompagnamento, alla deambulazione, alla locomozione e al sollevamento e per sussidi tecnici e informativi rivolti a facilitare l'autosufficienza e le possibilità di integrazione dei soggetti di cui all'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992 n. 104.

Si precisa inoltre, che le spese per il trasporto del soggetto portatore di handicap sono considerate spese per l'accompagnamento e sono, quindi, oneri detraibili[24]: basti pensare alle spese per il trasporto in ambulanza del disabile e alle spese per l'acquisto di poltrone per inabili per il contenimento di fratture,

[22] MEF, *Risposte a quesiti inerenti la compilazione del Mod. 730,* in mef.gov.it, Circolare del 1 giugno 1999, n. 122/E, urly.it/3ctzd, pag. 3.

[23] Ai sensi dell'art. 1 del D. Lgs. 1997 n. 46 per dispositivo medico si intende *qualunque strumento, apparecchio, impianto, software, sostanza o altro prodotto, utilizzato da solo o in combinazione, compreso il software destinato dal fabbricante ad essere impiegato specificamente con finalità diagnostiche o terapeutiche e necessario al corretto funzionamento del dispositivo,destinato dal fabbricante ad essere impiegato sull'uomo a fini di diagnosi, prevenzione, controllo, terapia o attenuazione di una malattia; di diagnosi, controllo, terapia, attenuazione o compensazione di una ferita o di un handicap; di studio, sostituzione o modifica dell'anatomia o di un processo fisiologico; di intervento sul concepimento.*

ernie e per la correzione dei difetti della colonna vertebrale.

Per quanto riguarda la spesa sostenuta per l'assistenza il legislatore riconosce alle persone non autosufficienti o ai loro familiari l'opportunità aggiuntiva di recuperare, in sede di denuncia dei redditi, anche tale spesa nei limiti del 19%, calcolabile su un ammontare di spesa non superiore a 2.100 euro, che rappresenta il montante massimo che il contribuente può ottenere.

Se il soggetto affronta spese per più persone non autosufficienti sarà vincolato comunque da tale valore: si può immaginare come esso sia facilmente raggiungibile, perché nel caso delle badanti, per esempio, si prevede una retribuzione mensile che oscilla da 743,55 a 1370,26 euro.

Un limite oggettivo di tale agevolazione fiscale, però, si può individuare in relazione al reddito, poiché se il contribuente supera i 40.000 non potrà beneficiarne. Questa detrazione assistenziale, però, può essere richiesta, oltre che dal diretto interessato o dai familiari cui sia fiscalmente a carico, anche dagli altri familiari civilmente obbligati come definiti dal c.c[25].

Al contrario, non sono detraibili ai sensi dell'art. 15, comma 1, lett. c) le prestazioni puramente estetiche che non hanno carattere sanitario e la conservazione delle cellule staminali poiché non viene riconosciuta loro una finalità terapeutica, mentre alcune prestazioni possono essere detraibili solo al verificarsi di certe condizioni. Basti pensare all'intervento di dermopigmentazione di ciglia e sopracciglia a causa dell'alopecia, alla spesa per gli interventi di procreazione medicalmente assistita e alle spese per le prestazioni per danni estetici provocati dall'irsutismo.

Inoltre, le spese per prestazioni di osteopatia sono detraibili solo se riconducibili alle prestazioni sanitarie previste per le professioni sanitarie riconosciute e se rese da iscritti a dette professioni sanitarie: pertanto, le prestazioni rese dagli osteopati non consentono la fruizione della detrazione per spese mediche[26].

L'amministrazione finanziaria, con circolare n. 25 del 6/02/1997 ha chiarito che ove risulti dubbio l'inquadramento di una spesa in una delle tipologie elencate nell'art. 15, comma 1, lett. c) del D.P.R. n. 917/1986 occorre fare riferimento ai provvedimenti del Ministero della Sanità[27].

[24]M. Dalmaggioni, C. Piseroni, *Oneri e spese nell'UNICO 2013 PF: come compilare la sezione I del quadro RP* , in *Pratica Fiscale e Professionale*, 2013, pag. 22.

[25]*Le deduzioni e detrazioni per spese di assistenza,* in *ali.it,* 2020, urly.it/3cm78.

[26]D. Mascia, C.Piseroni, *Modello UNICO 2014: le novità del quadro RP per oneri e spese,* in *Pratica Fiscale e Professionale*, 2014, pag. 15.

[27]F. Gavioli, *Dispositivi medici: detraibilità IRPEF solo se presenti nell'elenco ministeriale*, in

A decorrere dal 1° luglio 2007, per la deduzione e per la detrazione delle spese sanitarie relative all'acquisto di medicinali, è necessario che tali spese siano certificate da fattura o scontrino fiscale contenente la specificazione della natura, qualità e quantità dei beni e l'indicazione del codice fiscale del destinatario[28].

Tuttavia, il Fisco, così come la medicina, distingue i medicinali dai parafarmaci. Pertanto, è esclusa la detraibilità o deducibilità della spesa relativa all'acquisto di "parafarmaci", quali ad esempio integratori alimentari, prodotti fitoterapici, colliri e pomate, anche se acquistati in farmacia e anche se assunti a scopo terapeutico su prescrizione medica[29]. Inoltre, è importante specificare che non vengono ricompresi gli integratori alimentari, poiché sono considerati prodotti appartenenti all'area alimentare e, di conseguenza, anche nell'ipotesi in cui l'acquisto dipenda da una prescrizione medica, il cliente non può beneficiare della detrazione d'imposta del 19%.

Per concludere, i farmaci omeopatici, al contrario, sono considerati come medicinali e quindi sono equiparabili. Vengono definiti, in base al D. Lgs. n. 219/2006 come*"quelli ottenuti mediante un processo descritto dalla farmacopea europea o in sua assenza dalle farmacopee ufficiali degli stati membri"*. Infine, se le spese sanitarie indicate superano complessivamente i 15.493,71 euro la detrazione può essere ripartita in quattro quote annuali costanti e di pari importo[30].

1.3. Erogazioni liberali a sostegno della pandemia da COVID-19.

Nella primavera del 2020 gran parte dell'Europa è stata colpita dalla diffusione del COVID-19. Attualmente è passato più di un anno e il governo sta cercando disperatamente di frenare la pandemia e si è adoperato per limitare i danni ed evitare lo spettro di molti fallimenti immediati[31].

Pratica Fiscale e Professionale, 2009, pag. 35.

[28]Agenzia delle Entrate, *Risoluzione 22 ottobre 2008, n. 396/E*, urly.it/3ctzh, pag. 2.

[29]Agenzia delle Entrate, *Guida alla dichiarazione dei redditi delle persone fisiche relativa all'anno d'imposta 2019: spese che danno diritto a deduzioni dal reddito, a detrazioni d'imposta, crediti d'imposta e altri elementi rilevanti per la compilazione della dichiarazione e per l'apposizione del visto di conformità*, In Circolare n. 19/E, 2020, urly.it/3ctzk, pag. 35.

[30]Fisco e tasse, *Farmaci e parafarmaci: come controllare la detraibilità 2021, in fiscoetasse.com*, 2021, urly.it/3cb0m.

[31]S. Pacchi, *L"impatto del virus corona-19 sul diritto della crisi*, in *Prisma Giuridico*, 2020, pag. 1.

Il susseguirsi di norme e rinvii che, negli ultimi mesi, hanno caratterizzato la disciplina fiscale delle erogazioni liberali in denaro o in natura effettuate a sostegno dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 hanno posto l'interprete di fronte a dubbi dalla soluzione talvolta non immediata[32].

Ma cosa si intende per erogazione liberale? Si tratta di un trasferimento a titolo gratuito o di una somma di danaro o di beni e servizi in natura; in altre parole, si tratta di una donazione volontaria senza la pretesa di ottenere nulla in cambio.

Per denotare e qualificare una erogazione liberale, e più precisamente per tenere distinta la medesima rispetto a quella che potrebbe essere una sponsorizzazione, è fondamentale osservare che, a differenza della seconda, nessuna utilità, ancorché indiretta, può il donante beneficiare a fronte dell'attuata erogazione di danaro o di beni, nel mentre, in presenza di sponsorizzazione, si realizza una utilità diretta o indiretta del donante[33].

Ai sensi dell'art. 66, D. Lgs. n. 18/2020[34], si afferma che "*per le erogazioni liberali in denaro e in natura, effettuate nell'anno 2020 dalle persone fisiche e dagli enti non commerciali, in favore dello Stato, delle regioni, degli enti locali territoriali, di enti o istituzioni pubbliche, di fondazioni e associazioni legalmente riconosciute senza scopo di lucro, compresi gli enti religiosi civilmente riconosciuti, finalizzate a finanziare gli interventi in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 spetta una detrazione dall'imposta lorda ai fini dell'imposta sul reddito pari al 30%, per un importo non superiore a 30.000 euro*".

Al fine di promuovere le erogazioni liberali devolute per fronteggiare l'evolversi della situazione epidemiologica causata dal COVID-19, il D. L. "Cura Italia" ha previsto la possibilità di usufruire di una detrazione del 30% per tutte le erogazioni liberali effettuate a tale scopo, nel corso del 2020, da persone fisiche ed enti non commerciali in favore di Stato, Regioni, enti territoriali, enti pubblici, fondazioni e associazioni legalmente riconosciute senza scopo di lucro[35].

[32]F. De Lillo Saverio, F. Castiello, *Erogazioni liberali nell'emergenza COVID-19: un Quadro complesso,* in *Amministrazione e Finanza*, 2020, pag. 6.

[33]M. Setti , Erogazion*i liberali: le indicazioni operative del CNDCEC,* in *Enti non profit,* 2011, pag. 31.

[34]D. L. 17 marzo 2020, n. 18. Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Inoltre, l'Agenzia delle Entrate ha chiaramente affermato che per poter usufruire dell'agevolazione, le erogazioni in denaro devono essere effettuate con versamento bancario o postale, o altre modalità di pagamento, ma resta escluso il versamento in contanti.

La ragione alla base di questa decisione è di sistematicità della disciplina delle erogazioni liberali e, in particolare, considerata l'esigenza di prevenire eventuali abusi, si ritiene che anche le erogazioni liberali in denaro di cui al citato articolo 66 devono essere effettuate tramite versamento bancario o postale, nonché tramite sistemi di pagamento previsti dall'articolo 23 del D. Lgs. n. 241 del 1997 (carte di debito, carte di credito, carte prepagate, assegni bancari e circolari)[36].

Per quanto riguarda le erogazioni in natura, invece, il terzo comma dell'art. 66 del D. Lgs. prevede che "*ai fini della valorizzazione delle erogazioni in natura di cui ai commi 1 e 2, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui agli articoli 3 e 4 del eto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 28 novembre 2019, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 24 del 30 gennaio 2020*".

All'interno di questo eto del Ministero del Lavoro, nell'art. 3 si afferma che l'ammontare della detrazione o della deduzione spettante nelle ipotesi di erogazioni liberali in natura è quantificato sulla base:

- del valore normale del bene oggetto di donazione, determinato ai sensi dell'art. 9 del TUIR
- al minore tra il valore determinato ai sensi del comma 1 del presente articolo e quello determinato applicando le disposizioni dell'art. 92 del TUIR, nel caso di erogazione liberale avente ad oggetto i beni di cui all'art. 85, comma 1, lettere a) e b) del TUIR, ovvero i corrispettivi delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi alla cui produzione o al cui scambio è diretta l'attività dell'impresa, cioè i beni merce, ed i corrispettivi delle cessioni di materie prime e sussidiarie, di semilavorati e di altri beni mobili, esclusi quelli strumentali, acquistati o prodotti per essere impiegati nella produzione;
- è determinato con riferimento al residuo valore fiscale all'atto del trasferimento nel caso di bene strumentale

Nel successivo articolo, invece, si afferma che "*l'erogazione liberale in natura deve risultare da atto scritto contenente la dichiarazione del donatore recante la descrizione analitica dei beni donati, con l'indicazione dei relativi valori, nonché la dichiarazione del soggetto destinatario dell'erogazione contenente l'impegno ad*

[35]A. Benedetta, *Erogazioni liberali COVID-19: come* operare la detrazione, in *Pratica Fiscale e Professionale*, 2020, pag. 15.

[36]Agenzia delle Entrate, Risoluzione n. 21/E, 27 aprile 2020, urly.it/3ctzp, pag 5.

utilizzare direttamente i beni medesimi per lo svolgimento dell'attività statutaria, ai fini dell'esclusivo perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale".

Inoltre, vale la stessa regola sopracitata in relazione alle erogazioni liberali in denaro, ovvero che è necessaria la ricevuta del versamento.

Ai sensi dell'art. 66 del decreto Cura Italia, la detrazione del 30% è concessa:

- alle persone fisiche;
- agli enti non commerciali.

I requisiti oggettivi per poter usufruire dell'agevolazione sono che queste erogazioni devono essere finalizzate a finanziare interventi in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 in favore di Stato, Regioni, enti territoriali, enti ed istituzioni pubbliche, come, ad esempio, le aziende ospedaliere, le aziende ospedaliere universitarie, le ASL, le Università pubbliche, la Protezione Civile, e fondazioni ed associazioni legalmente riconosciute senza scopo di lucro.

Per le fondazioni e le associazioni occorre precisare che l'agevolazione spetta a condizione che queste siano in possesso dei seguenti requisiti:

- devono avere la personalità giuridica;
- non devono avere scopo di lucro;
- devono svolgere o promuovere attività di studio e di ricerca.

Laddove i soggetti donatori siano imprese e non persone fisiche o enti non commerciali il eto Cura Italia, all'art. 66, comma 2, prevede un regime fiscale agevolato ai fini IRES, IVA e IRAP.

Ai sensi di questo articolo, infatti, si afferma che "*per le erogazioni liberali in denaro e in natura a sostegno delle misure di contrasto all'emergenza epidemiologica da COVID-19, effettuate nell'anno 2020 dai soggetti titolari di reddito d'impresa, si applica l'articolo 27 della l.1999, n. 133*"[37].

"Ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive, le erogazioni liberali di cui al periodo precedente sono deducibili nell'esercizio in cui sono effettuate".

Quindi, il secondo comma del sopracitato articolo estende l'agevolazione anche ai soggetti titolari di reddito d'impresa.

Il soggetto che effettua il versamento non può usufruire contemporaneamente della detrazione e della deduzione: quindi, egli dovrà

[37] *Art 27 della legge 199 n. 133 1. Sono deducibili dal reddito d'impresa ai fini delle relative imposte le erogazioni liberali in denaro effettuate in favore delle popolazioni colpite da eventi di calamita' pubblica o da altri eventi straordinari anche se avvenuti in altri Stati, per il tramite di fondazioni, di associazioni, di comitati e di enti.*

scegliere in base alla tipologia di erogazione, ed in particolare in base alla propria convenienza ed interesse.

Nel quadro delle agevolazioni fiscali per chi effettua liberalità, infine, un ruolo importante è svolto dal Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Al riguardo, l'art. 99 del eto Cura Italia consente di aprire uno o più conti correnti bancari dedicati in via esclusiva alla raccolta e all'utilizzo dei fondi destinati a fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, con la possibilità di impiegare il ricavato per il pagamento delle spese connesse alle acquisizioni di farmaci, apparecchiature e dispositivi medici e di protezione individuale.

In queste ipotesi, come precisato dall'Amministrazione finanziaria, la prova documentale richiesta per il riconoscimento dei benefici fiscali risulta semplificata[38].

L'innovazione digitale ha fortemente incentivato le erogazioni: attraverso il sito GoFundMe, per esempio, sono state attivate diverse raccolte fondi per gli ospedali Italiani. Quindi, nel caso di erogazioni in denaro pervenute per il tramite di *piattaforme di crowdfunding*, per poter usufruire dell'agevolazione i contribuenti devono essere in grado di produrre la sia la ricevuta del versamento che quella attestante l'operazione effettuata e l'attestazione rilasciata dal gestore della piattaforma di crowdfunding[39]. La maggior parte delle raccolte fondi era indirizzata a garantire le cure a tutta la popolazione e la più fortunata e conosciuta è stata quella lanciata da Chiara Ferragni e Fedez per rafforzare la terapia intensiva dell'Ospedale San Raffaele di Milano che ha raggiunto quasi 4,5 milioni di euro.

1.4 La disciplina IVA agevolata per l'acquisto di beni considerati necessari per il contenimento dell'emergenza epidemiologica ai sensi dell'art. 124 del D. L. n. 34/2020.

Il Decreto Rilancio nell'art. 124 ha stabilito che a decorrere dal 19 maggio 2020 e fino al 31 dicembre 2020 sono esenti IVA con diritto alla detrazione sugli acquisti originari le cessioni di determinati dispositivi sanitari, come per esempio i caschi per ventilazione a pressione positiva continua, le maschere per la ventilazione non invasiva, l'aspiratore elettrico, i ventilatori polmonari per terapia intensiva e sub-intensiva, le mascherine chirurgiche, le

[38] J. Pettinacci, M. Manfredonia, *Incentivi fiscali per le erogazioni liberali e per il settore non profit durante e dopo l'emergenza COVID-19*, in *Il Fisco*, 2020, pag. 1-3535.

[39] A. Benedetto, *Erogazioni liberali COVID-19: come operare la detrazione in Pratica Fiscale e Professionale, 2020,* pag. 15.

mascherine Ffp2 e Ffp3, gli articoli di abbigliamento protettivi per finalità sanitarie, quali guanti in lattice, in vinile e in nitrile, visiere e occhiali protettivi, tute di protezione, calzari e soprascarpe, cuffie copricapo, camici impermeabili, camici chirurgici, i termometri, i detergenti disinfettanti per mani etc.

Invece, a decorrere dal 1° gennaio 2021, tali beni in oggetto saranno soggetti ad IVA agevolata nella misura del 5%[40].

Tale elenco ha natura tassativa e non esemplificativa.

Dal punto di vista soggettivo possono usufruire di tale incentivo sia gli acquirenti che i cedenti: pertanto, l'estensione è molto ampia.

Tuttavia, questa disciplina presenta dei limiti oggettivi: per esempio le mascherine sanitarie per poter beneficiare di questa agevolazione devono essere certificate come dispositivo medico o dispositivo di protezione individuale. In generale, però, questi beni possono prestarsi ad altri usi e, di conseguenza, saranno esclusi se non perseguono una finalità sanitaria.

Di conseguenza, ogni altra "mascherina reperibile in commercio, diversa da quelle sopra elencate (quali ad esempio le mascherine in tessuto prodotte per uso igienico non sanitario) e prodotta senza il rispetto dei requisiti tecnici previsti dalle norme comunitarie non possa beneficiare del trattamento IVA previsto dall'art. 124[41].

2. La funzione.

Il legislatore attraverso le agevolazioni sopracitate ha cercato di tutelare maggiormente la salute della collettività a 360°, essendo un diritto principale dell'individuo, con gli strumenti ed i mezzi fiscali più idonei.

2.1. La funzione delle deduzioni ai sensi dell'art. 10, comma 1, lettera b), del TUIR.

La principale conseguenza della deduzione delle spese mediche e di quelle di assistenza specifica necessarie nei casi di grave e permanente invalidità o menomazione è quella di garantire e riconoscere ai soggetti più deboli e svantaggiati della società un vantaggio fiscale interamente deducibile dal reddito

[40] S. Setti, *Trattamento IVA dei beni anti COVID-19: chiarimenti delle Entrate,* in *Pratica Fiscale e Professionale*, 2020, pag. 46.

[41] G. Giuliani, M. Spera, *Esenzione IVA sui beni anti COVID-19: le precisazioni dell'Agenzia delle Entrate*, in *Il Fisco*, 2020, pag. 1 – 4241.

complessivo al fine di supportarli economicamente dato che essi hanno bisogno di prestazioni sanitarie leggermente più costose essendo mirate e specifiche.

Pertanto, gli obiettivi di questa deduzione possono essere così riassunti: far in modo che i soggetti svantaggiati e fragili possano avere la possibilità di raggiungere una piena autonomia tramite cure mirate, superare ogni forma di emarginazione ed isolamento sociale, garantire interventi riabilitativi ed ottenere interventi tempestivi terapeutici al fine di favorire ed incentivare la ricerca scientifica.

Quindi, le agevolazioni fiscali a favore dei soggetti più fragili della società sono uno degli innumerevoli strumenti che il legislatore utilizza al fine consentire la realizzazione e il perseguimento dell'uguaglianza sostanziale, come disciplinato nell'art. 3, comma 2 della Costituzione e l'autosufficienza ed integrazione sociale. Infine, la rimozione delle cause invalidanti nei confronti di soggetti più deboli è certamente un punto di arrivo fondamentale per la società che il legislatore cerca di favorire e perseguire attraverso tali agevolazioni.

2.2. La funzione delle detrazioni ai sensi dell'art. 15, comma 1, lett. c), del TUIR.

La funzione delle spese sanitarie detraibili ai sensi dell'art. 15, comma 1, lett. c) del TUIR è quella di garantire totalmente all'individuo la possibilità di curarsi sia fisicamente che mentalmente: nel primo caso perché le prestazioni sanitarie detraibili indicate dal Fisco sono moltissime e, di conseguenza, il cittadino ha la possibilità di superare eventuali traumi e/o danni fisici attraverso molti mezzi e strumenti, mentre nel secondo caso perché, per esempio, gli psicologi, i biologi e gli ambulatori specialistici per la disassuefazione dal fumo di tabacco erogano prestazioni che vengono riconosciute come detraibili al 19%.

L'individuo, quindi, potrà prendersi cura anche della sua salute mentale e non solo fisica: inoltre, nei confronti di queste particolari prestazioni non è necessaria la prescrizione medica. La depressione, per esempio, è il disturbo mentale più diffuso: si stima che in Italia superino i 2,8 milioni (5,4% delle persone di 15 anni e più) coloro che ne hanno sofferto nel corso del 2015 e siano 1,3 milioni (2,5%) coloro che hanno presentato i sintomi della depressione maggiore nelle due settimane precedenti l'intervista[42].

Un altro obiettivo che si può riscontrare è che tali spese permettono di correggere un danno estetico conseguente ad una patologia, per consentire al

[42]ISTAT, *La salute mentale nelle varie fasi della vita*, in *istat.it*, 2018, urly.it/3cb0n.

soggetto di superare le difficoltà fisiche e psicologiche e, contemporaneamente, garantire un supporto a 360° al contribuente che si trova in una condizione di grave disagio: attraverso tali incentivi, quindi, il Fisco aiuta i soggetti in difficoltà sostenendoli e supportandoli attraverso la concessione dell'agevolazione. Un altro fine, quindi, è che incentiva i cittadini a non rinunciare al diritto di curarsi.

Per concludere, il legislatore ha ampliato negli anni la lista delle spese mediche detraibili ricomprendendo un'ampia gamma di prestazioni per garantire una tutela della salute a 360° attraverso possibili strategie e programmi per la prevenzione al fine di garantire un invecchiamento in salute della popolazione.

2.3. La funzione degli incentivi fiscali per contrastare la pandemia da COVID-19.

L'obiettivo principale delle erogazioni liberali e è certamente quello di salvaguardare la salute dei cittadini, raccogliere denaro o dei beni a sostegno del personale sanitario e dei reparti di rianimazione degli ospedali di tutta Italia e sostenere allo stesso tempo il sistema produttivo e la forza lavoro al fine di contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.

In particolare, con il contributo della collettività attraverso le erogazioni liberali si sostiene il Paese che si è trovato ad affrontare una situazione inimmaginabile.

Inoltre, anche la funzione principale della disciplina IVA agevolata per l'acquisto di beni considerati necessari ai sensi dell'art. 124 del D. Lgs. n. 34/2020 è di contenimento dell'emergenza epidemiologica.

Attraverso l'utilizzo di tutti questi dispositivi sanitari i contagi da COVID-19 possono notevolmente diminuire e la salute della collettività maggiormente tutelata e protetta. Inizialmente vi era una grave carenza di tali beni e, di conseguenza, tale incentivo ne ha aumentato la diffusione e commercializzazione. Basti pensare all'utilizzo delle mascherine sanitarie che ad oggi sono obbligatorie sia per salvaguardare la salute umana, sia per consentire la riapertura dei locali pubblici. Bisogna anche considerare che attualmente la somministrazione dei vaccini anti-COVID19 non ha coinvolto tutta la popolazione italiana; pertanto è indispensabile un'agevolazione di questo tipo per tutelare fortemente la salute di tutta la collettività incentivando, anche fiscalmente, l'utilizzo di questi beni.

3. La valutazione.

Il legislatore nel Rapporto Annuale sulle spese fiscali ha indicato gli effetti finanziari degli incentivi fiscali necessari per tutelare la salute e qui di seguito verranno riportati i dati riscontrati: tale report individua le spese fiscali e ne valuta gli effetti finanziari prendendo come riferimento i modelli economici standard di tassazione, rispetto ai quali considera anche le spese fiscali negative[43].

3.1. La valutazione delle deduzioni sanitarie.

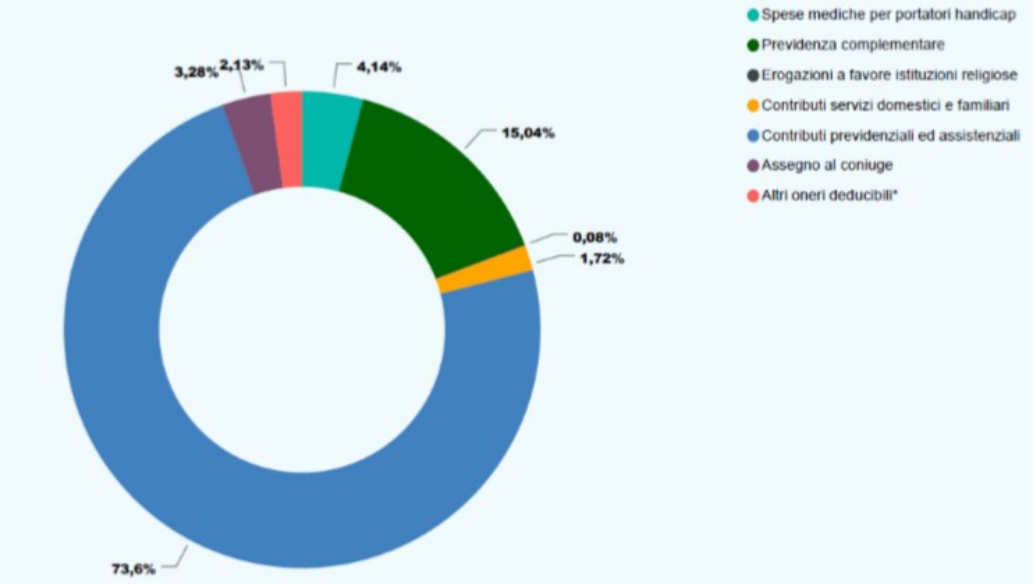
Nel report del 2020 vengono elencate 19 missioni per la tutela della salute, tra cui le deduzioni ai sensi dell'art. 10, lett. b) del TUIR, e si può osservare che gli effetti finanziai in mln. di euro ammontano a -351.6.

Per ricostruire una panoramica aggiornata, si possono confrontare i report degli anni precedenti, per comprendere se tali effetti siano aumentati o diminuiti. Innanzitutto, nel report del 2019 e del 2018 erano previste solo 12 missioni per la tutelare la salute, mentre nel 2017 erano 11 e gli effetti finanziari ammontavano rispettivamente nel 2019 a -335.7, nel 2018 a -309,2 e nel 2017 a -276,6. Si può osservare, quindi, come nel tempo gli effetti finanziari siano aumentati in misura esponenziale. Inoltre, nel periodo d'imposta 2017 (Grafico 1) i soggetti ritenuti idonei alla deduzione delle spese mediche per i portatori di handicap risultano il 4.14% sul totale, mentre nel periodo d'imposta 2018 (Grafico 2) il 4.35% : quindi, c'è stato anche un aumento dei soggetti beneficiari. Infine, rispetto al 2017, nei Grafici n. 4 e 5, si può osservare come anche gli oneri deducibili mostrino un incremento dello 0,5%, imputabile prevalentemente alla previdenza complementare (+6,5%), alle spese mediche per portatori di handicap (+5,5%) ed ai contributi per servizi domestici e familiari (+1,6%); di converso si assiste ad una contrazione dei contributi previdenziali ed assistenziali (-0,9%)[44].

[43]A. Santoro, *Monitoraggio di spese fiscali, evasione ed erosione tra difficoltà politiche e realizzative*, in *Corriere Tributario*, 2015, pag. 4403.

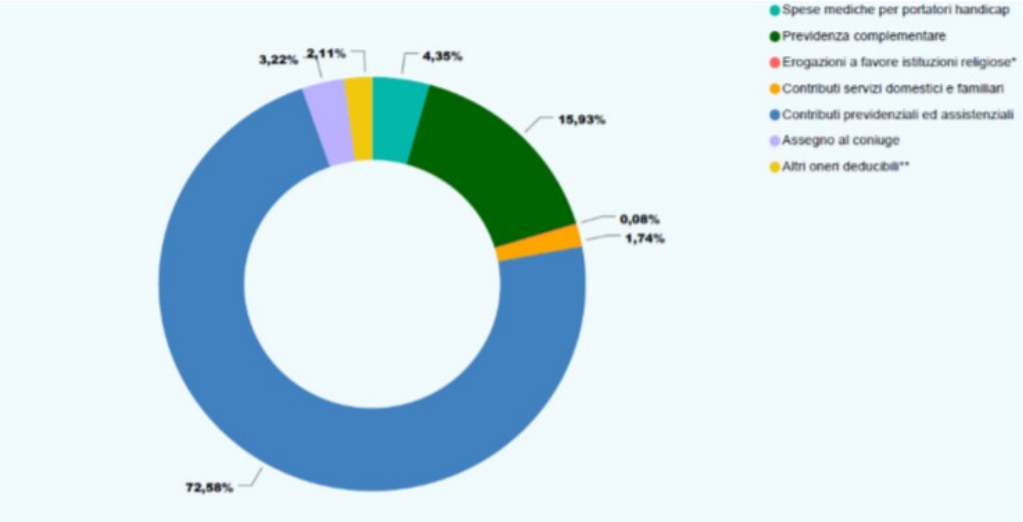
[44]MEF, Statistiche sulle dichiarazioni fiscali analisi dei dati IRPEF, in mef.gov.it, 2018, urly.it/3cb0k, pag. 30.

Grafico 1 - Tipologie di oneri deducibili - valori percentuali nel 2017.



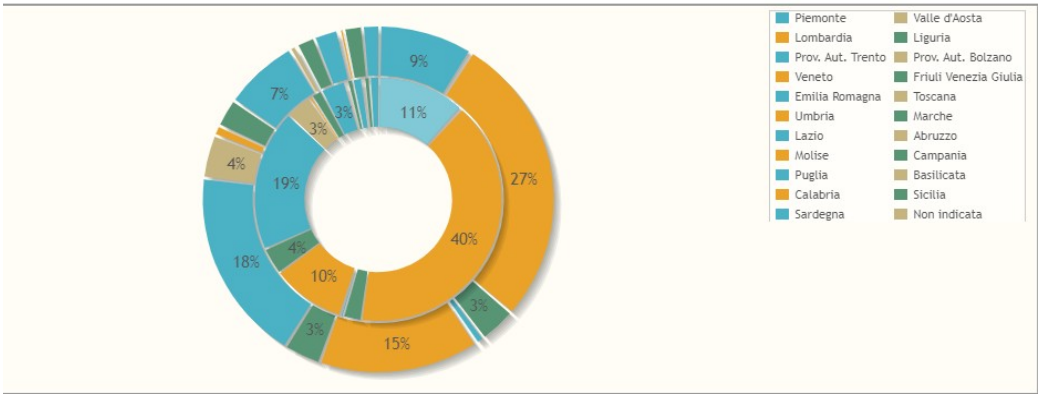
Fonte: MEF

Grafico 2 - Tipologie di oneri deducibili - valori percentuali nel 2018



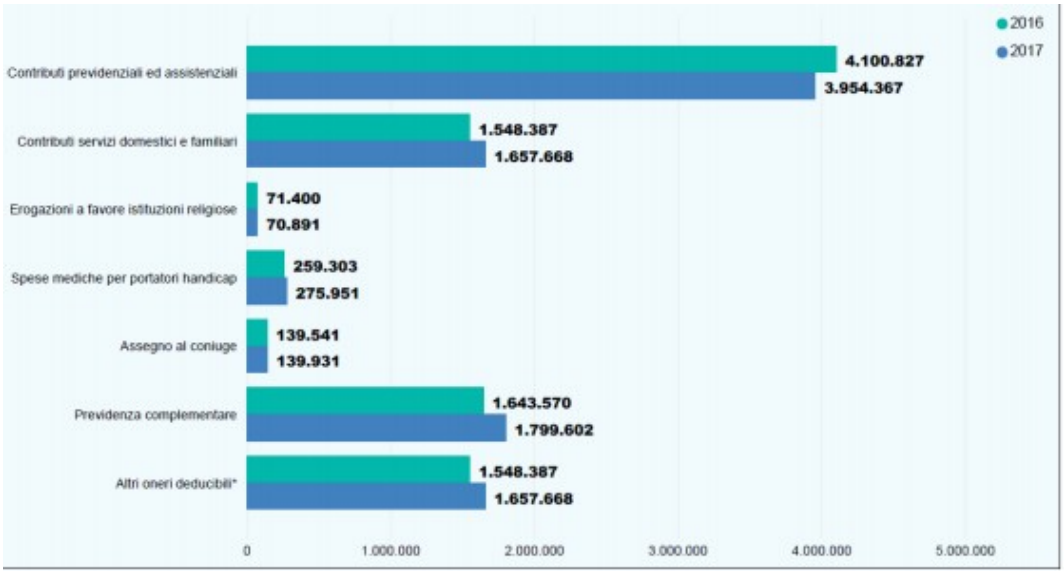
Fonte: MEF

Grafico 3 - Le spese mediche per portatori handicap per Regione, Anno d'imposta 2018



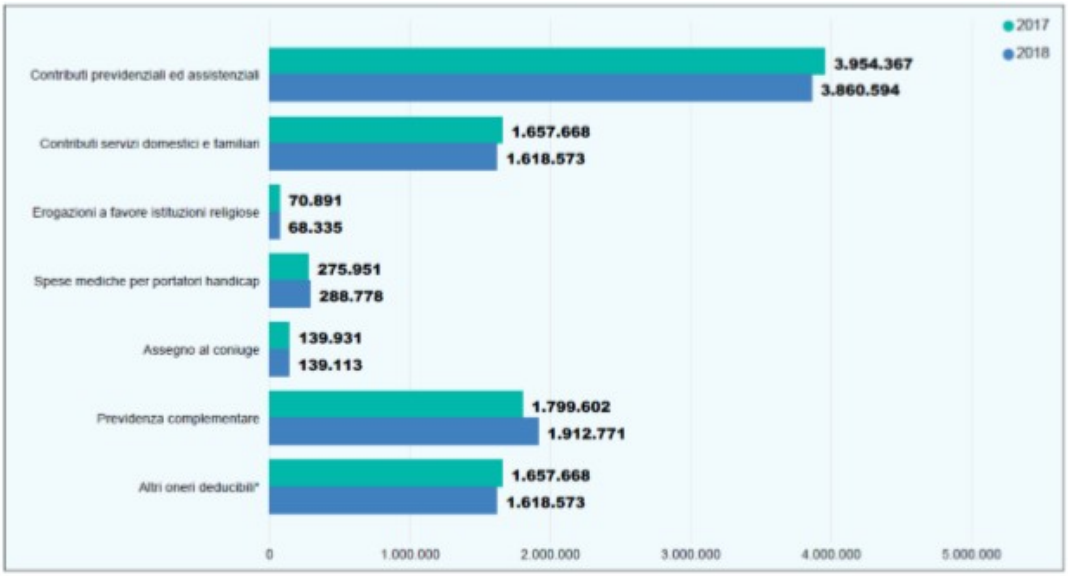
Fonte: MEF

Grafico 4 - Distribuzione delle frequenze degli oneri deducibili Anno 2016 e 2017



Fonte: MEF

Grafico 5 - Distribuzione delle frequenze degli oneri deducibili
Anno 2017-2018



Fonte: MEF

3.2. La valutazione delle detrazioni sanitarie.

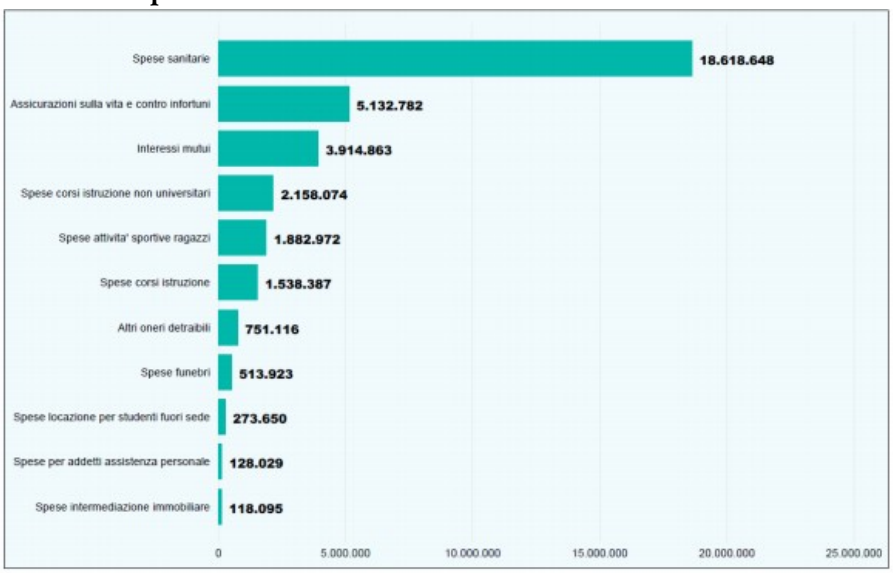
Nel rapporto annuale sulle spese fiscali del 2020 si osserva come le detrazioni previste ai sensi dell'art. 15, comma 1, lett. c) del TUIR hanno un effetto finanziario in mln. di euro di -3.616,1. Nel report del 2019, invece, l'effetto era più basso e ammontava a -3.447,5 mentre nel 2018 a -3.298,3 e, infine, nel 2017 a -3.117,3. Si può osservare come anche in questo caso, quindi, l'aumento negli anni sia esponenziale.

Di particolare interesse è l'analisi dei dati relativi agli oneri detraibili al 19%, per un ammontare di circa 31,4 miliardi di euro: confrontando i Grafici n. 6 e 7 si osserva come ci sia stato un aumento delle spese sanitarie del 4,8% nell'anno d'imposta 2018 rispetto al 2017, passando da 18.618.648 a 19.178.643.

Gli altri oneri detraibili, invece, raddoppiano rispetto al 2017, poiché l'andamento è influenzato dalla presenza nel 2018 delle spese per il trasporto pubblico locale[45]. Nei Grafici n. 8 e 9 invece si può osservare come la composizione percentuale delle spese sanitarie sia passata da 62.16% a 61.92% nell'anno d'imposta 2018.

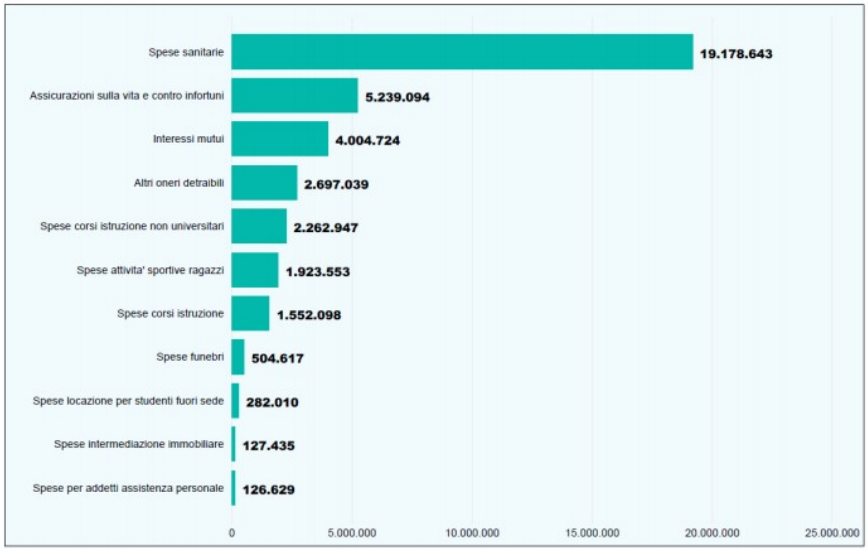
[45]MEF, *Statistiche sulle dichiarazioni fiscali analisi dei dati IRPEF,* in mef.gov.it, 2018, pag. 34.

Grafico 6 - Distribuzione delle frequenze degli oneri detraibili al 19%, Anno d'imposta 2017



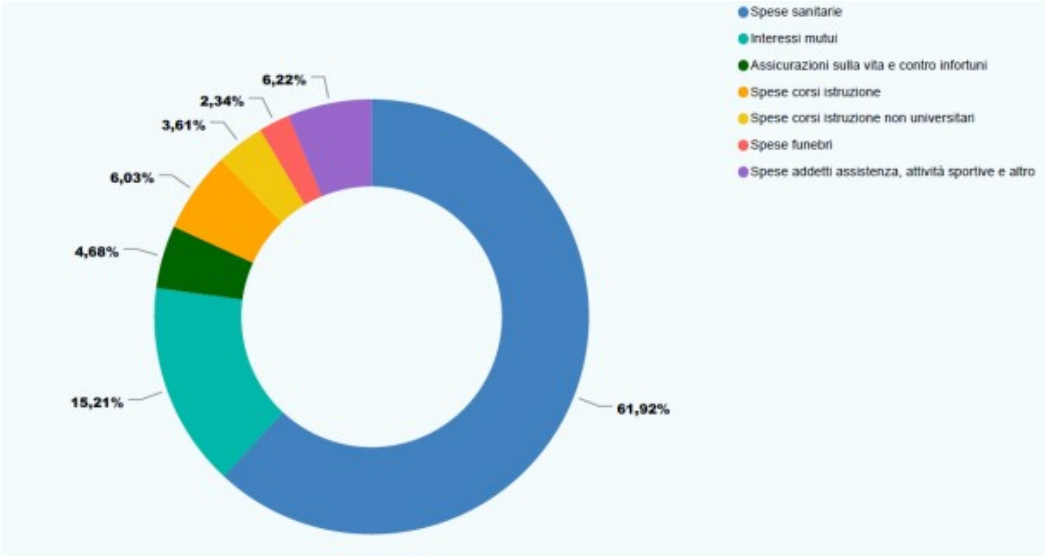
Fonte: MEF

Grafico 7 - Distribuzione delle frequenze degli oneri detraibili al 19%, Anno d'imposta 2018



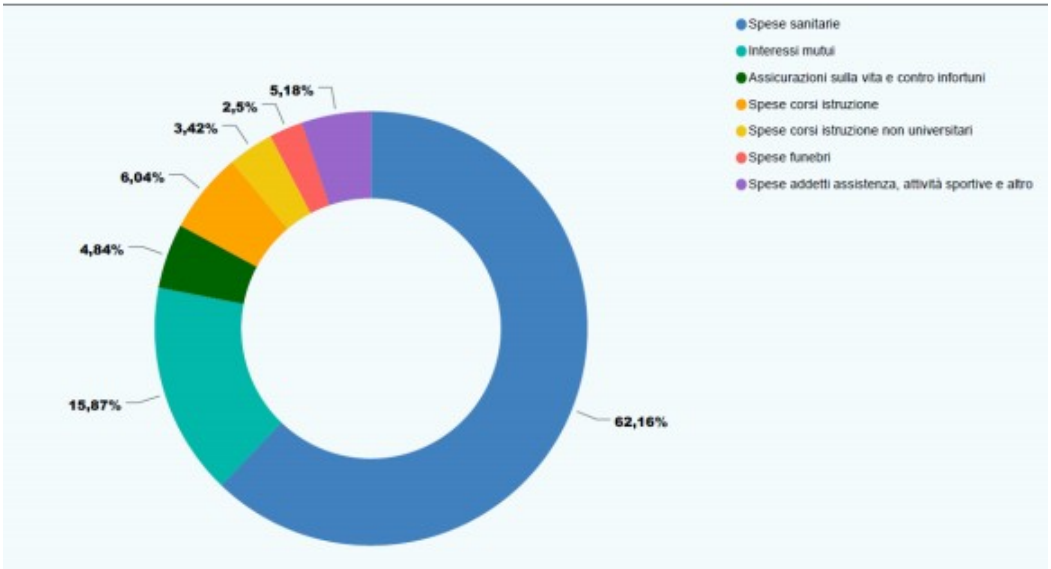
Fonte: MEF

Grafico 8 - Composizione percentuale dell'ammontare degli oneri detraibili al 19%, Anno d'imposta 2018



Fonte: MEF

Grafico 9 - Composizione percentuale dell'ammontare degli oneri detraibili al 19%, Anno d'imposta 2017



Fonte: MEF

3.3. La valutazione degli incentivi fiscali per contrastare la pandemia da COVID-19.

Nel rapporto annuale sulle spese fiscali del 2020 si nota che l'effetto finanziario in mln previsto per il 2021 degli incentivi ai sensi dell'art. 66, D. Lgs. n. 18/2020 è di -119,0 mentre nel 2022 tende a dimezzarsi ed arrivare a 51.0, fino al raggiungimento dello 0 nel 2023. Ovviamente questo sarà possibile se la lotta contro il virus avrà esito positivo. Pertanto, questo dimostra che tale incentivo sia temporaneo e non permanente. Mentre per quanto riguarda la disciplina IVA agevolata ai sensi dell'art. 124 D. Lgs. n. 34/2020 l' effetto finanziario previsto in mln. di euro è di -317,7 dal 2021 al 2023.

3.4. Conclusioni.

La sanità è un diritto fondamentale per la collettività, ma è davvero efficace ed efficiente il SSN? I cittadini nella maggior parte dei casi sono costretti o ad attendere i tempi previsti dalle strutture pubbliche con il rischio che la loro salute possa peggiorare, oppure rivolgersi a strutture private. Purtroppo, in Italia un'ampia platea di cittadini si trova costretta a ricorrere alla sanità privata, in quanto le liste di attesa nelle strutture pubbliche sono molto lunghe: ciò implica maggiori spese sanitarie a capo degli individui. Quindi, viene davvero garantito tale diritto dal fisco? Gli incentivi fiscali nei sistemi sanitari universali finanziati dalle tasse, in cui a tutti i cittadini è garantito l'accesso gratuito all'assistenza sanitaria e standard di assistenza sanitaria uguali, non sono puramente giustificati sulla base dell'equità orizzontale: vivere in povertà può causare stress e ansia, ovvero fattori che possono danneggiare la salute e il basso reddito limita fortemente le scelte delle persone anche in campo sanitario[46].

Da un lato il ricorso alla sanità privata può essere interessante per il cittadino sia perché gli consente di ottenere una prestazione sanitaria dal medico che ritiene più idoneo e preparato, si perché beneficia di tale prestazione in tempi brevi e, in questo modo, riceve un immediato riscontro sul proprio stato di salute. Però, il vero problema è che non tutti hanno la disponibilità economica e, quindi, tali soggetti si trovano costretti a rinunciare alle cure private. La crisi sanitaria ha posto molte famiglie in uno stato di precarietà e disagio, in quanto è aumentato il divario tra esse e quelle abbienti. Essa, inoltre, ha comportato l'acuirsi delle disuguaglianze, in tutte le sue forme, all'interno del nostro Paese,

[46]C. Di Novi, A. Marenzi, D. Rizzi, *Do Healthcare Tax Credits Help Poor Healthy Individuals on Low Incomes,* In Working Papers, Department of Economics, University of Venice Ca' Foscari, 2016, pag. 3-4.

dilatando il gap tra ripartizioni territoriali soprattutto a livello sanitario[47].

Per questo motivo vi è una dissonanza tra gli obiettivi che il legislatore si prefigge ed i risultati raggiunti in quanto si creano discrepanze distributive che si fondano sulla capacità di spesa dell'individuo: secondo questa logica chi ha più disponibilità sicuramente potrà godere di un maggior benessere fisico e mentale, mentre gli altri saranno costretti ad essere esclusi.

Come può lo Stato garantire la salute, considerato un diritto fondamentale della Repubblica, premiando chi ha la possibilità di spesa? Il SSN, inoltre, dovrà affrontare il problema dell'invecchiamento della popolazione e dei tagli ai servizi sanitari, per esempio dei posti letto che hanno violato il diritto dei soggetti contagiati ad accedere a prestazioni e cure mediche urgenti: il finanziamento pubblico è stato decurtato di oltre € 37 miliardi, di cui circa 25 miliardi nel 2010-2015 per tagli conseguenti a varie manovre finanziarie ed oltre 12 miliardi nel 2015-2019, quando alla Sanità sono state destinate meno risorse di quelle programmate per esigenze di finanza pubblica[48].

La pandemia da COVID-19 ha sicuramente reso evidenti i limiti che il SSN presenta: sarà la spinta vero un cambiamento? Le disuguaglianze continuano a persistere tra la popolazione ed è una problematica attuale ed urgente.

Quindi, sarebbe necessario un maggior investimento da parte dello Stato nei confronti della sanità: basti pensare alla ricerca contro le malattie, all'istituzione di maggiori strutture ospedaliere e all'aumento del personale sanitario e dei posti di terapia intensiva. Non bisogna dimenticare che in Italia l'età media si è innalzata negli anni e l'invecchiamento della popolazione ha colpito maggiormente il 21esimo secolo. Pertanto, una corretta tutela della salute favorisce un invecchiamento della popolazione più sano e, di conseguenza, una riduzione della spesa per le cure inerenti alle malattie, poiché la maggior parte degli anziani soffre di patologie croniche. Per concludere, il trade-off tra efficienza ed equità non viene raggiunto in quanto non vi è né un' allocazione efficiente delle risorse, né una equa distribuzione delle prestazioni sanitarie per garantire la tutela della salute. E' inaccettabile che il bisogno di cure non sia il criterio base per l'allocazione delle prestazioni sanitarie.

Il PNRR attuale firmato da Mario Draghi, infine, ha stanziato alla sanità solo 15,6 mld su un totale di 191,5 mld: infatti, 57 mld sono stati destinati per la transizione ecologica, 42,5 mld per la digitalizzazione, 31,8 mld per

[47]A. Barani, *COVID-19, impatto sul contesto socio-economico italiano e strategie per lo sviluppo sostenibile: il contributo dell'Agenda 2030 e modelli etico-valutativi per un'ipotesi di mappa metodologica*, in Quaderni di economia del lavoro: 111, 1, 2020, pag. 30.

[48]GIMBE, *Report 7/2019. Il definanziamento 2010 – 2019 del SSN*, in *gimbe.org*, urly.it/3cdtf.

l'istruzione, 25,3 mld per le infrastrutture e 19,1 mld per l'inclusione; pertanto, tra le 6 missioni del Recovery Plan la sanità si trova all'ultimo posto occupando un ruolo residuale e marginale.
Per concludere, la domanda che mi pongo è: la sanità è davvero un diritto fondamentale dell'individuo? La strada verso il raggiungimento dell'uguaglianza sanitaria sarà davvero raggiungibile o è un punto di arrivo fittizio, illusorio e irreale?

CAPITOLO V

CAPITALE UMANO

di GIORGIA PULTRONE

°°°

Sommario: 1. Le agevolazioni fiscali per l'attrazione di capitale umano; 1.1. Agevolazioni fiscali per ricercatori e docenti; 1.2. Agevolazioni fiscali per lavoratori impatriati; 1.3. Agevolazioni fiscali per gli sportivi professionisti; 1.4. Agevolazioni fiscali per neo-residenti; 1.5. Agevolazioni fiscali per i pensionati 2. Funzioni delle agevolazioni fiscali per l'attrazione di capitale umano; 2.1. Funzioni delle agevolazioni fiscali per ricercatori e docenti; 2.2. Funzioni delle agevolazioni fiscali per lavoratori impatriati; 2.3. Funzioni delle agevolazioni fiscali per sportivi professionisti; 2.4. Funzioni delle agevolazioni fiscali per neo-residenti; 2.5. Funzioni delle agevolazioni fiscali per pensionati; 3.Valutazioni sulle agevolazioni fiscali per l'attrazione di capitale umano; 3.1. Valutazioni sulle agevolazioni per ricercatori e docenti; 3.2. Valutazioni sulle agevolazioni per lavoratori impatriati; 3.3. Valutazioni sulle agevolazioni per sportivi professionisti; 3.4. Valutazioni sulle agevolazioni fiscali per neo-residenti; 3.5. Valutazioni sulle agevolazioni fiscali per pensionati.

°°°

1. Le agevolazioni fiscali per l'attrazione di capitale umano.

L'Italia, così come altri Paesi, ha deciso di adottare politiche per attirare sul proprio territorio, anziché imprese, persone. All'interesse per il capitale umano hanno, senz'altro, contribuito le politiche dell'OCSE e dell'Unione Europea contrastanti l'attrazione aggressiva di imprese[1].

1.1. Agevolazioni fiscali per ricercatori e docenti.

La disposizione a cui fare riferimento è l'art. 44 del D.L. del 31 maggio 2010, n. 78. Tale norma è stata oggetto di alcune modifiche. La prima è stata attuata mediante la Legge di bilancio del 2017 (L. n. 232/2016), la quale ha abrogato la

[1]A. Della Carità, E. A. Palmitessa, *I regimi fiscali italiani per attrarre capitale umano: concorrenza fiscale vs. eguaglianza tributaria,* in *Fiscalità e Commercio Internazionale*, 2020, pag. 24.

previsione di una data ultima entro cui fare rientro in Italia, rendendo così l'agevolazione permanente. Un'ultima modifica è stata introdotta con il cd. "Decreto Crescita", ovvero il D.L. n.34/2019 (convertito nella L. n. 58/2019), che all'art. 5 ha introdotto il comma 3-*ter* dell'art. 44 [2].

I destinatari devono rispettare determinati requisiti. Il presupposto fondamentale è il trasferimento della residenza fiscale in Italia. Il docente o il ricercatore deve acquisire la residenza fiscale nel territorio dello Stato come conseguenza dello svolgimento delle attività di ricerca o docenza in Italia[3].

Viene imposto, altresì, il possesso di un titolo di studio universitario o ad esso equiparato. Nel caso in cui l'interessato fosse in possesso di un titolo di studio conseguito all'estero, questo potrebbe non essere riconosciuto automaticamente in Italia. Al ricorrere di tale ipotesi è utile fare richiesta della "dichiarazione di valore" presso la competente autorità consolare per comparare il titolo di studio conseguito all'estero con il corrispondente titolo italiano[4].

Occorre, inoltre, aver svolto all'estero documentata attività di ricerca o docenza per almeno 2 anni continuativi presso centri di ricerca pubblici o privati oppure università. Lo svolgimento di siffatte attività non deve obbligatoriamente avvenire nei 2 anni che precedono il rientro. Ai fini della comprovazione dell'effettivo svolgimento di tali attività all'estero è necessario disporre dell'idonea documentazione rilasciata dagli stessi organismi in cui sono state svolte le attività di ricerca e docenza[5].

I beneficiari devono, inoltre, aver risieduto all'estero in maniera non occasionale. Sul punto la legge non specifica la durata della permanenza all'estero. La circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 17/E, intervenuta il 23 maggio 2017, dirige l'attenzione verso la durata dell'attività di docenza o ricerca. Quindi tale periodo è assunto come l'arco temporale minimo necessario ad integrare il requisito della non occasionale residenza all'estero.

Infine, il richiedente deve svolgere attività di ricerca o docenza in Italia, ma la norma nulla precisa riguardo la natura del datore di lavoro e dei

[2]V. Giglio Moro, M. Peverelli, *Gli incentivi fiscali per ricercatori, docenti e lavoratori rimpatriati in Italia: Risoluzione n. 51/E,* in *Fiscalità e Commercio Internazionale,* 2018, pag.30.

[3]Agenzia delle Entrate, *Guida per gli incentivi fiscali per l'attrazione di capitale umano in Italia,* 2018, pag. 6, urly.it/3cqk6.

[4]S. Bottero, *Bonus impatriati: il Decreto Crescita estende l'agevolazione,* in *Pratica Fiscale e Professionale*, 2019, pag. 49.

[5]V. Giglio Moro, M. Peverelli, *Gli incentivi fiscali per ricercatori, docenti e lavoratori rimpatriati in Italia: Risoluzione n. 51/E*, pag.30.

committenti, perciò si desume che questa non assuma rilievo[6].

I docenti e ricercatori che fanno il loro ingresso in Italia godranno di una riduzione dell'IRPEF pari al 90% dei redditi di lavoro dipendente e autonomo e questi verranno esclusi dal valore della produzione netta ai fini dell'IRAP[7]. Per i lavoratori dipendenti l'agevolazione IRAP spetta ai sostituti d'imposta che erogano le retribuzioni per le attività di docenza o di ricerca, mentre per i lavoratori autonomi spetta direttamente ai docenti o ricercatori che svolgono l'attività in qualità di liberi professionisti[8].

Inizialmente, la durata massima del beneficio era stata fissata a 4 periodi d'imposta, tuttavia l'agevolazione, in seguito al Decreto Crescita è stata estesa, fino a 6 periodi d'imposta per ricercatori e docenti che si trasferiscono a partire dall'anno 2020. Ulteriori estensioni sono previste al ricorrere di particolari ipotesi[9], come in presenza di figli minori d'età o in caso di acquisto di un immobile residenziale in Italia[10].

Nel caso in cui un docente o ricercatore trasferisca la propria residenza in Italia, ma svolga in contemporanea attività di docenza o ricerca anche all'estero, l'agevolazione troverà applicazione solo per quei redditi di lavoro dipendente o autonomo prodotti in Italia. I restanti redditi prodotti all'estero in qualità di ricercatore o docente saranno soggetti a tassazione ordinaria, tenendo conto, se esistenti, delle norme convenzionali e fruendo dell'eventuale credito d'imposta ai sensi dell'art. 165 del T.U.I.R.[11]

Originariamente, era stato previsto un limite temporale per l'applicazione di tale regime fiscale di favore. La data ultima prevista per fare rientro in Italia era stata fissata al 30 maggio del 2017, tuttavia la Legge di Bilancio del 2017 ha reso

[6]V. Giglio Moro M. Peverelli, *Gli incentivi fiscali per ricercatori, docenti e lavoratori rimpatriati in Italia: Risoluzione n. 51/E*, pag.30.

[7]R. Braga, *Guida alle misure fiscali di favore per l'attrazione in Italia di ricercatori e impatriati,* in *Pratica Fiscale e Professionale,* 2018, pag. 53.

[8]Agenzia delle Entrate, *Guida per gli incentivi fiscali per l'attrazione di capitale umano in Italia,* 2018, pag. 6.

[9]Art. 44 comma 3-*ter,* D.L. 30 maggio 2010 n.78: la durata dell'agevolazione è di 8 periodi d'imposta in presenza di un figlio minorenne o a carico, anche in affido preadottivo e nel caso di acquisto di almeno un'unità immobiliare di tipo residenziale in Italia. Invece, la durata dell'agevolazione è di 11 periodi d'imposta in presenza di 2 figli ed, infine e 13 anni se vi sono almeno 3 figli minorenni o a carico, anche in affido preadottivo.

[10]S. Bottero, *Bonus impatriati: il Decreto Crescita estende l'agevolazione,* pag. 49.

[11]V. Giglio Moro, M. Peverelli, *Gli incentivi fiscali per ricercatori, docenti e lavoratori rimpatriati in Italia: - Risoluzione n. 51/E,* pag.30.

permanente la possibilità di ricorrere all'agevolazione fiscale[12].

1.2. Agevolazioni fiscali per lavoratori impatriati.

Con l'emanazione del Decreto Internazionalizzazione (il D. Lgs. n. 147/2015) sono state introdotte agevolazioni fiscali per favorire l'ingresso o il rientro di forza lavoro in Italia. Tali interventi sono stati posti a sistema con l'obiettivo di attrarre talenti, ma non solo. La norma di riferimento è l'art. 16, il quale è stato oggetto di vari emendamenti. Difatti, la Legge di stabilità del 2017 (L. n 232/2016) ha esteso l'agevolazione anche ai lavoratori autonomi e previsto una detassazione pari al 50%, mentre il D.L. n. 34/2019 ha ampliato le condizioni soggettive di accesso, l'ambito oggettivo dei redditi e la quota di reddito detassato[13].

L'agevolazione prevede un duplice ambito di applicazione: i destinatari del beneficio sono distinti in manager e lavoratori altamente qualificati e specializzati (*ex* art. 16 comma 1) e in lavoratori in possesso di un titolo di laurea (*ex* art. 16 comma 2). Il beneficio è il medesimo per entrambe le categorie. Il presupposto per usufruire dell'agevolazione è, come di norma, il trasferimento della residenza fiscale in Italia. Il regime si applica sia ai cittadini dell'Unione Europea che ai cittadini di Stati diversi con cui sia intercorsa una convenzione per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito o un accordo sullo scambio di informazioni in materia fiscale[14]. Fino al 2016 il beneficio era previsto solo per i cittadini UE, mentre a partire dal 2017 la sua applicazione è stata estesa anche ai cittadini di Stati extra-UE[15].

Per quanto riguarda il regime dei lavoratori impatriati laureati, il comma 2 dell'art. 16 del D. Lgs n. 147/15, richiede il rispetto di alcuni requisiti. I beneficiari devono essere in possesso di un diploma di laurea, aver svolto continuativamente attività di lavoro (dipendente, autonomo o di impresa) o di studio all'estero negli ultimi 2 anni ed, infine, devono svolgere attività di lavoro in Italia. L'attività di lavoro o di studio all'estero non deve necessariamente essere avvenuta nell'immediato prima del rientro. L'attività di studio diviene rilevante solamente se accompagnata dal conseguimento di un titolo di laurea o un titolo accademico *post lauream* che abbia una durata di quanto meno 2 anni.

[12]S. Bottero, *Bonus impatriati: il Decreto Crescita estende l'agevolazione,* pag. 49.

[13]A. Della Carità, E. A. Palmitessa, *I regimi fiscali italiani per attrarre capitale umano: concorrenza fiscale vs. eguaglianza tributaria,* pag. 24.

[14]Agenzia delle Entrate, *Guida per gli incentivi fiscali per l'attrazione di capitale umano in Italia,* 2018, pag. 8.

[15]S. Bottero., *Bonus impatriati: il Decreto Crescita estende l'agevolazione*, pag. 49.

Invece, l'attività di lavoro svolta in Italia, se derivante da un rapporto di lavoro dipendente, non deve necessariamente essere congrua con il titolo di studio conseguito[16].

La norma non fa luce sul periodo minimo di non residenza in Italia. A colmare tale lacuna è intervenuta l'Amministrazione finanziaria, la quale ha ritenuto sufficiente la residenza all'estero per almeno 2 periodi d'imposta, il quale diviene requisito minimo di accesso al regime di favore[17]. L'accesso al beneficio è consentito sia a coloro che hanno acquisito la residenza fiscale in Italia, dopo aver già intrapreso l'attività di lavoro ,sia coloro che hanno trasferito la residenza prima che l'attività di lavoro abbia avuto inizio, purché sussista un nesso tra i due eventi. Il beneficio non spetta nel caso in cui la residenza all'estero sia subordinata ad un'ipotesi di distacco[18].

Per quanto riguarda i lavoratori impatriati che non sono in possesso di un titolo di laurea possono beneficiare del regime fiscale agevolato a determinate condizioni. La disposizione originaria richiedeva che gli interessati dovessero risultare non residenti in Italia nei 5 periodi d'imposta precedenti il trasferimento (modificati in soli 2 periodi con le correzioni del Decreto Crescita, uniformandolo ai requisiti dei lavoratori laureati). Inoltre, è richiesta la permanenza in Italia per almeno 2 anni. È necessario lo svolgimento di attività lavorativa prevalentemente nel territorio dello Stato italiano. La condizione risulta soddisfatta se l'attività è prestata nel territorio italiano per un periodo superiore a 183 giorni nell'arco dell'anno.

Con il Decreto Crescita viene meno il requisito di svolgimento di ruoli direttivi, di elevata qualificazione o specializzazione[19]. Quindi il legislatore ha esteso l'agevolazione a tutti i lavoratori.

L'agevolazione si applica ai redditi di lavoro dipendente e assimilato, ai redditi di lavoro autonomo oppure, ai redditi di impresa (a partire dal periodo d'imposta 2020)[20]. L'agevolazione consiste nella riduzione del reddito

[16]V. Giglio Moro, M. Peverelli, *Gli incentivi fiscali per ricercatori, docenti e lavoratori rimpatriati in Italia: Risoluzione n. 51/E*, pag.30.

[17]Agenzia delle Entrate, Risoluzione n. 51/E del 6 luglio del 2018, pag. 3, urly.it/3cjx_.

[18]V. Giglio Moro, M. Peverelli, *Gli incentivi fiscali per ricercatori, docenti e lavoratori rimpatriati in Italia: Risoluzione n. 51/E*, pag.30.

[19]S. Bottero., *Bonus impatriati: il Decreto Crescita estende l'agevolazione,* pag. 49.

[20]Agenzia delle Entrate, Circolare n. 33 del 2020: "*sono agevolati i soli redditi di impresa prodotti dal soggetto impatriato. Sono esclusi i redditi prodotti dalle società di persone commerciali e imputati per trasparenza direttamente a ciascun socio, in proporzione alla propria quota di possesso ai sensi dell'art. 5 del TUIR. E' escluso dal regime il reddito di impresa prodotto dalle SRL a "ristretta base*

imponibile pari al 70%[21], ha durata massima 5 anni, i quali decorrono a partire dall'anno di trasferimento della residenza fiscale in Italia.

Per coloro che decidono di trasferire la residenza fiscale in una delle seguenti regioni: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sardegna e Sicilia, l'agevolazione risulta essere maggiormente vantaggiosa, in quanto i redditi suddetti concorreranno alla formazione del reddito complessivo solamente per il 10% del loro ammontare.

Il Decreto Crescita ha previsto la possibilità di usufruire dell'agevolazione per ulteriori 5 periodi d'imposta in presenza di determinate condizioni, ovverosia per i lavoratori con almeno un figlio minorenne o a carico (anche in affido preadottivo) oppure qualora i lavoratori diventino proprietari di almeno un'unità immobiliare di tipo residenziale in Italia. I redditi, negli ulteriori 5 periodi d'imposta, verranno inclusi nel calcolo dell'IRPEF solamente per il 50% del loro ammontare, mentre per i lavoratori impatriati che abbiano almeno tre figli minorenni a carico, concorrono alla formazione del reddito complessivo limitatamente al 10% del loro ammontare[22].

Il Decreto Crescita estende l'accesso alla nuova versione dell'agevolazione anche per coloro che hanno fatto ingresso in Italia dal 01/01/2020, anche se non iscritti all'AIRE, purché abbiano avuto la residenza in un altro Stato ai sensi di una convenzione contro le doppie imposizioni sui redditi nei 2 periodi d'imposta antecedenti il trasferimento. Ciò risolve la querelle che vedeva nella mancanza di un dato puramente formale un ostacolo all'accesso al regime premiale. Ciò vale anche per chi è già rientrato in Italia, quindi eventuali contenziosi dovranno essere abbandonati dall'Agenzia delle entrate[23].

Infine, con Legge di Bilancio 2021 (L. n. 178/2020) il legislatore ha deciso di estendere le misure sul radicamento e la natalità anche a chi è rientrato dall'estero prima del 2020 e che, alla data del 31 dicembre 2019, risulta beneficiario del regime di favore ordinario[24]. Viene, però, richiesto il previo versamento di un importo pari al 10% o al 5% dei redditi agevolati, in base al

proprietaria" i cui soci sono esclusivamente persone fisiche, ex art. 116 del TUIR".

[21]Per l'anno d'imposta del 2016 il reddito imponibile era pari al 70% e l'agevolazione riguardava solamente il reddito da lavoro dipendente, mentre per il periodo di imposta successivo venne ridotto al 50% e vennero fatti rientrare nell'agevolazione anche i redditi di lavoro autonomo.

[22]Art. 16 comma 3-*bis*, D. Lgs. 14 settembre 2015 n. 147.

[23]A. Longo, A. Tomassini, *Opportunità e criticità per i lavoratori "impatriati": il caso degli sportivi professionisti,* in *Corriere Tributario,* 2019.

[24]Art. 1 comma 50, l. 30 dicembre 2020, n. 178.

numero di figli minori e alla proprietà di un immobile in Italia[25].

1.3. Agevolazioni fiscali per gli sportivi professionisti.

Il Decreto Crescita ha apportato al sistema delle agevolazioni per l'attrazione del capitale umano varie novità. Tuttavia, in sede di conversione in legge, è stato introdotto un regime differenziato per gli sportivi professionisti rispetto il generale regime per i lavoratori impatriati. Il decreto all'art. 5 modificando il regime dei lavoratori impatriati permette anche ai lavoratori privi di specifici requisiti di responsabilità lavorativa , di elevata specializzazione o qualificazione di usufruirne. Ciononostante, la conversione del decreto nella Legge del 28 giugno 2019, n. 58 ha comportato nuove disposizioni penalizzanti rivolte agli sportivi professionisti, ovvero i commi 5-*quater* e 5-*quinquies* dell'art. 16 del Decreto Internazionalizzazione.

Il regime agevolato si applica ai soggetti titolari di rapporti disciplinati dalla Legge del 23 marzo 1981, n. 91 relativa alle norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti.

All'art. 2 viene fornita una definizione di "*sportivi professionisti"*, ovverosia *"gli atleti, gli allenatori, i direttori tecnico-sportivi ed i preparatori atletici, che esercitano l'attività sportiva a titolo oneroso con carattere di continuità nell'ambito delle discipline regolamentate dal CONI e che conseguono la qualificazione dalle federazioni sportive nazionali, secondo le norme emanate dalle federazioni stesse, con l'osservanza delle direttive stabilite dal CONI per la distinzione dell'attività dilettantistica da quella professionistica*". Il regime si applica solamente a coloro che lavorano nell'ambito del calcio, della pallacanestro, del ciclismo e del golf; poiché, la Federazione Italiana Giuoco Calcio (F.I.G.C.), Lega Serie A, Lega Serie B e Serie C, la Federazione Italiana Pallacanestro (F.I.P.), la Federazione Ciclistica Italiana (F.C.I.) ed, infine, la Federazione Italiana Golf (F.I.G.), sono le sole ad aver riconosciuto il professionismo. Sicché, restano escluse dal regime le altre categorie sportive; come ad esempio la pallavolo, ma anche coloro che, pur appartenenti alle discipline indicate dalla Legge n. 91/1981, non sono qualificabili come sportivi (ad esempio i procuratori), a tali soggetti sarà quindi accessibile il regime agevolato previsto per i lavoratori impatriati, il quale si dimostra più vantaggioso[26].

[25]F. Gavioli, *Chiarimenti dell'INPS sul regime speciale per i lavoratori impatriati*, in *Pratica Fiscale e Professionale*, 2021, pag. 46.

[26]M. De Nicola, G. Formica, *Regime degli "impatriati" ampliato e potenziato, ma meno conveniente per gli sportivi professionisti,* in *Il Fisco,* 2019, pag. 1 – 422.

Il comma 5- *quater* dell'art. 16 del D.Lgs. n. 147/2015 prevede che i redditi degli sportivi professionisti impatriati concorrono alla formazione del reddito imponibile per il 50% del loro ammontare. In ciò si ravvisa la differenziazione di trattamento degli sportivi professionisti impatriati, rispetto la generalità dei lavoratori che fanno il loro ingresso in Italia (per i quali solamente il 30% dei loro redditi verrà computato ai fini della formazione della base imponibile). Alla categoria degli sportivi professionisti viene meno, altresì, l'ulteriore agevolazione rivolta a coloro che decidono di trasferire la propria residenza fiscale in una delle regioni del Mezzogiorno e le ulteriori estensioni previste dal Decreto Crescita e dalla Legge di bilancio del 2021. Inoltre, il comma 5-*quinquies* inserisce l'obbligo per gli sportivi professionisti impatriati di provvedere al versamento di un contributo pari allo 0,5% della base imponibile, il quale è destinato a un fondo gestito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per potenziare i settori sportivi giovanili.

Il regime interessa i soli redditi di lavoro dipendente e autonomo prodotti dagli interessati in Italia. Secondo l'art. 3 comma 1 della L. n. 91/1981 vige una presunzione di subordinazione del rapporto di lavoro per gli sportivi professionisti. Coerentemente si applica il principio di onnicomprensività, dunque, vengono inclusi eventuali fringe benefit. Si ha, invece, lavoro autonomo qualora l'attività sia svolta nell'ambito di una singola manifestazione sportiva o di più manifestazioni interdipendenti svolte in un breve periodo di tempo, qualora l'atleta non sia contrattualmente vincolato per quanto riguarda la frequenza delle sedute di preparazione o di allenamento, ed, infine, se la prestazione oggetto del contratto non ecceda 8 ore settimanali, 5 giorni ogni mese o 30 giorni ogni anno (rientrano in tale casistica le prestazioni rese per le squadre nazionali). I redditi di lavoro autonomo vengono tassati come redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente. Per le figure professionali diverse dagli atleti il tipo di rapporto verrà verificato di volta in volta[27].

Le trasferte all'estero e i relativi compensi vengono fatti rientrare nell'applicazione del regime agevolato[28]. Diversamente, il "prestito dei giocatori" viene equiparato al distacco, perciò è esclusa l'applicazione del regime agevolato in caso di distacco all'estero, mentre viene riconosciuta in caso di distacco in Italia. I redditi derivanti da sponsorizzazioni a cui manca il requisito della continuità sono classificati come redditi diversi e di conseguenza

[27]M. De Nicola, G. Formica, *Regime degli impatriati: non convincente l'interpretazione erariale sugli sportivi professionisti,* pag. 1 – 3029.

[28]M. Altomare, S. Massarotto, *Il nuovo regime fiscale degli impatriati: il caso dei top players del calcio*, in *Il Fisco,* 2019, pag. 2141.

esclusi dal regime agevolato[29].

1.4. Agevolazioni fiscali per i neo-residenti.

Il legislatore, con la Legge di bilancio del 2017, ha inserito nel nostro ordinamento l'art. 24-*bis* del T.U.I.R., un regime fiscale agevolato rivolto a persone con un elevato patrimonio. L'accesso al regime è concesso sia ai cittadini italiani che ai cittadini stranieri che trasferiscono la residenza fiscale in Italia, purché siano rispettate talune condizioni, ossia aver mantenuto la residenza fiscale all'estero per almeno 9 periodi d'imposta sui 10 che precedono l'applicazione del regime. Chi esercita l'opzione per il regime agevolato può richiederne l'estensione a uno o più familiari (*ex* art.433 del Codice Civile). Anche questi ultimi devono trasferire la propria residenza in Italia e integrare il requisito della residenza all'estero per almeno 9 sui 10 periodi d'imposta che precedono l'applicazione del regime. I familiari possono accedere all'agevolazione anche in un momento successivo rispetto al contribuente principale. Pertanto beneficeranno dell'agevolazione solo per i periodi d'imposta restanti. Possono aderirvi anche i cittadini italiani cancellati dalle anagrafi della popolazione residente e trasferiti in Stati o territori aventi un regime fiscale privilegiato, purché superino la presunzione di residenza in Italia. Appare fondamentale il trasferimento di residenza "effettivo" ai sensi dell'art. 2 del T.U.I.R. e, altresì, delle Convenzioni contro le doppie imposizioni[30].

Il regime dei neo-residenti prevede un'imposta forfetaria sostitutiva dell'IRPEF pari a 100.000 € sui soli redditi di fonte estera, mentre prevede un'imposta sostitutiva pari a 25.000 € in capo a ciascun familiare del contribuente principale che trasferisce la residenza fiscale in Italia. Quindi, restano esclusi dal regime agevolato i redditi che i neo-residenti producono in Italia, i quali restano assoggettati alle ordinarie regole di tassazione, applicando le aliquote marginali progressive.

I redditi si considerano prodotti all'estero (ai sensi dell'art. 165 comma 2 del T.U.I.R.) quando il bene da cui promanano è situato all'estero, l'attività attraverso cui sono prodotti è stata svolta all'estero oppure, quando, il soggetto che ha corrisposto tali redditi è residente ai fini fiscali all'estero. Restano escluse dall'applicazione del regime le eventuali plusvalenze (detenute in società

[29]M. De Nicola, G. Formica., *Regime degli impatriati: non convincente l'interpretazione erariale sugli sportivi professionisti*, pag. 1 – 3029.

[30]A. Martinelli, A. Tomassini, *Il regime dei neo-residenti in dichiarazione dei redditi,* in *Corriere Tributario,* 2018, pag. 1091.

ed enti non residenti) realizzate dal neo-residente nel corso dei primi 5 periodi d'imposta di applicazione del regime agevolato. In questo modo si vuole evitare che la persona decida di trasferire la sua residenza in Italia al solo scopo di beneficiare della tassazione agevolata. L'*holding period* andrà computato dal primo anno di effettivo trasferimento, anziché, dall'anno di esercizio dell'opzione[31]. Il neo residente può escludere dalla tassazione forfettaria i redditi prodotti in taluni Paesi, potendo così fruire di eventuali crediti d'imposta. Una volta esclusa una giurisdizione dall'applicazione del regime agevolato la scelta è irrevocabile[32].

Inoltre, il regime dei neo-residenti esclude obblighi di monitoraggio fiscale sul patrimonio detenuto all'estero e il pagamento delle imposte IVIE e IVAFE. Ultimo vantaggio previsto è l'esenzione totale dalle imposte di donazione e successione sui trasferimenti relativi ai beni detenuti oltrefrontiera dovute dai neo-residenti. La stessa limitazione si applicherà anche in caso di trasferimento di beni ad un trust da parte di soggetti neo residenti[33]. Gli effetti del regime cessano decorsi 15 anni dall'anno dell'opzione, e non sarà possibile rinnovare tale regime[34].

1.5. Agevolazioni fiscali per i pensionati.

Nell'ambito delle agevolazioni per l'attrazione di capitale umano vi rientrano anche quelle rivolte ai titolari di una pensione da fonte estera. Il regime dei pensionati è stato introdotto con la Legge di bilancio del 2019 (L. n.145/2018), che inserisce all'interno del T.U.I.R. l'art. 24-*ter*. Trattasi di un regime che consente ai contribuenti di optare per un'imposta sostitutiva sui redditi prodotti all'estero[35].

Possono beneficiare del regime fiscale coloro che rispettano le seguenti condizioni:

- il percepimento di redditi pensionistici ed assegni ad essi equiparati erogati da soggetti esteri;

[31]A. Martinelli, A. Tomassini, *Il quadro interpretativo conferma l'appeal del regime dei neo-residenti,* in *Corriere Tributario,* 2017, pag. 2187.

[32]A. Martinelli, A. Tomassini, *Il regime dei neo-residenti in dichiarazione dei redditi,* pag. 1091.

[33]A. Martinelli, A. Tomassini, *Il quadro interpretativo conferma l'appeal del regime dei neo-residenti*, pag. 2187.

[34]C. Benigni, *Regimi agevolativi per persone fisiche che trasferiscono la residenza in Italia: i neo-residenti,* in *Pratica Fiscale e Professionale,* 2017, pag. 30.

[35]G. Barbieri, G. Marianetti, *Definite le modalità applicative per la flat tax dei pensionati,* in *Il Fisco,* 2019, pag. 1 – 2618.

- il trasferimento della residenza fiscale in Italia presso un comune con popolazione non superiore a 20.000 abitanti situato in una delle Regioni del Sud Italia (Sicilia, Calabria, Sardegna, Campania, Basilicata, Abruzzo, Molise e Puglia) oppure in un comune con meno di 3.000 abitanti situato in una delle zone colpite dagli eventi sismici del 2016;

- la residenza all'estero per almeno i 5 periodi d'imposta che precedono l'applicazione del regime;

- il trasferimento della residenza da Paesi con i quali sono in vigore accordi di cooperazione amministrativa[36].

Le condizioni di accesso sono rigide, specialmente per quanto concerne il limite territoriale.

Il regime dei pensionati prevede, in primo luogo, un'imposta sostitutiva dell'IRPEF pari al 7% per i redditi di fonte estera. In secondo luogo, i beneficiari sono esentati da obblighi dichiarativi gli investimenti e le attività finanziarie detenute all'estero; così come è prevista l'esenzione dal pagamento dell'IVIE e dell'IVAFE. Anche in questo caso l'interessato ha la facoltà di escludere dall'applicazione del regime agevolato i redditi provenienti da determinati Paesi o territori per poter; di conseguenza; usufruire degli eventuali crediti d'imposta. L'agevolazione ha durata massima pari a 10 periodi d'imposta[37].

2. Funzioni delle agevolazioni per l'attrazione del capitale umano.

Il legislatore ha predisposto i regimi fiscali agevolati sopra menzionati con la finalità di contribuire allo sviluppo economico, culturale e scientifico del Paese[38].

2.1. Funzioni delle agevolazioni per ricercatori e docenti.

L'obiettivo che persegue tale regime è quello di contrastare il fenomeno della cd "fuga dei cervelli". Infatti, occorre considerare che sono circa 14.000 coloro che hanno conseguito un dottorato in Italia e che poi sono emigrati definitivamente all'estero tra il 2008 e il 2019. L'Italia, inoltre, registra un saldo negativo, non solo tra i dottori di ricerca, ma anche tra i laureati che lasciano il

[36]Art. 24-*ter,* DPR 22 dicembre 1986, n. 917.

[37]G. Barbieri, G. Marianetti, *Definite le modalità applicative per la flat tax dei pensionati,* pag. 1 – 2618.

[38]S. Bottero, *Bonus impatriati: il Decreto Crescita estende l'agevolazione,* pag. 49.

paese rispetto a quelli che attrae dagli altri paesi avanzati[39]. Si stima che questa "fuga" sia costata allo Stato 16 miliardi di euro tra il 2010 e il 2019. Questo è quanto ammonta il valore aggiunto che i talenti emigrati avrebbero potuto realizzare se fossero stati impiegati nel nostro paese[40].

Alla luce di questi dati, l'agevolazione cerca di arginare il costo economico che non deriva tanto dalla fuga dei "cervelli" nostrani quanto dalla scarsa attrazione di talenti dall'estero. Quindi la funzione dell'agevolazione è di attrarre non solamente le eccellenze italiane che vanno a cercare lavoro all'estero, bensì i talenti stranieri. La norma, perciò, tenta di rendere attrattivo il regime fiscale dei ricercatori e docenti che si trasferiscono in Italia prevedendo una tassazione agevolata per i redditi di lavoro dipendente e di lavoro autonomo prodotti in Italia per lo svolgimento dell'attività di docenza e ricerca.

Una seconda funzione svolta dall'agevolazione consiste nel contrastare il fenomeno del basso tasso di natalità, prevedendo ulteriori vantaggi in presenza di prole. Infatti solo nel 2019 le nascite sono diminuite, in Italia, di circa 20.000 unità rispetto l'anno precedente e non vi sono i presupposti per un'inversione di tendenza[41]. Tale fenomeno insieme all'allungamento delle speranze di vita della popolazione ha comportato un mutamento della struttura demografica con conseguenze negative sull'evoluzione della forza lavoro e generando squilibri nelle finanze pubbliche[42].

Infine, nel caso in cui un ricercatore venga assunto come lavoratore dipendente da un'impresa, quest'ultima usufruirà del beneficio IRAP, quindi ciò potrebbe fungere da incentivo all'assunzione di ricercatori presso le aziende italiane e, così, contribuire all'incremento degli investimenti in ricerca e sviluppo. In questo modo il legislatore sollecita gli investimenti privati destinati alla ricerca.

2.2. Funzioni delle agevolazioni fiscali per lavoratori impatriati.

Il regime fiscale di favore persegue diverse funzioni. La funzione principale consiste nell'attrazione di forza lavoro. Infatti, lo Stato ha bisogno di attirare

[39]Redazione scuola, *Così l'Italia ha perso circa 14.000 coloro che hanno conseguito un dottorato in Italia e poi sono emigrati definitivamente all'estero tra il 2008 e il 2019,* 2020, in "*Scuola24*", urly.it/3cjx8.

[40]A. Carli, *In 10 anni l'Italia ha perso 250mila giovani: la fuga all'estero costa 16 miliardi,* 2019, in "Il sole 24 ore", urly.it/3cjxk.

[41]ISTAT, *Indicatori demografici anno 2019,* 11 febbraio 2020, Roma, urly.it/3cn70.

[42]N. Sartor, *La bassa natalità free-riding demografico?*, 2002, urly.it/3cpzs.

individui attivi nel mondo del lavoro per sostenere, innanzitutto, il sistema pensionistico italiano, il quale è esposto a rischi di squilibri finanziari gravi e ad iniquità intergenerazionali[43], in quanto la popolazione inattiva aumenta sempre più velocemente rispetto quella attiva. Inoltre, attirare nuovi lavoratori può contrastare il fenomeno dell'invecchiamento della forza lavoro, infatti, complessivamente l'aggregato degli occupati si configura come più "anziano". L'Istat mostra come si è passati dal 2008 con il 30,3% della forza lavoro di età compresa tra 15 e 34 anni al 2018 con il solo 22,1%[44].

La seconda funzione del regime fiscale agevolato consiste nell'attirare forza lavoro nelle regioni del Sud Italia e favorirne la permanenza per contrastare il fenomeno dello spopolamento. Infatti, il Mezzogiorno ha registrato un saldo totale dei trasferimenti di residenza verso le regioni settentrionali di oltre 600.000 persone nel periodo compreso tra il 2007 e il 2018[45], mentre nel solo 2019 il flusso migratorio dalle regioni meridionali verso l'estero conta oltre 43.000 abitanti[46]. Un'analisi incrociata di tali dati potrebbe far presumere uno spopolamento e un invecchiamento delle regioni del Sud Italia.

La previsione di agevolazioni maggiormente vantaggiose per i lavoratori con figli a carico svolge un'ulteriore funzione, ossia favorire la natalità, contrastando anche l'invecchiamento della popolazione.

2.3. Funzioni delle agevolazioni fiscali per sportivi professionisti.

L'agevolazione dedicata agli sportivi professionisti persegue l'obiettivo di attrarre talenti dall'estero, sia italiani che stranieri. Ciò ha una conseguenza sul settore sportivo, in quanto permettendo ai club di fare investimenti ingenti si rende il mercato dello sport italiano più attraente e competitivo. Così sempre più numerose aziende sponsor e atleti stranieri cercheranno di concludere nuovi contratti in Italia.

Il legislatore si mostra consapevole di quanto il mondo dello sport sia importante per la società. Infatti, lo sport è un'occasione di aggregazione e in Italia conosce un'elevata partecipazione da parte degli spettatori. Lo sport è anche utilizzato come strumento di comunicazione e di politica[47], poiché

[43]P. Bosi, *Corso di scienza delle finanze,* Il Mulino, 2015, pag. 444.

[44]ISTAT, *Il mercato del lavoro 2018. Verso una lettura integrata,* Roma, 2019, pag. 16.

[45]ISTAT, *Rapporto sul territorio 2020 – Ambiente, economia, società,* Roma, 2020, urly.it/3cjy0.

[46]ISTAT, *Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche della popolazione residente*, Roma 2019, urly.it/3cjy1.

[47]B. Viola, *Tesi Lo sport in Italia e in Europa: i benefici del finanziamento pubblico*, 2018, pag.10, urly.it/3cn7x.

attraverso di esso si promuove l'immagine del Paese. In Italia rappresenta un'importante industria, per tale motivo lo sport professionistico è un fenomeno rilevante anche economicamente. Inoltre, il mondo dello sport e tutto ciò che gli gravita intorno permette la creazione di posti di lavoro. Quindi lo scopo principale perseguito dal legislatore è quello di creare un indotto economico in Italia (garantito in particolar modo dal settore calcistico).

2.4. Funzioni delle agevolazioni fiscali per neo-residenti.

Tale regime fiscale agevolato persegue il fine di incentivare i consumi. Infatti, il proposito palesato della norma è quello di attrarre in Italia i c.d. "High Net Worth Individuals", ovverosia gli individui che detengono un elevato patrimonio globale netto. Il regime tenta di favorire non solo la loro permanenza sul territorio italiano, ma altresì l'ingresso dei loro familiari. La presenza di individui che conducono una vita caratterizzata da alti consumi potrebbe donare nuova linfa al sistema economico italiano, inoltre permetterebbe di garantire all'erario un gettito fiscale difficilmente conseguibile in altri modi. Lo scopo è nuovamente quello di generare un indotto di consumi e affari in Italia[48].

2.5. Funzioni delle agevolazioni per pensionati.

Il nostro legislatore ha seguito un *trend*, già adottato da altri Paesi, con il fine di aumentare la domanda interna di consumi e le entrate fiscali. L'agevolazione è riconosciuta solo in caso di trasferimento presso piccoli comuni del Mezzogiorno o comuni colpiti dagli eventi sismici del 2016. Qui emerge il tentativo di risolvere lo svuotamento dei piccoli comuni, dato che in Italia il peso demografico di questi è notevolmente diminuito. Difatti, dall'unità d'Italia fino al 2018, il loro peso demografico è passato da circa il 50% al 16% della popolazione residente. Il 62% dei piccoli comuni è situato presso le aree interne periferiche (localizzate prevalentemente nel sud Italia) e subiscono una marginalizzazione dovuta dalla distanza fisica nell'accesso ai servizi[49].

È importante preservare tali luoghi poiché da questi dipende la varietà culturale del nostro Paese, in quanto custodi di antiche tradizioni.

[48]A. Della Carità, E. A. Palmitessa, *I regimi fiscali italiani per attrarre capitale umano: concorrenza fiscale vs. eguaglianza tributaria*, pag. 24.

[49]ISTAT, *Rapporto sul territorio 2020 – Ambiente economia, società*.

3. Valutazioni sulle agevolazioni fiscali per l'attrazione di capitale umano.

In sede conclusiva del capitolo è opportuno riflettere sulla natura delle agevolazioni fiscali, le quali spesso sono avversate poiché consistono in una spesa per lo Stato, aggravando il deficit economico. Tuttavia, le agevolazioni fiscali qui considerate devono essere accolte con favore, in quanto non gravano sulla situazione economica del Paese. Infatti, consistono in minori entrate nei confronti di redditi che non sarebbero entrati in Italia. Qualora i beneficiari avessero trasferito la residenza a prescindere dal vantaggio fiscale si potrebbe parlare allora di una mancata entrata. Tuttavia, coloro che sono disposti a trasferirsi in Italia, senza la previsione di agevolazioni, sembrano essere assai pochi.

Il rischio è che questi regimi agevolati rimangano "lettera morta" e quindi che non attraggano le categorie succitate, ciononostante, non derivano ulteriori costi per i cittadini. Nell'ipotesi, invece, in cui le agevolazioni riscuotessero il successo auspicato il Paese godrebbe di progresso tecnologico, innovazione, innalzamento del livello culturale ed, infine, di nuovi capitali.

3.1. Valutazioni sulle agevolazioni fiscali per ricercatori e docenti.

Innanzitutto, pare opportuno compiere una valutazione dal punto di vista dell'efficacia. Nel 2018 hanno beneficiato del regime fiscale di favore (solamente) 1.600 contribuenti circa[50]. In aggiunta, nel periodo compreso tra il 2011 e il 2017, circa il 50% dei 14.000 rientrati in Italia e beneficiari dell'agevolazione ha fatto successivamente ritorno all'estero[51]. La scarsa attrattività del regime, come rivelano i numeri, trova un chiarimento nel fatto che coloro i quali hanno deciso di cercare lavoro all'estero non hanno visto mutate le ragioni che gli hanno spinti ad abbandonare l'Italia, facendo risultare così il regime fiscale agevolato da solo non sufficiente.

Il beneficio IRAP potrebbe spiegare come la spesa per R&S delle piccole e medie imprese è in crescita: nel 2017 è aumentata del 15,8% nelle piccole imprese e del 9,3% nelle medie. Il ruolo delle imprese è importante nell'investimento in attività di ricerca, sviluppo e innovazione. Tuttavia, per trattenere e attrarre i migliori cervelli è rilevante la qualità del lavoro. Nonostante i progressi ottenuti, il nostro sistema produttivo, costituito per lo

[50]A. Della Carità, E. A. Palmitessa, *I regimi fiscali italiani per attrarre capitale umano: concorrenza fiscale vs. eguaglianza tributaria*, pag. 24.

[51]Indagine condotta dal "Gruppo Controesodo" nel 2019.

più da piccole e medie, presenta ritardi che possono esplicare i dati sopra esposti[52].

Dal punto di vista dell'equità non sono ravvisabili possibili censure da parte dell'Unione Europea per il regime dei "docenti e ricercatori", poiché mancano i presupposti per una discriminazione diretta (vietata dai Trattati)[53].

Ragionando in termini di diritto interno, invece, occorre considerare il regime alla luce del principio di "uguaglianza tributaria" (ricavato dal combinato disposto degli artt. 3 e 53 della Costituzione). Le *tax expenditures* sono una materia delicata poiché costituiscono una deroga alla disciplina ordinaria, in quanto si applica un trattamento tributario differenziato in presenza di situazioni analoghe[54]. Il regime agevolato è legittimo costituzionalmente se giustificato da altri scopi altrettanto rilevanti a cui il legislatore ritiene di dover dare prevalenza in base alla contingenza storica, politica e sociale. Il regime dei ricercatori e docenti è ragionevole poiché volto a favorire l'ingresso in Italia dei "docenti e ricercatori" trovando fondamento nell'art. 33 della Costituzione[55]. L'attrazione in Italia di ricercatori e docenti può contribuire non solamente allo sviluppo scientifico del Paese, ma anche ad innalzare il livello culturale. Infatti, la popolazione italiana (compresa tra i 25 e i 64 anni) in possesso di almeno un titolo di studio secondario superiore nel 2019 era pari a 62,2%, nettamente inferiore rispetto alla media europea pari a 78,7%[56].

Infine, si può presumere che l'agevolazione come rinnovata dal Decreto Crescita possa divenire più attrattiva in quanto si fa leva sul radicamento permanente di tale categoria di soggetti. Infatti, il legislatore modula le estensioni di durata dell'agevolazione su particolari condizioni come l'acquisto di una casa o sulla natalità. Un sondaggio svolto a settembre 2018 dal Gruppo Controesodo, che rappresenta una *community* composta da lavoratori altamente qualificati, ricercatori e studenti che negli ultimi anni si sono

[52]I. Visco, *Capitale umano e crescita: intervento del governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco,* Roma, 30 gennaio 2015, pag. 12, urly.it/3cqjt.

[53]A. Della Carità, E. A. Palmitessa, *I regimi fiscali italiani per attrarre capitale umano: concorrenza fiscale vs. eguaglianza tributaria,* pag. 24.

[54]Corte Cost. sent. n.76/1958.

[55]A. Della Carità, E. A. Palmitessa, *I regimi fiscali italiani per attrarre capitale umano: concorrenza fiscale vs. eguaglianza tributaria*, pag. 24.

[56]ISTAT, *Livelli di istruzione e ritorni occupazionali-anno* 2019, 22 luglio 2020, pag. 2, urly.it/3cmhn.

trasferiti in Italia dall'estero[57]. Il sondaggio ha messo in luce che il 75% dei talenti espatriati non ritenesse le agevolazioni sufficienti per spingerlo a rientrare, ma di questi il 90% si è dichiarato favorevole a prendere l'agevolazione in considerazione di fronte ad un'estensione del regime stesso[58].

In sostanza, il legislatore mostra un atteggiamento materno nei confronti dei propri connazionali all'estero cercando di riportarli in patria attraverso lo strumento fiscale. Ciononostante i suoi sforzi potrebbero restare vani, in quanto l'Italia potrebbe non essere competitiva su altri fronti. Infatti, le opportunità di lavoro e di retribuzione all'estero spesso risultano maggiormente vantaggiose, così come le strutture, attrezzature e risorse messe a disposizione risultano migliori. Se questi sono i reali motivi che spingono i ricercatori e docenti a spostarsi all'estero, allora una mera agevolazione fiscale potrebbe rivelarsi insufficiente. Quindi il regime fiscale agevolato per ricercatori e docenti dovrebbe essere accompagnato da altri interventi, non solo fiscali, volti a rendere l'Italia un luogo adatto per poter svolgere tali carriere.

3.2. Valutazioni sulle agevolazioni fiscali per lavoratori impatriati.

Per vagliare l'efficacia di tale agevolazione occorre considerare che il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha reso pubblici i dati sulle dichiarazioni fiscali relative al periodo d'imposta 2018, durante il quale circa 6.900 contribuenti hanno optato per questo regime[59]. Appare evidente la bassa affluenza che ha riscosso l'agevolazione, specialmente considerando che solamente nel 2018 i cittadini laureati trasferiti all'estero erano pari a 29.000[60]. Una tale quantità si mostra insufficiente per produrre un beneficio sostanziale nel gettito dell'erario. Quindi l'agevolazione non si sostanzia immediatamente in una fonte di ricchezze significative per il sistema economico.

Tuttavia, gli ampliamenti attuati dal D.L. n. 34/2019 potrebbero far incrementare il numero dei beneficiari, in quanto vengono ammesse al regime

[57]Al sondaggio hanno partecipato oltre 230 persone provenienti da 26 Paesi differenti. Il Paese con la maggiore partecipazione è il Regno unito (oltre il 35%), evidenziando il potenziale di rientri connesso alla vicenda Brexit. Il 5-6% dei partecipanti proviene dalla Svizzera, Francia e Spagna, mentre il 3-4% dal Belgio, Lussemburgo, Austria, Germania e Irlanda.

[58]Gruppo Controesodo, *Risultati sondaggio,* 2018, urly.it/3cnwt.

[59] MEF Dipartimento delle Finanze, *Statistiche sulle dichiarazioni dei redditi persone fisiche (IRPEF), anno d'imposta 2018*, urly.it/3cjy3.

[60]ISTAT, *Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche della popolazione residente*, Roma, 2018, urly.it/3cmkm.

categorie più ampie di lavoratori ed in quanto viene esteso il beneficio dinanzi talune condizioni già esplicate. Tali modifiche potrebbero incoraggiare la crescita di gettito fiscale per l'erario. L'Istat ha illustrato che nel corso del 2019 il saldo migratorio degli italiani verso l'estero prosegue ad essere negativo (pari a 53.813 unità),[61] tuttavia è diminuito rispetto l'anno precedente in cui ammontava a 69.908. Quindi si può concludere che, considerando il punto di vista dell'efficacia, la misura agevolatrice non ha ancora riscosso il successo sperato, ma non si debbono escludere delle possibili evoluzioni future.

Analizzando, invece, i profili di equità della norma emerge come questa non si ponga in contrasto con i precetti del diritto dell'Unione Europea, poiché non introduce alcuna discriminazione vietata dai Trattati. Eppure, potrebbe condurre a situazioni di discriminazione a rovescio tra gli stessi cittadini italiani, in quanto viene introdotto un regime di favore per coloro che integrano il requisito di residenza all'estero. In questo caso, la deroga al principio di eguaglianza tributaria, trova giustificazione nel fatto che il nostro legislatore persegue l'obiettivo di attrarre forza lavoro in Italia e anche quello di avviare un percorso di ripopolamento delle regioni nel Sud Italia.

Infine, il regime fiscale agevolato per i lavoratori impatriati persegue il benevolo proposito di far divenire l'Italia una meta per la forza lavoro sia italiana che straniera. Innanzitutto, è necessario vagliare come la modifica attuata dal Decreto Crescita (la quale fa venire meno i requisiti di elevata qualificazione o specializzazione e di svolgimento di ruoli direttivi per i lavoratori non laureati) alteri la primaria intenzione di attrarre "capitale umano qualificato necessario all'internazionalizzazione delle imprese che operano in Italia", rivolgendosi così ad una vasta platea di soggetti tradizionalmente impiegati in attività di bassa manodopera[62]. Tale conseguenza non permette un concreto arricchimento culturale e scientifico del Paese.

In conclusione, anche se il regime fiscale agevolato potrebbe risultare più attrattivo in seguito alle modifiche apportate dal D.L. n. 34/2019 permangono dubbi sul beneficio sostanziale che può derivare al nostro Paese e, altresì, se il nostro mercato del lavoro sia in grado di accogliere un elevato flusso di nuovi lavoratori, tenendo conto che il tasso di disoccupazione attuale ammonta al 9,6% secondo i dati provvisori dell'Istat[63]. Ancora una volta viene da pensare che il legislatore, prima di introdurre una tale agevolazione, avrebbe dovuto

[61]ISTAT, *Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche della popolazione residente*.

[62]A. Della Carità, E. A. Palmitessa, *I regimi fiscali italiani per attrarre capitale umano: concorrenza fiscale vs. eguaglianza tributaria*, pag. 24.

[63]ISTAT, *Occupati e disoccupati (dati provvisori 2020),* Roma, 2021, pag. 3, urly.it/3cjy4.

risolvere i problemi del mercato del lavoro italiano.

3.3. Valutazioni sulle agevolazioni fiscali per sportivi professionisti.

Occorre soffermarsi sul valore dello sport in Italia. Lo 0,54% della forza lavoro è impiegata nel settore sportivo. Le imprese direttamente connesse ad attività sportive danno occupazione ad oltre 100.000 persone[64]. La sola industria del calcio in Italia assume il valore di 4,5 miliardi, genera un indotto economico di oltre 18 miliardi ed entrate fiscali pari a circa 1 miliardo di euro [65]. Ragione per cui contribuire allo sviluppo del settore del calcio significa contribuire alla crescita del sistema economico italiano. L'efficacia della previsione di un regime fiscale agevolato si riscontra nel fatto che il regime ha permesso ai club professionistici italiani di compiere investimenti rilevanti e di far entrare talenti che rendono più interessante il mercato italiano.

D'altro canto, si possono rilevare delle perplessità dal punto di vista dell'equità, in quanto il regime introduce una differenziazione *in peius* per i soli sportivi professionisti. Il legislatore sembra voler perseguire con l'introduzione della penalizzazione un obiettivo "perequativo", cioè il legislatore agisce sotto il timore di favorire una categoria che, secondo il sentire comune, è già ritenuta privilegiata. Tuttavia, introduce una differenza di trattamento anche rispetto lavoratori impatriati che percepiscono redditi da lavoro paragonabili a quelli dei calciatori (i quali beneficeranno di un regime più generoso). Inoltre, non vengono considerate altresì quelle categorie di atleti, come ad esempio i calciatori professionisti della Serie C o i cestisti professionisti i cui stipendi sono molto inferiori rispetto ai calciatori della Serie A. Mentre, gli atleti di federazioni sportive non professionistiche (pallavolo) potranno beneficiare del regime più conveniente dei lavoratori impatriati[66].

Infine, l'Agenzia delle Entrate è intervenuta con la circolare n. 33/E/2020 in cui chiarisce che il regime agevolato per gli sportivi professionisti non può essere applicato fino a quando non verrà adottato un apposito D.P.C.M. Quindi si introduce una sorta di inapplicabilità a tempo, la quale conduce ad un'inevitabile incertezza del regime compromettendo gli eventuali apporti benefici dell'agevolazione al sistema economico del Paese. Analizzando la norma, sembrerebbe che l'art 5-*quinquies* subordini all'emanazione del decreto solamente le modalità attuative del contributo destinato allo sviluppo dei

[64]G. Alleva, *La pratica sportiva in Italia*, Roma, 2016, urly.it/3cny7.

[65]V. Cafferata, N. Donna, *Il conto economico del Calcio Italiano*, 2018, pag. 10, urly.it/3cjyh.

[66]De Nicola M., Formica G , *Regime degli "impatriati" ampliato e potenziato, ma meno conveniente per gli sportivi professionisti"*, pag. 1 – 422.

settori giovanili. Da ciò emergerebbe che il regime per gli sportivi sia disciplinato dal comma 5-*quater*, perciò i due commi non parrebbero l'uno condizione necessaria dell'altro. In tal senso si muovono le conclusioni della stessa Agenzia delle Entrate sulle istruzioni del modello dei redditi PF 2020 in cui non si fa menzione della subordinazione del regime per gli sportivi impatriati al decreto attuativo.

Inoltre, la mancata applicazione del regime previsto per gli sportivi professionisti renderebbe a questi accessibile il regime generale per i lavoratori impatriati. Gli interessati potrebbero anche fare ricorso alla non invocabilità delle conseguenze sanzionatorie, ove vi sia una maggiore imposta non versata, per le obiettive condizioni di incertezza data l'interpretazione erariale non facilmente desumibile dal testo della norma e contraddittoria con le precedenti indicazioni fornite dalla stessa Agenzia delle Entrate. Le conseguenze più gravi sono proprio dovute dall'incertezza normativa che erode la competitività del nostro settore sportivo professionistico, rendendo vani i vantaggi che il regime avrebbe apportato al Paese[67].

3.4. Valutazioni sulle agevolazioni fiscali per neo-residenti.

Per stimare la reale attrattività del regime dei neo-residenti dobbiamo considerare quanti hanno usufruito dell'agevolazione. Si è passati nel primo anno di entrata in vigore da 99 a 442 contribuenti nel 2019[68]. Attuando una comparazione con altri regimi per il periodo d'imposta del 2018 i neo-residenti ammontavano a 226 generando un gettito fiscale complessivo pari a euro 21 milioni.[69], mentre il regime svizzero registrava circa 4.500 adesioni[70] e quello inglese circa 78.000[71]. L'efficacia dell'agevolazione non risulta compromessa dal numero esiguo di neo-residenti, il quale può essere giustificato sia dal fatto che quella dei High Net Worth Individuals è una categoria ristretta, sia dal fatto che il regime, essendo di recente introduzione, non ha ancora espresso le sue potenzialità. Possono, però, permanere dei dubbi sull'effettiva capacità della

[67]De Nicola M., Formica G., *Regime degli impatriati: non convincente l'interpretazione erariale sugli sportivi professionisti,* pag. 1 – 3029.

[68]C. Pirrone, C. Quartana, *Soggetti "neo-residenti": i servizi di investimento e intermediazione finanziaria,* in *Il Fisco*, 2021, pag. 1 – 1222.

[69]MEF Dipartimento delle Finanze, *Statistiche sulle dichiarazioni dei redditi persone fisiche (IRPEF), anno d'imposta 2018*.

[70] F. Antonacchio, *Sotto esame il regime fiscale dei paperoni,* in *Il Fisco,* 2020, pag. 447.

[71]A. Della Carità, E. A. Palmitessa, *I regimi fiscali italiani per attrarre capitale umano: concorrenza fiscale vs. eguaglianza tributaria*, pag. 24.

norma di creare degli indotti economici in Italia, in quanto l'agevolazione riguarda i soli redditi prodotti all'estero.

Come per le altre agevolazioni in materia di capitale umano si conclude che il regime dei neo-residenti non contrasti con i principi internazionali ed europei in materia di tassazione poiché viene rispettato il principio di non discriminazione basato sulla nazionalità, né contrasta con il divieto di aiuti di Stato di cui agli art. 107 ss. del T.F.U.E., in quanto non si rivolge ad imprese e non ha carattere selettivo. Ciononostante potrebbero crearsi delle situazioni di "discriminazione alla rovescia"[72].

Per quanto concerne l'ordinamento nazionale è noto che in giurisprudenza le agevolazioni fiscali non sono ritenute incostituzionali solo perché derogano al riparto delle spese pubbliche secondo capacità contributiva. Tale disciplina trova fondamento nel fatto che attrae soggetti molto abbienti in Italia, facendo acquisire al sistema economico le loro risorse e all'erario un gettito altrimenti non conseguibile. Inoltre, si osserva che la previsione di un'imposta sostitutiva forfetaria (regressiva rispetto al reddito) possa contrastare con il principio di progressività del sistema tributario di cui all'art. 53, comma 2 della Costituzione. Ciononostante, il testo costituzionale prevede che "il sistema tributario è informato a criteri di progressività", perciò il regime qui esaminato non è in grado di aprire un *vulnus* tale da considerare violato un principio costituzionale[73].

Infine, operando un breve confronto con i regimi introdotti in altri Paesi, il regime forfettario italiano prevede numerosi elementi di attrattività, come già esposto. Tuttavia, la competizione si basa anche su ulteriori elementi tangibili e intangibili. Anche sotto questo profilo l'Italia è indubbiamente attrattiva, date le sue caratteristiche storiche, socio-culturali e climatiche.

3.5. Valutazioni sulle agevolazioni fiscali per pensionati.

Data la recente introduzione del regime dedicato ai pensionati non sono disponibili informazioni pubbliche sul numero degli aderenti. Per misurarne l'efficacia occorre quindi comparare la stessa norma con altre analoghe introdotte all'estero per vagliarne il grado di attrattività. Il Portogallo vanta una certa attrattività per i pensionati. Il regime prevede l'esenzione dei redditi di pensione e degli altri redditi di fonte estera per 10 periodi d'imposta e una

[72]D. Stevanato, *Il regime fiscale dei neo-residenti come agevolazione selettiva in conflitto con principi costituzionali e regole europee,* in *Diritto Tributario Italiano,* 2020, pag. 441 – 442.

[73]R. Schiavolin, *Sulla costituzionalità dell'imposta sostitutiva italiana per i c.d. "neo-residenti" – I dubbi sollevati in dottrina sono superabili?,* in *Diritto Tributario Italiano*, 2018, pag. 439 – 441.

tassazione ad aliquota agevolata del 20% per i redditi derivanti da "attività ad alto valore aggiunto" prodotti in Portogallo, intuizione che è mancata al nostro legislatore per favorire gli investimenti in Italia. Inoltre, è riconosciuta una tassazione successoria che permette l'esenzione totale per i patrimoni trasmessi tra coniugi e in linea retta o diversamente un' aliquota massima del 10%[74]. Anche il regime portoghese richiede delle condizioni per poter accedere all'agevolazione, le quali, però, si rivelano meno stringenti poiché non si pongono limitazioni territoriali ove stabilire la residenza. Infine, l'opportunità di godersi la pensione in Portogallo è stata colta da numerosi pensionati italiani.

Per quanto concerne, invece, l'equità della norma non vengono poste condizioni di cittadinanza, quindi possono usufruire dell'agevolazione sia cittadini italiani che stranieri. D'altronde, vanno fatte le stesse considerazioni che concernono gli altri regimi agevolati per l'attrazione di capitale umano, ovvero non si ravvisa un contrasto con i principi dei Trattati del diritto dell'Unione Europea. Ciononostante, sotto il profilo dell'ordinamento interno potrebbe venire contestata la deroga al principio di eguaglianza tributaria, qualora l'eventuale scarso appeal del regime non sia in grado di giustificare il trattamento differenziato tra pensionati titolari di redditi pensionistici di fonte estera e i titolari di pensioni di fonte italiana[75].

Inoltre, l'agevolazione prevista per i pensionati è stata adottata con il fine di incentivare i consumi. Ciononostante possono emergere dubbi in merito alla categoria a cui la norma si rivolge, ovverosia i pensionati (i quali potrebbero comportare costi elevati, ad esempio a carico della sanità). Altri dubbi derivano dal fatto che prevedere agevolazioni sui redditi di fonte estera possa compromettere eventuali consumi ed investimenti in Italia. Inoltre, il regime pecca della mancata previsione di estendere le agevolazioni anche al nucleo familiare del beneficiario e ciò potrebbe far perdere di attrattività ed efficacia la norma.

Infine, il regime agevolato per i pensionati svolge la funzione di attrarre popolazione residente nei piccoli comuni dell'Italia meridionale, i quali stanno subendo un fenomeno di spopolamento. . I residenti sono diminuiti nell'Italia Meridionale e nelle Isole del 2,3%, quindi si contano 420.000 abitanti in meno

[74]G. Barbieri, G. Marianetti, *Dubbi e criticità sui regimi di favore per le pensioni prodotte in ambito internazionale,* in *Il Fisco*, 2019, pag. 1 – 2618.

[75]A. Della Carità, E. A. Palmitessa, *I regimi fiscali italiani per attrarre capitale umano: concorrenza fiscale vs. eguaglianza tributaria,* pag. 24.

rispetto al 2011[76]. Ciononostante possono pervenire dei dubbi sulla modalità con cui il legislatore ha deciso di far fronte a tale situazione. Infatti, attirare popolazione anziana per evitare la scomparsa di determinati centri, non sembra una soluzione efficace. Specialmente dal momento in cui l'agevolazione non è stata estesa anche al nucleo familiare del beneficiario.

È ragionevole ritenere che i pensionati nell'assumere la decisione di trasferire la residenza in un Paese estero tengano conto di alcuni fattori decisivi come il costo della vita, il valore dell'immobiliare, il clima, la qualità delle cure mediche, la gastronomia, la possibilità di integrazione, ambiente naturale, accessibilità ed, infine, le infrastrutture. Il Mezzogiorno potrebbe soddisfare alcune di queste condizioni, ma occorre considerare che, purtroppo, spesso nei piccoli comuni l'accesso ai servizi è più difficoltoso[77].

[76]ISTAT, *Il censimento permanente delle popolazioni e delle abitazioni. Prima diffusione dei dati definitivi 2018 e 2019,* 2020, urly.it/3cp-z.

[77]A. Crosti, S. Vignolisi, *Flat tax per attrarre i pensionati all'estero e Convenzioni sulle doppie imposizioni*, in *Il Fisco*, 2019, pag. 1 – 1015.

CAPITOLO VI

LIBERTÀ DI IMPRESA

di GREGORIO TARA

°°°

Sommario: 1. Introduzione alle tax expenditure per le imprese; 1.1. Bonus Ricerca e Sviluppo; 1.2. Patent Box; 1.3. Welfare Aziendale; 2. Obiettivi bonus ricerca e sviluppo; 2.1. Obiettivi Patent Box; 2.2. Obiettivi welfare aziendale; 3. Valutazione; 3.1. Valutazione Bonus Ricerca e Sviluppo e Patent Box; 3.2.Valutazione Welfare Aziendale.

°°°

1. Introduzione alle tax expenditure per le imprese.

Le Tax Expenditure adottate dallo stato italiano sono molteplici, alcuni osano dire troppe e confuse, per far maggior chiarezza è stato pure stilato un vademecum ragionato sugli incentivi dal MISE.

A seconda della forma giuridica di un impresa, della dimensione, dalla sua localizzazione e da altri mille fattori, possiamo trovare diversi incentivi che sostengono le imprese; questi possono essere utilizzati in diversi momenti della vita di un impresa, dalla sua fondazione (tasso agevolato per le start-up) alla sua ristrutturazione (eco-bonus).

Inoltre gli incentivi possono assumere diverse forme:

- Crediti d'imposta
- Detrazioni
- Deduzioni
- Finanziamenti Agevolati
- Super-ammortamenti

Queste misure sono state pensate per agevolare la libertà d'impresa e aiutare gli imprenditori italiani in un periodo storico non troppo favorevole, spronando le persone a creare lavoro o a migliorare le attività esistenti, incentivando i finanziamenti e lo sviluppo.

Importanti manovre sono state attuate nel campo delle piccole e medie imprese innovative, start-up, attraverso l'incentivazione sugli investimenti, credito di imposta per la ricerca e sviluppo, forme societarie semplificate e

prestiti con tassi agevolati.

Il mercato moderno è molto più ampio di quello di qualche decennio fa, la globalizzazione ha esteso il mercato, rendendo la competizione più ampia, senza innovazione le imprese rischiano di rimanere indietro o di precludersi una grande fetta di mercato; i diversi strumenti messi a disposizione dallo stato italiano se utilizzati bene possono permettere alle nostre imprese di compiere un passo in avanti e di creare posti di lavoro nuovi a condizioni molto più favorevoli, dando forza all'iniziativa privata per rimediare alla scarsa iniziativa pubblica.

L'idea di favorire le diverse imprese attraverso interventi normativi mirati si è diffusa negli ultimi anni in tutta l'area europea, a partire dalla Germania nel 2011 con un piano chiamato "Industria 4.0" ed è stato esportato ai diversi paesi membri dell'unione fino ad arrivare in Italia che tra il 2016 e il 2017 ha messo in vigore normative a favore attraverso il piano di stabilità[1].

Tra le agevolazioni fiscali più importanti, che analizzeremo in seguito, quelle legate all'innovazione possiamo distinguere:

- La patent box: riferita a imprese che posseggono marchi, brevetti o che siano titolari di altri beni immateriali che comunque puntino su attività di ricerca e sviluppo.
- Il bonus ricerca: che in base alla quantità di investimenti effettuati attribuisce all'impresa un credito di imposta .
- Il welfare aziendale

Attraverso la ricerca e lo sviluppo infatti, oltre a generare nuovi posti di lavoro, si cerca di implementare o rinnovare i prodotti rendendoli personalizzabili o più adatti ai tempi moderni.

Queste innovazioni sono importanti per rimettere il sistema aziendale Italiano in pari con la concorrenza, incrementando il patrimonio di conoscenze, semplificando i processi e rendendoli più efficaci ed efficienti.

1.1. Bonus Ricerca e Sviluppo.

Il Primo bonus che andremo a trattare è il credito d'imposta per la ricerca e lo sviluppo, agevolazione che incentiva la spesa privata in innovazione in cambio di un rimborso in percentuale di quanto speso.

Interventi normativi di questo tipo cercano di incentivare le imprese a investire in ricerca e sviluppo nel nostro paese, venendo meno ad una carenza pubblica, cercando di fermare la fantomatica fuga di cervelli dall'Italia, dando più posto di lavoro ai ricercatori e allo stesso tempo di migliorare la situazione

[1]P. Boria *La ricerca e l'innovazione industriale come fattori di una fiscalità agevolata,* 2017.

delle imprese attraverso l'innovazione.

Non essendo l'attività di ricerca definita dal nostro sistema normativo, possono sorgere diverse problematiche, non esiste una definizione chiara e precisa per definire gli elementi essenziali che deve presentare per essere riconosciuta[2].

Nè in campo civile, tributario o amministrativo infatti vi è un'esplicazione degli elementi fondanti di tale attività che quindi può portare a incomprensioni e fraintendimenti; l'unico modo per essere individuato infatti è attraverso l'analisi del bilancio e delle definizioni che troviamo in tale ambito.

L'innovazione all'interno dell'attività produttiva, può assumere innumerevoli forme, può trattarsi della miglioria di un prodotto, della semplificazione di un processo, della differente gestione delle risorse o altre attività che portino un beneficio a chi le sviluppa.

Grazie al D.L. 23/12/2013, n. 145 però riusciamo a far maggiore chiarezza e definire più precisamente come funziona, quali attività include e a chi è rivolta tale agevolazione.

All'articolo 1 si specifica chi può avvalersene: tutte le imprese indipendentemente dalla forma giuridica, dal settore economico in cui operano o dal regime giuridico adottato, alle imprese residenti o alle stabili organizzazioni nel territorio dello Stato di soggetti non residenti che eseguono le attività di ricerca e sviluppo nel caso di contratti stipulati con imprese residenti o localizzate in altri Stati membri dell'Unione europea (art 1bis).

Esse possono fruire di un credito di imposta pari al 25% delle spese sostenute, che può arrivare al 50% in alcuni casi che analizzeremo in seguito per un massimo di 10 milioni al massimo a patto che investano almeno 30,000 euro.

Le attività riconosciute al fine dell'erogazione di tale credito d'imposta sono elencate nell'articolo 4 che riportiamo in seguito:

a) lavori sperimentali o teorici svolti, aventi quale principale finalità

l'acquisizione di nuove conoscenze sui fondamenti di fenomeni e di fatti osservabili, senza che siano previste applicazioni o utilizzazioni pratiche dirette;

b) ricerca pianificata o indagini critiche miranti ad acquisire nuove conoscenze, da utilizzare per mettere a punto nuovi prodotti, processi o servizi o permettere un miglioramento dei prodotti, processi o servizi esistenti ovvero la creazione di componenti di sistemi complessi, necessaria per la ricerca industriale, ad esclusione dei prototipi di cui alla lettera c);

[2]P. Boria *La ricerca e l'innovazione industriale come fattori di una fiscalità agevolata.*

c) acquisizione, combinazione, strutturazione e utilizzo delle conoscenze e capacità esistenti di natura scientifica, tecnologica e commerciale allo scopo di produrre piani, progetti o disegni per prodotti, processi o servizi nuovi, modificati o migliorati; può trattarsi anche di altre attività destinate alla definizione concettuale, alla pianificazione e alla documentazione concernenti nuovi prodotti, processi e servizi; tali attività possono comprendere l'elaborazione di progetti, disegni, piani e altra documentazione, purché non siano destinati a uso commerciale; realizzazione di prototipi utilizzabili per scopi commerciali e di progetti pilota destinati a esperimenti tecnologici o commerciali, quando il prototipo è necessariamente il prodotto commerciale finale e il suo costo di fabbricazione è troppo elevato per poterlo usare soltanto a fini di dimostrazione e di convalida;

d) produzione e collaudo di prodotti, processi e servizi, a condizione che non siano impiegati o trasformati in vista di applicazioni industriali o per finalità commerciali.

Non si considerano attività di ricerca e sviluppo le modifiche ordinarie o periodiche apportate a prodotti, linee di produzione, processi di fabbricazione, servizi esistenti e altre operazioni in corso, anche quando tali modifiche rappresentino miglioramenti. (art 5)

Per determinare quali spese possono rientrare interviene l'articolo 6 che stabilisce una lista di spese ammesse:

- personale dipendente titolare di un rapporto di lavoro subordinato, anche a tempo determinato, direttamente impiegato nelle attività di ricerca e sviluppo(*)
- personale titolare di un rapporto di lavoro autonomo o comunque diverso dal lavoro subordinato direttamente impiegato nelle attività di ricerca e sviluppo(*)
- contratti stipulati con imprese residenti rientranti nella definizione di start-up innovative o imprese rientranti nella definizione di PMI innovative che non si tratti di imprese appartenenti al medesimo gruppo dell'impresa committente (*)
- quote di ammortamento delle spese di acquisizione o utilizzazione di strumenti e attrezzature di laboratorio
- contratti stipulati con università, enti di ricerca e organismi equiparati per il diretto svolgimento delle attività di ricerca e sviluppo (*)
- contratti stipulati con imprese per il diretto svolgimento delle attività di ricerca e sviluppo ammissibili al credito d'imposta a condizione che non si tratti di imprese appartenenti al medesimo gruppo dell'impresa committente.
- competenze tecniche e privative industriali relative a un'invenzione

industriale o biotecnologica, a una topografia di prodotto a semiconduttori o a una nuova varietà vegetale, anche acquisite da fonti esterne

- materiali, forniture e altri prodotti analoghi direttamente impiegati nelle attività di ricerca e sviluppo anche per la realizzazione di prototipi o impianti pilota relativi alle fasi della ricerca industriale e dello sviluppo sperimentale

Per i gruppi contraddistinti dall'asterisco(*) il credito d'imposta è pari al 50% anziché il 25%.

A seguito delle Leggi di Bilancio 2020 e del 2021 la materia ha subito numerose modifiche, partendo dalle aliquote deducibili, passando per l'ambito temporale di applicazione ma mantenendo le sanzioni.

Le nuove aliquote sono state fissate secondo il seguente schema:

Tabella 1 – L. 178/2020 (art. 1, c. 1064): Incremento misura del credito d'imposta

Tipologia credito	Misura	
	Legge di Bilancio 2020	Legge di Bilancio 2021
Ricerca e sviluppo	12% (max 4 Ml€)	20% (max 4 Ml€)
Innovazione tecnologica	6% (max 1,5 Ml€)	10% (max 2 Ml€)
Design e ideazione estetica	6% (max 1,5 Ml€)	10% (max 2 Ml€)
Innovazione tecnologica per transizione ecologica o di innovazione digitale 4.0	10% (max 1,5 Ml€)	15% (max 2 Ml€)

Fonte: www.ipsoa.it

Inoltre "per le imprese operanti nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia per le sole attività di ricerca e sviluppo, anche in materia Coronavirus, sono previste le seguenti aliquote: 25% per le Grandi imprese, 35% per le Medie imprese e 45% per le Piccole imprese. La Legge di Bilancio 2021 estende le stesse aliquote anche alle imprese delle regioni colpite dal sisma del Centro Italia, ovvero Lazio, Marche e

Umbria"[3].

Per quanto riguarda le Sanzioni leggiamo; "L'indebita compensazione di crediti superiori a 50 mila euro in un anno è punita con la reclusione da 6 mesi a 2 anni in caso di credito non spettante e da 1 anno e 6 mesi a 6 anni in caso di credito inesistente. Per i casi più controversi, al fine evitare l'applicazione delle sanzioni, potrebbe essere opportuno richiedere un parere al MISE. "

1.2. Patent Box.

Il secondo bonus di cui andremo a parlare è il Patent Box, non semplice da trattare ma strettamente correlato al bonus ricerca e sviluppo, infatti probabilmente ha la stessa funzione del precedente incentivo ma il funzionamento è diverso.

Introdotto con il D.M. 30/07/2015, prevede la detassazione al 50% dei redditi provenienti da brevetti, marchi e altri strumenti elencati all'interno della stessa norma.

Rientrano nel regime di Patent box i redditi derivanti da:

- concessione in uso del diritto all'utilizzo dei beni immateriali agevolati;
- uso diretto dei beni immateriali.

Nel primo caso, il reddito agevolabile è costituito dai canoni (royalties) derivanti dalla concessione in uso dei beni, al netto dei costi fiscalmente rilevanti diretti e indiretti a essi connessi. In caso di utilizzo indiretto infragruppo, i criteri e metodi di determinazione del reddito agevolabile possono essere stabiliti mediante accordo preventivo, nella forma del ruling c.d. internazionale, con l'Agenzia delle entrate.

Nel secondo caso, il contributo economico generato dal bene consiste nella quota di reddito (o perdita) di impresa ascrivibile ad esso (c.d. royalty implicita). I criteri e metodi di determinazione del contributo economico al reddito di impresa in questo caso devono essere stabiliti mediante accordo preventivo con l'Agenzia delle entrate"[4].

Diverse categorie possono usufruire di tale bonus:

- le persone fisiche che esercitano imprese commerciali
- le società in nome collettivo
- le società in accomandita semplice
- le società per azioni e in accomandita per azioni,

[3]Gruppo Delbarba, *Credito d'imposta R&S, Innovazione e Design – Legge di Bilancio 2021*, 2021 urly.it/3cvd_.

[4]P. Sella, *Il regime di Patent Box dopo la circolare n. 11 e la Manovra* Correttiva, in *Fiscalità e commercio internazionale,* 2017, pag. 43 e ss.

- le società a responsabilità limitata,
- le società cooperative e le società di mutua assicurazione,
- gli enti pubblici e privati diversi dalle società
- i trust, residenti nel territorio dello Stato, che hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali
- gli enti pubblici e privati diversi dalle società
- i trust che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciale
- gli organismi di investimento collettivo del risparmio, residenti nel territorio dello Stato
- le società e gli enti di ogni tipo, compresi i trust, con o senza personalità giuridica, non residenti nel territorio dello Stato

I soggetti giuridici qui sopra elencati possono avvalersi di diversi strumenti per ricevere tale bonus, essi svariano a seconda della tipologia d'impresa e dal mercato in cui opera, possono essere beni materiali o immateriali, tangibili o intangibili ma derivano tutti dall'attività di ricerca portando innovazione e nuove entrate all'impresa direttamente e alo stato indirettamente ;dall'articolo 6 della stessa normativa possiamo individuare più precisamente questi strumenti e di conseguenza analizzarli:

- Software protetto da copyright
- Brevetti industriali o per invenzione
- Marchi di impresa o collettivi registrati o da registrare
- Disegni o Modelli tutelabili legalmente
- Informazioni industriali
- Esperienze tecnico-industriali

"Sono invece esclusi dall'agevolazione il diritto d'autore, ad eccezione del software protetto da copyright, e le liste di nominativi, quali ad esempio le liste fornitori e clienti. Per la definizione delle suddette tipologie di beni immateriali e dei requisiti per la loro esistenza e protezione si fa riferimento alle norme nazionali, dell'Unione Europea ed internazionali e a quelle contenute in regolamenti dell'Unione Europea, Trattati e Convenzioni internazionali in materia di proprietà industriale e intellettuale applicabili nel relativo Paese di protezione del bene"[5].

Come un impresa può usufruire di tale agevolazione, per quanto tempo e con quali modalità, ci viene spiegato dall'articolo 4:

1. L'opzione ha durata pari a cinque periodi di imposta, è irrevocabile ed è rinnovabile.

[5]P. Sella, *Il regime di Patent Box dopo la circolare n. 11 e la Manovra Correttiva*, pag43 e ss.

2. Per i primi due periodi d'imposta successivi a quello in corso al 31 dicembre 2014, l'opzione di cui al comma 1 è comunicata all'Agenzia delle entrate secondo le modalità e i termini indicati in apposito Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate; l'opzione riguarda il periodo d'imposta nel corso del quale essa è comunicata e di successivi quattro. A decorrere dal terzo periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2014, l'opzione è comunicata nella dichiarazione dei redditi e decorre dal periodo d'imposta al quale la medesima dichiarazione si riferisce.

Quindi per quanto appena esplicato dal precedente articolo, per i 5 periodi d'imposta successivi l'impresa otterrà un credito d'imposta pari al 50% del valore dei redditi derivanti dalle modalità prima descritte in maniera irrevocabile e con l'opzione per rinnovare.

Il legislatore ha deciso di regolare il caso di fusione o scissione, dato che in alcuni casi per le grandi aziende conviene far svolgere la ricerca a start-up innovative o soggetti giuridici simili e poi inglobarle o acquistarle, mentre è frequente che aziende simili si fondano per arrivare ad uno scopo comune, quindi in tali casi, il soggetto avente causa subentra nell'esercizio dell'opzione e continuerà ad utilizzare tale agevolazione, non togliendo questo vantaggio.

La situazione è diversa nel caso in cui chi utilizzasse questa agevolazione va in contro ad una situazione di incertezza o di crisi, infatti non può essere utilizzato da aziende che si trovino in stato di liquidazione, amministrazione straordinaria per via di una crisi o quelle che si trovano in una procedura di fallimento.

1.3. Welfare Aziendale.

Passiamo ora al terzo ed ultimo bonus che tratteremo, un altra agevolazione molto interessante che è stata introdotta con la legge di stabilità del 2016 e poi migliorata nel 2017 e riguarda la detassazione del welfare aziendale.

Con questo termine indichiamo qualsiasi iniziativa che un datore di lavoro può intraprendere per migliorare il benessere di un dipendente o della sua famiglia.

Ritenuta come una scelta vincente da ambo il lati in quanto ci guadagnano sia il titolare che il lavoratore; il primo non dovrà pagare tasse aggiuntive, infatti la somma erogata attraverso questo meccanismo è soggetta ad una tassazione agevolata, mentre se dovesse premiare il dipendente con una somma in danaro andrebbe in contro al pagamento di un regime normale di tassazione;il secondo invece si vedrà recapitare un premio maggiore in busta paga spendibile secondo la natura del premio stesso.

Il reddito di lavoro dipendente in base ad un principio di onnicomprensività

è costituito dalle somme e dai valori a qualunque titolo percepiti nell'anno di riferimento. I compensi in natura sono costituiti da quella parte della retribuzione non corrisposta in denaro, ma in beni e servizi, costituendo vantaggi accessori rispetto alla retribuzione. La casistica dei fringe benefits tassati è assai ricca e le ipotesi più ricorrenti sono:

- vantaggi di natura finanziaria, come i prestiti agevolati, le partecipazioni agli utili, ecc.;
- benefici di natura personale e/o familiare, come l'abitazione, l'autovettura, i telefoni cellulari, le borse di studio, i corsi di specializzazione, iscrizioni a circoli privati, ecc..[6]

Di sicuro molti lavoratori preferiscono avere un aumento in denaro piuttosto che in natura, visto il vincolo di spendibilità e l'impossibilità a spendere il bonus secondo la propria volontà ma i vantaggi che ne derivano sono molteplici.

Oltre a portare un vantaggio economico questi benefit hanno l'obbiettivo di aumentare la rendita dei lavoratori, spronandoli a lavorare meglio, a centrare l'obbiettivo e a diminuire l'assenteismo sul posto di lavoro.

La macchina, il telefono o il computer aziendale possono fare molto comodo e far risparmiare molti soldi al lavoratore, mentre vantaggi di natura finanziaria la partecipazione agli utili possono far sentire il lavoratore parte dell'impresa in modo più profondo e di conseguenza farne aumentare l'impegno.

Il maggior vantaggio per il datore di lavoro però è che non sono tassati i compensi in natura indicati al comma 2 dell'art. 51 del TUIR aventi per oggetto:

- i contributi di assistenza sanitaria versati ad enti o casse per un importo non superiore a 3.615,20 euro per anno;
- le somministrazioni di vitto in mense organizzate dal datore di lavoro o gestite da terzi;
- le prestazioni di servizi di trasporto collettivo sostenute dall'azienda a favore della generalità o di categorie di dipendenti;
- l'utilizzazione delle opere e dei servizi di cui al comma 1 dell'art. 100 del TUIR da parte dei dipendenti e loro familiari;
- le somme, i servizi e le prestazioni erogati dal datore di lavoro alla generalità o a categorie di dipendenti per la frequenza degli asili nido e di colonie climatiche da parte dei familiari;

[6]M. Sodini, *Il welfare aziendale, opportunità e trattamento* fiscale, in *A&F*, 2014, pag. 31 e ss.

- il valore delle azioni offerte alla generalità dei dipendenti per un importo non superiore a euro 2.065,83[7].

Questo tipo di bonus deve essere offerto ad una generalità di dipendenti, non solo ad una cerchia ristretta, facendo aumentare il benessere del lavoratore, della sua famiglia e può essere stanziato come premio per la produttività o incentivo all'impegno sul lavoro.

I vantaggi non sono finiti qui, infatti offendo tali servi, come il trasporto per i dipendenti, il servizio di mensa si favorisce la convivialità dei lavoratori, si migliorano le relazioni tra colleghi migliorando l'ambiente di lavoro e rapporti con i colleghi.

Negli ultimi anni inoltre sono nate diverse imprese che offrono molteplici soluzioni per offrire maggiori soluzioni ai dipendenti, si spazia infatti dal buono pasto fino al buono vacanza passando per innumerevoli buoni spendibili sia di persona che tramite internet.

In Italia, i più utilizzati risultano i buoni pasto, con il 70% delle aziende che li utilizza, seguiti da buoni per le tasse scolastiche dei figli, sostegni alla famiglia 59%, servizi di benessere 54% e buoni per lo shopping 52%.

In un articolo, Altamira ha identificato 12 aree di welfare aziendale e rilevato la quota percentuale di imprese che attuano almeno una iniziativa per area. Ecco il risultato, che mostra evidenti miglioramenti rispetto agli stessi dati rilevati nel 2017:

- Sicurezza e prevenzione degli incidenti 50,2%
- Polizze assicurative 46%
- Formazione per i dipendenti 45,3%
- Conciliazione vita-lavoro, sostegno ai genitori 43,3%
- Sanità integrativa 38,6%
- Sostegno economico ai dipendenti 34,7%
- Previdenza integrativa 27,6%
- Welfare allargato alla comunità 24%
- Sostegno ai soggetti deboli e integrazione sociale 17,1%
- Servizi di assistenza 13,8%
- Cultura e tempo libero 6,8%
- Sostegno all'istruzione di figli e familiari 4,2%[8]

Per la fornitura dei servizi per il welfare, sono nati in Italia una moltitudine di portali che offrono diverse soluzioni ai destinatari, infatti non è sempre possibile al datore di lavoro offrire direttamente il servizio, ma potrà acquistare

[7]M. Sodini., *Il welfare aziendale, opportunità e trattamento fiscale,* pag. 31 e ss.

[8]De Vita A., *Guida al welfare aziendale: incentivi, vantaggi e piattaforme*, 2020, urly.it/3cvd-.

dei buoni dai suddetti portali che si occuperanno di trovare accordi con chi offrirà il servizio.

Il numero di piattaforme che offrono tale servizio è in continua crescita, con servizi sempre più personalizzabili ed aree dedicate ai manager delle risorse umane per venire sempre più incontro alle diverse esigenze dei lavoratori.

Come si evince dall'art 51 comma 3 del T.U.I.R. salvo specifiche eccezioni, i beni ceduti ed i servizi prestati al dipendente, o ai familiari di questi, anche se non fiscalmente a carico, compreso il diritto di ottenerli da terzi, concorrono a formare reddito nella misura del loro "valore normale", così come definito dalle previsioni di cui all'art. 9 del medesimo Testo Unico.

L'ultimo periodo del citato comma 3 dispone che non concorre a formare il reddito (di lavoro dipendente) il valore dei beni ceduti e dei servizi prestati se complessivamente di importo non superiore nel periodo d'imposta 258,23 euro; se il predetto valore è superiore al citato limite, lo stesso concorre interamente a formare il reddito.

Tale ultima disposizione si riferisce esclusivamente ai compensi in natura e, in particolare, prevede l'esclusione dal reddito di lavoro dipendente per i beni e i servizi di valore non superiore ad un determinato ammontare, stabilito in 258,23 euro.

Per il periodo d'imposta del 2020 il governo ha deciso di raddoppiare il limite del bonus welfare da 258,13 a 516,26€ per avvantaggiare le famiglie e soprattutto le imprese in difficoltà per colpa della pandemia.

Questa modifica è stata introdotta con il seguente articolo:

Art. 112. Raddoppio limite welfare aziendale anno 2020

1. Limitatamente al periodo d'imposta 2020, l'importo del valore dei beni ceduti e dei servizi prestati dall'azienda ai lavoratori dipendenti che non concorre alla formazione del reddito ai sensi dell'art. 51, comma 3, del Presidente della Repubblica 22 dicembre 19886, n. 917 è elevato ad euro 516,46.

2. Agli oneri derivanti dal presente articolo valutati in 12,2 milioni di euro per l'anno 2020 e in 1,1 milioni di euro per l'anno 2021, si provvede ai sensi dell'articolo 114.

Questo innalzamento del limite di agevolazioni esenti d'imposta è un grande vantaggio sia per le imprese che per i lavoratori; infatti raddoppiando l'importo entrambe le parti avranno innumerevoli vantaggi:

il datore di lavoro potrà beneficiare di un esenzione maggiore

il lavoratore avrà il doppio del bonus da utilizzare per se stesso o la sua famiglia.

Suddetto innalzamento della soglia potrebbe addirittura essere prorogato, il

limite di 258,23€ infatti è stato introdotto 20 anni fa, in riferimento alle lire (500.000 lire); considerando l'inflazione e il conseguente aumento del prezzo medio di un paniere di beni, il limite risulta basso se confrontato al suo valore iniziale.

Nella risoluzione in esame l'Agenzia delle Entrate specifica che, nel caso in cui le strutture utilizzate non siano di proprietà dell'azienda, il dipendente deve risultare estraneo al rapporto che intercorre tra il fornitore del servizio e l'azienda, in particolare non deve risultare quale beneficiario dei pagamenti effettuati dall'azienda all'erogatore del servizio; diversamente le somme ricevute dal dipendente concorrerebbero alla tassazione.

2. Obiettivi bonus ricerca e sviluppo.

Come leggiamo sul sito del Mise: La misura si pone l'obiettivo di stimolare la spesa privata in Ricerca, Sviluppo e Innovazione tecnologica per sostenere la competitività delle imprese e per favorirne i processi di transizione digitale e nell'ambito dell'economia circolare e della sostenibilità ambientale [9].

Quindi si può pensare che il legislatore lo abbia introdotto come incentivo ad investire in un campo in cui siamo rimasti indietro negli anni, con pochi investimenti da parte delle imprese private e pure dello stato.

Il tema è molto legato al bonus descritto nel capitolo sull'attrazione del capitale umano in quanto molti ricercatori sono fuggiti all'estero visto la mancanza di fondi per la ricerca in un tempo passato ma che potrebbero tornare a lavorare in patria a seguito di tale incentivazione.

Negli ultimi 3 anni questo bonus è costato 727,1 milioni annui allo stato, pertanto si suppone che sia stato utilizzato in larga scala dalle imprese ma non di certo tanto da rimediare ai tanti anni con investimenti non sufficienti.

La spesa per la ricerca e lo sviluppo in relazione al PIL infatti in Italia è inferiore al 2% contro un obbiettivo del 3% che doveva essere raggiunto nel 2020, a livello europeo siamo a metà classifica come spesa in rapporto al PIL.

Le regioni in cui si spende di più sono Piemonte ed Emilia Romagna mentre la Calabria e la Valle d'Aosta si trovano i ultima posizione.

Con la modifica della normativa, attraverso la legge di stabilità del 2020 lo stato cerca di rimediare ad un bilanciamento degli investimenti in tutta Italia, favorendo le regioni meno sviluppate del sud detassando maggiormente gli investimenti, mentre nelle altre si abbassano le quote rendendo non più tanto conveniente investire in questo campo; con la legge di stabilità del 2021 si sono alzate di nuovo le percentuali relative al credito d'imposta cercando di favorire

[9]MISE, *Credito d'imposta ricerca, sviluppo, innovazione e design*, Www.mise.gov.it.

nuovamente la ricerca ma confondendo ulteriormente i cittadini che ne fanno uso.

La spesa per la ricerca e lo sviluppo a livello nazionale proviene per quasi il 55% da imprese e privati, per il 30% da istituzioni pubbliche, per il 10% da investitori esteri e una piccola percentuale da enti non profit e università. (dati istat)

Il settore della manifattura è al primo posto per investimenti in ricerca e sviluppo, trainato dai forti investimenti privati.

A livello mondiale l'America si piazza al primo posto, seguita dalla Cina che ha quasi triplicato la sua spesa annuale negli ultimi anni e dal Giappone.

2.1. Obiettivi Patent Box.

Gli obiettivi di questo bonus sono presumibilmente simili a quelli del bonus ricerca e sviluppo, tramite la ricerca e lo sviluppo si può giungere all'invenzione e quindi al brevetto di un nuovo prodotto.

Secondo il ministero italiano dello sviluppo economico infatti, la funzione di tale agevolazione è la seguente:

Il regime ha l'obiettivo di rendere il mercato italiano maggiormente attrattivo per gli investimenti nazionali ed esteri di lungo termine, tutelando al contempo la base imponibile italiana, in quanto:

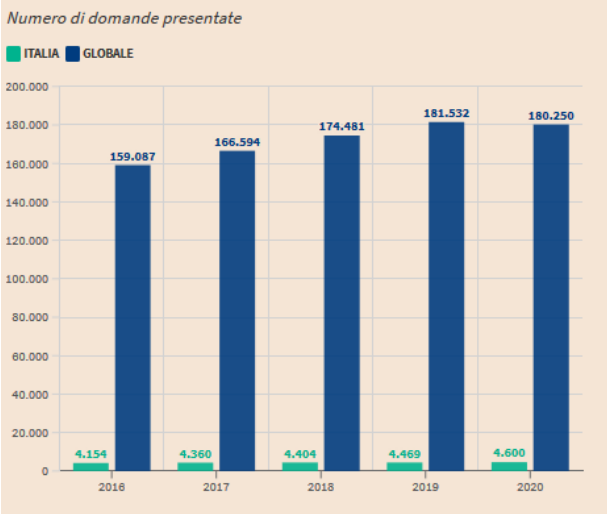
1. incentiva la collocazione in Italia dei beni immateriali attualmente detenuti all'estero da imprese italiane o estere;
2. incentiva il mantenimento dei beni immateriali in Italia, evitandone la ricollocazione all'estero;
3. favorisce l'investimento in attività di ricerca e sviluppo[10].

Detassando la metà dei redditi prodotti secondo i metodi elencati dalla normativa e sfruttando tale bonus infatti molte azienda sono tentate dall'aumentare i propri investimenti in ricerca e sviluppo di beni materiali o immateriali che innovino il prodotto e che lo facciano con un risparmio notevole in confronto ad un concorrente estero che magari agisce senza agevolazioni.

Qualche azienda estera potrebbe essere interessata pure a spostare la sua sede in Italia o addirittura aprire una sede secondaria qui per sfruttare questo vantaggio a suo favore, alleggerendo il suo peso fiscale se si trova in uno stato con condizioni peggiori; con questa mossa infatti potrebbe

Resta comunque difficile centrare tutti questi obbiettivi con un solo bonus e lo è pure verificare se abbia avuto un riscontro positivo da quando è entrato in vigore; il numero di brevetti in Italia è cresciuto negli ultimi anni e pure la spesa dello stato per far fronte ad esso ma non è possibile capire se vi è una stretta correlazione con tale agevolazione.

Grafico 1 - Crescita delle domande di Brevetto all'EPO

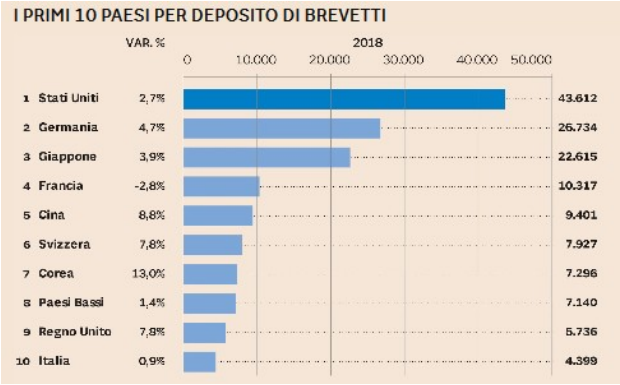


Fonte: European Patent Box

Come possiamo notare dal grafico, il numero delle domande è in continua crescita in Italia, nonostante la pandemia e il duro periodo economico infatti vi è stato un aumento pure nel 2020, i campi in cui vi è stato un maggior contributo sono quello medico, biotech e tecnologie sanitarie mentre vi è stata una leggera flessione nel campo dei trasporti.

Andiamo ora a fare un confronto a livello mondiale per quanto riguarda il deposito di brevetti, cercando di capire a che livello si colloca il nostro paese in co

Grafico 2 - Numero mondiale di brevetti



Fonte: Il sole 24 ore

L'Italia si piazza nella top 10 a livello mondiale per numero di brevetti ma la sua spesa è la metà di quella francese e non è paragonabile a quella dei paesi nelle prime 3 posizioni; con il Patent Box e con il bonus ricerca e sviluppo si cerca di colmare questo gap incentivando le imprese ad investire in ricerca e sul proprio futuro ma la strada è ancora lunga e difficilmente basteranno queste agevolazioni di questo tipo.

Senza maggiori investimenti da parte del pubblico e senza maggiori incentivazioni per i privati il gap con gli altri paesi non sarà colmato ma anzi, rischiamo che si allarghi ulteriormente.

2.2. Obiettivi welfare aziendale.

Con l'imposizione di regimi fiscali favorevole e con la detassazione di alcune spese per il welfare aziendale, il legislatore cerca di migliorare il benessere dei lavoratori senza andare a pesare su quello del datore di lavoro.

Detassando completamente le spese fino a 516€ per gli aumenti in natura, il datore sarà incentivato ad utilizzare tale agevolazione piuttosto che aumentare la busta paga, in quanto l'aumento effettivo sarebbe maggiore; dal lato di chi riceve questo bonus invece vi possono essere diverse pensieri, i soldi ricevuti infatti sono vincolati a certe tipologie di spese, non sono spendibili come si vuole nonostante le soluzioni siano molteplici.

Senza dubbio la maggior parte dei benefit sono molto apprezzati dai lavoratori, una macchina aziendale, un computer o un telefono fornito dall'azienda fanno risparmiare moltissimo denaro al lavoratore, aumentandone il benessere e migliorando la sua condizione dandogli la possibilità di far crescere le sue prestazioni e il suo impegno sul posto di lavoro.

Gli strumenti finanziari che mette a disposizione, come la partecipazione

agli utili, le azioni offerte come bonus, forniscono notevoli incentivi al lavoratore coinvolgendolo di più all'interno dell'impresa e facendolo sentire più coinvolto nel progetto.

L'istituzione di una mensa, dei servizi di trasporto, il servizio di asili nidi offerto dalla propria azienda fanno si che il benessere aziendale cresca notevolmente, favorendo un ambiente migliore all'interno dell'azienda e facendo risparmiare soldi e tempo alle famiglie del lavoratore e allo stesso.

I numerosi portali nati per erogare i bonus welfare hanno convenzioni con diverse imprese o servizi che svariano in tutti i campi, dai buoni pasto a quelli per la benzina, dal pagamento delle tasse dei figli allo shopping passando per diversi servizi per il benessere del lavoratore e della sua famiglia; la critica che però nasce spesso è che questi bonus non sono spendibili proprio da tutti gli operatori, i buoni pasto non vengono riconosciuti in tutti i ristoranti, così come quelli benzina e per lo shopping, finisce così che per spendere questi bonus ci si imbatte in numerose difficoltà e limitazioni.

La spesa per lo stato negli ultimi anni non è valutabile in quanto è difficile tenere traccia di un bonus del genere ma vedendo la continua espansione dei portali che offrono tale servizio si suppone utilizzato in larga scala.

In seguito si riportano alcuni esempi di aziende Italiane che si sono mosse negli ultimi anni per offrire ai loro dipendenti dei servizi che migliorassero la condizione lavorativa e quella famigliare:

Gruppo Tod's

Anche il gruppo Tod's ha elaborato un piano di welfare volto a migliorare le condizioni di vita dei dipendenti che prevede la copertura dell'acquisto dei libri scolastici dei figli, delle cure specialistiche e degli interventi chirurgici anche per i familiari, portando avanti quella che il patron di Tod's chiama la «politica del compasso».

Secondo questa logica, in considerazione del fatto che il successo dell'azienda arriva dai dipendenti, è necessario restituire al territorio quello che lo stesso offre destinando una piccola percentuale degli utili ai territori cui le società sono legate. Le risorse finanziarie messe a disposizione dalle aziende dovrebbero essere dirette ad aiutare l'infanzia, gli anziani ed i giovani sopperendo alle carenze degli enti locali, associazioni ecc. che non dispongono dei fondi necessari per erogare certi tipi di servizi.[11]

Mazzucchelli 1849 di Castiglione Olona (VA), premiata dal Welfare Index

[11]M. Sodini., *Il welfare aziendale, opportunità e trattamento fiscale,* pag. 31 e ss.

PMI 2019 con il Premio Speciale del Comitato Guida. Nato come un piccolo opificio e oggi leader nel suo settore, Mazzucchelli 1849 Spa è un'azienda familiare alla sesta generazione che nel tempo è riuscita a creare un legame indissolubile con la propria comunità, contribuendo alla costruzione di scuole, strade, abitazioni e un museo. All'interno l'azienda vanta un intero poliambulatorio rivolto ai dipendenti, alle loro famiglie e ai pensionati ex-lavoratori[12].

Lamborghini

Tra le imprese che sono riuscite a realizzare un sistema di welfare aziendale vi si trova Lamborghini.

Lamborghini che considera i propri dipendenti come risorse fondamentali per la messa in scena del successo dell'impresa.

Ampio spazio è dato alla work-life balance. Nello specifico: alla flessibilità oraria; attenzione riservata ai neogenitori e alle donne in gravidanza;

programma di integrazione sanitaria, che prevede rimborsi sia per la prestazione medica usufruita ma anche una retribuzione del tempo e del viaggio di fruizione di tale servizio; Diritto allo studio, campi estivi per i figli dei dipendenti; premi in ferie per i 25 anni di anzianità di servizio;

possibilità di usufruire del servizio mensa take-away e dell'home-office;

sistema di pre-pensionamento prevede una riduzione del 15% dello stipendio per 3 anni e mezzo in cambio di un'anticipazione dell'età pensionabile, così da poter permettere l'ingresso in azienda ai giovani e crescerne l'occupazione; programma etico di tutela ambientale[13].

3. Valutazione.

In questo capitolo cercheremo di dare una valutazione alle tre agevolazioni di cui abbiamo parlato finora; i primi due bonus saranno trattati congiuntamente visto la loro natura ed il loro collegamento, discorso a parte invece per il welfare aziendale.

3.1. Valutazione Bonus Ricerca e Sviluppo e Patent Box.

Come abbiamo appena accennato, questi due bonus verranno analizzati insieme dato che il loro obbiettivo è molto simile.

[12]Redazione pmi, *Welfare aziendale: 5 aziende virtuose in Italia*, 2020, urly.it/3cvf0.

[13]Petrachi F., *Luxottica, Eni, Lamborghini, Ferrero e Nestlè: esempi di successo del welfare aziendale*, urly.it/3cvf2.

Entrambi infatti cercano di incentivare un campo che negli ultimi anni il nostro paese ha trascurato: la ricerca.

Il primo bonus prevedendo un rimborso diretto delle spese sostenute sotto forma di credito d'imposta, è un incentivo diretto a investire in questo campo;

il secondo invece, teoricamente si potrà utilizzare una volta compiuta la ricerca, avendo già un brevetto, un software in mano e prevede una detassazione dai loro proventi.

Come iniziative, a livello teorico sono molto interessanti e sono sicuro che molte imprese sono interessate o le hanno già utilizzate con buoni risultati, nella realizzazione potrebbe esserci qualche pecca però.

Per quanto riguarda il bonus ricerca e sviluppo, la normativa dal 2013 che è entrata in gioco, fino ad oggi è cambiata e le percentuali sulle quote detraibili variano in continuazione, prevedendo addirittura tassi diversi a livello nazionale; il fatto che negli ultimi due anni questi tassi siano cambiati due volte può sembrare a favore dello stato perché evita di spendere troppo, ma dal lato delle imprese non è rassicurante, non permette di valutare sul lungo periodo quanto sia veramente conveniente investire in ricerca e sviluppo visto che non si ha la certezza che i prossimi anni sarà ancora conveniente come in precedenza.

In alcune regioni, quelle meno sviluppate sotto questo profilo, investire è ancora conveniente in quanto i tassi sono rimasti quasi invariati, ma senza la certezza che questi rimangono fissi per un lungo periodo sarà difficile trovare qualcuno disposto ad investire soprattutto se si considera il momento delicato in cui ci troviamo.

Il discorso è leggermente diverso invece per quanto riguarda il Patent Box, non subendo variazioni notevoli negli ultimi anni non soffre dei problemi riscontrati sul precedente bonus, ma essendo una materia molto complicata ed avendo previsto diverse sanzioni nei casi in cui ci fossero irregolarità, potrebbe non essere utilizzato nella misura sperata e alcune imprese potrebbero rinunciarvi per paura di ripercussioni.

Come succede spesso in Italia, la materia legata al Patent Box è fitta, complicata e non facile da capire in prima lettura; il suo scopo non è solo incentivare le aziende ad investire in ricerca ma è anche quello di favorire le imprese che operano all'estero ad aprire o a spostare la loro sede nel nostro paese; Infittendo la normativa, ponendone vincoli, precisazioni e quant'altro si ottiene solo il risultato di diminuire il numero di imprese interessate ad utilizzarlo, se ci aggiungiamo le molteplici sanzioni, il numero di imprese diminuisce ancora di più, soprattutto se devono cambiare paese per averne diritto.

3.2. Valutazione Welfare Aziendale.

Il discorso per quando riguarda il welfare aziendale è diverso dai due casi precedenti, essendo molto più ampio e prevedendo molteplici misure per favorire il benessere dei lavoratori senza andare a discapito del datore di lavoro favorisce l'applicazione di maggiori misure da parte di questi ultimi.

Molte aziende, soprattutto quelle grandi e importanti a livello italiano hanno adottato svariate misure per rendere rendere la vita dei propri dipendenti migliore all'interno del luogo di lavoro e pure all'esterno di esso.

Abbiamo fatto diversi esempi nel capitolo 2.3 di come si sono mosse alcune imprese per migliorare il benessere dei propri lavoratori o come hanno cercato di migliorare il territorio dove hanno la loro sede.

Favorendo le donazioni, le aziende con un fatturato notevole possono permettersi di fare numerose opere di bene verso la comunità contribuendo alla realizzazione di scuole, strade ed altre opere rimediando alle potenziali carenze dello stato in certe situazioni.

Numerosi sono infatti gli imprenditori-benefattori che spinti da esempi del passato come Olivetti, sfruttano la loro situazione economica vantaggiosa per fare del bene per la comunità aumentandone il benessere e migliorando i servizi a loro disposizione.

Durante la pandemia, visto il periodo di crisi questo bonus è stato utilizzato da diverse aziende per aiutare i lavoratori in difficoltà, le loro famiglie e la comunità al di fuori dei dipendenti stessi; questa mossa sarebbe stata difficile se non fosse stata per la detassazione totale o parziale di alcune voci di spesa in quanto per colpa della crisi finanziaria ed economica non tutti possono permettersi di dare un aumento ma con le misure previste da questo bonus è stato più facile andare in contro alle diverse esigenze degli italiani.

La creazione di mense, asili nido e la possibilità di avere un orario di lavoro più flessibile fa si che il lavoratore si trovi in una situazione in cui riesca a conciliare meglio la vita privata con il lavoro, rendendo presumibilmente di più sul posto di lavoro e avere meno sprechi di tempo potendo mangiare sul posto di lavoro con i propri colleghi.

Il pagamento di trattamenti sanitari, libri scolastici e polizze assicurative toglie molte preoccupazioni ai lavoratori, aumenta effettivamente il benessere del suo nucleo famigliare ed è d'aiuto in molte situazioni di emergenza.

L'introduzione di questi diversi tipi di aiuti verso il capitale umano, favorisce l'imprenditore nell'aiutare la comunità ai limiti delle sue possibilità, cercando di rimediare ad una situazione attuale in cui alcuni sevizi nel nostro paese non funzionano come dovrebbero in modo omogeneo in tutto il territorio dello stato, favorendo l'azione di numerosi benefattori nel nostro paese.

La valutazione complessiva in merito a questo tipo di agevolazione è positiva perché difficilmente si sarebbe giunto a questo risultato con mezzi diversi, non tutti gli imprenditori avrebbero investito la stessa somma per migliorare le condizioni della vita lavorativa ed extra-lavorativa dei propri dipendenti senza il bonus in questione; un risparmio simile per i datori di lavoro,senza aiuti simili, si potrebbe ottenere con un abbassamento complessivo delle tasse per l'impresa in generale ma è difficile credere che ci sarebbe lo stesso numero di benefattori pur con più soldi da investire ma con meno agevolazioni.

Forse i bonus che rientrano sotto la definizione di welfare aziendale sono troppo numerosi e non troppo chiari ma la loro funzione ha un'utilità elevata ed è ben utilizzata dalle aziende italiane.

CAPITOLO VII
IMMOBILI: LE AGEVOLAZIONI

di ERICA RICCIO

°°°

Sommario: 1. Immobili: investimento a lungo termine; 1.1. Le agevolazioni fiscali per l'acquisto "prima casa"; 1.2. Agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie; 2. Requisiti richiesti per ottenere l'agevolazione "prima casa"; 2.1. Le imposte agevolate; 2.1.1. Il credito d'imposta; 2.1.2. Decadenza agevolazioni "prima casa"; 2.2. Ristrutturazione edilizia per singole unità abitative; 2.2.1. Ristrutturazione edilizia in unità condominiali; 2.2.2. Come ottenere le detrazioni per le ristrutturazioni edilizie; 2.2.3. Decadenza agevolazioni ristrutturazioni edilizie; 3. Analisi quantitativa dell'acquisto di immobili in Italia; 3.1. Analisi quantitativa degli interventi di ristrutturazione edilizia; 3.2. Conclusioni.

°°°

1. Immobili: investimento a lungo termine.

Nel Codice Civile troviamo la definizione di bene immobile. Sono tali tutti i beni che, facendo corpo unico col suolo, non possono essere asportati da questo senza che ne sia alterata la destinazione (art. 812 c.c.)[1]. Leggendo tale definizione traspare l'importanza attribuita agli immobili, ed è per questo che in Italia, l'acquisto di un'abitazione rappresenta una delle principali forme di investimento. "Il 73% della popolazione possiede almeno una casa di proprietà, il dato è tra i più alti al mondo. Si tratta sicuramente di una statistica positiva per quanto riguarda le ripercussioni sul tessuto sociale del Paese"[2]. Possedere un'abitazione è un elemento di sicurezza e stabilità, tra la popolazione vi è diffusa l'idea che il mattone sia un investimento sicuro, un rifugio certo per i

[1]Brocardi, *Beni immobili, in Dizionario Giuridico,* in *Brocardi.it*, urly.it/3chjb.

[2]Centro Studi Moneyfarm, *Perchè non conviene più investire nell'immobile nel 2021,* in *Moneyfarm.com*, Urly.it/3cf57.

risparmi di una vita.

A incentivare l'acquisto immobiliare contribuisce anche la normativa fiscale che prevede numerose e importanti agevolazioni per l'acquisto di un'abitazione e per il suo mantenimento.

1.1. Le agevolazioni fiscali per l'acquisto "prima casa".

Nel nostro Paese la proprietà immobiliare è molto diffusa e le oscillazioni del mercato delle abitazioni e degli edifici strumentali, rappresentano un segnale importante di eventuali squilibri macroeconomici. Le variazioni che avvengono nel settore immobiliare sono inoltre conseguenza delle continue innovazioni fiscali e normative, rappresentando di conseguenza un elemento di stabilizzazione del ciclo economico. In questa direzione vanno alcune misure della legge di Bilancio 2019, come la proroga per l'anno in corso delle maggiori aliquote previste per le detrazioni fiscali relative alle ristrutturazioni edilizie e alle riqualificazioni energetiche. Secondo la stessa legge, il blocco delle aliquote dei tributi locali che gravano principalmente sugli immobili è stato rimosso, restituendo margini di manovra alle amministrazioni per migliorare i servizi ai cittadini e investire in opere pubbliche[3]. Acquistare un'immobile e senz'altro un'importante investimento e sicuramente sono molti gli oneri a cui far fronte. Per contro, in presenza di determinate condizioni, l'acquisto di un immobile può avvalersi di importanti benefici, specie a livello fiscale.

Il Paese italiano ha iniziato a incrementare e a sostenere l'acquisto di immobili residenziali dal 1982, introducendo una serie di misure di sgravio fiscale con lo scopo di acquistare immobili che saranno utilizzati come abitazioni dai potenziali acquirenti.

Tale materia è stata ed è tutt'ora oggetto di continue modifiche, proroghe e chiarimenti normativi.

La prima legge in materia, n.168 del 22 aprile 1982, prevedeva "sia una aliquota agevolata IVA e registro per l'acquirente, sia l'esenzione dell'imposta sull'incremento di valore degli immobili (INVIM) per il venditore". La legge prevedeva che l'acquirente dell'immobile avesse un limite di cinque anni entro il quale non gli era possibile rivendere l'appartamento acquistato, pena la decadenza delle agevolazioni ottenute. L'essenziale era che l'acquirente, con pena decadenza degli incentivi fiscali, dichiarasse che la casa sarebbe stata utilizzata come abitazione principale della sua famiglia, indipendentemente da dove si trovasse l'immobile, e la cosa più importante era che non avesse ancora

[3]F. Lapecorella, *Gli immobili in Italia, ricchezza reddito e fiscalità immobiliare,* in *Le guida dell'Agenzia delle Entrate* , 2019, pag. 2

usufruito degli stessi incentivi. Anche se l'acquirente dell'immobile avesse acquistato un appartamento in cui abitare, ma avesse avviato un'azione di sfratto per risolvere il contratto di locazione al fine di liberare l'immobile per utilizzarlo come abitazione principale, era possibile usufruire dei benefici fiscali[4].

Le agevolazioni competevano anche ad uno studente purchè nella città in cui vi è la sede della sua università e non possedesse altro appartamento da destinare a propria abitazione.

I benefici fiscali non si ottenevano per l'acquisto della sola nuda proprietà dell'immobile, perché vi era necessità che la destinazione dell'unità immobiliare acquistata, fosse finalizzata a propria abitazione. Invece, l'usufruttuario che destinasse l'appartamento a propria abitazione ne aveva diritto.

"Le agevolazioni si applicavano anche ai fabbricati rurali"[5].

Questa legge però fu successivamente modificata con legge n.118 del 5 aprile 1985, la quale prevedeva "l'obbligo per l'acquirente, che per poter godere delle agevolazioni, doveva obbligatoriamente acquistare l'immobile da destinare a propria abitazione primaria, nel Comune ove aveva la residenza o in alternativa in quello in cui lavorava"[6]; rimanevano inalterate tutte le altre disposizioni normative disciplinate dalla precedente legge.

La normativa relativa alle cosiddette agevolazioni "prima casa" ha subito delle continue modifiche rispetto la norma istitutiva, l' art. 1 della L. 22 aprile 1982, n. 168.

La circolare n. 29 del 2 giugno 1982, parte I, nel dettare istruzioni per l'applicazione della L. n. 168/1982, premetteva che: "Obiettivo fondamentale della L. 22 aprile 1982, n. 168.. è quello dello sviluppo dell'edilizia abitativa attraverso una manovra fiscale incentrata, in sostanza, nella rimozione delle remore alla mobilità del comparto immobiliare, rappresentate dalla gravosità del prelievo fiscale sui trasferimenti ... Invero per realizzare appieno le finalità del provvedimento è importante che, sul piano interpretativo della portata delle singole disposizioni, non venga mai obliterata la ratio e lo spirito complessivo della legge"[7].

La ratio primaria, permetteva di beneficiare delle agevolazioni "prima casa"

[4]I proprietari di casa, *Prima casa – agevolazioni fiscali*, in *Proprietaricasa.org*, urly.it/3chj_.

[5]I proprietari di casa, *Prima casa – agevolazioni fiscali*.

[6]Legge 5 aprile 1985, n. 118.

[7]L. Bellini, *Le agevolazioni per l'acquisto della "prima casa": il punto alla luce delle circolari ministeriali*, in *il Fisco*, 2006, pag. 1.

se quest'ultima veniva destinata a propria abitazione, oggi invece questo vincolo è stato eliminato, favorendo quindi l'acquisto di una casa di abitazione senza obbligo di destinarla ad abitazione principale.

Tale modifica è stata apportata dalla legge di conversione 19 luglio 1993, n. 243 del D. L. 22 maggio 1993, n. 155, portante la soppressione nell' art. 16, comma 1, lettera b), dell'inciso "nel comune ove è situato l'immobile acquistato e di volerlo adibire a propria abitazione principale"[8].

1.2. Agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie.

A partire dal 1998, sono state introdotte agevolazioni fiscali per favorire il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio. Le agevolazioni a favore dei soggetti che ristrutturano un immobile di proprietà o parti comuni di edifici residenziali situati nel territorio dello Stato, sono state interessate da variazioni che hanno modificato le quote di spesa detraibile, i limiti massimi di spesa, le categorie di interventi agevolabili e sono state oggetto di numerose proroghe nel corso degli anni fino al 1° gennaio 2012.

"La prima normativa in materia prevedeva per i contribuenti la possibilità di detrarre il 36% delle spese sostenute fino a un ammontare complessivo delle stesse non superiore a 48.000 euro per unità immobiliare. Il decreto legge n. 83/2012, per le spese sostenute tra il 26 giugno al 31 dicembre 2021, ha elevato al 50% la percentuale di detrazione e a 96.000 euro l'importo massimo di spesa ammessa al beneficio. È prevista, inoltre, una detrazione Irpef, entro l'importo massimo di 96.000 euro, anche per chi acquista fabbricati a uso abitativo ristrutturati. La detrazione deve essere ripartita in 10 quote annuali di pari importo"[9].

È possibile dedurre dall'IRPEF o dall'IRES, le spese sostenute per interventi di riqualificazione energetica degli edifici esistenti. In questo caso, spetta, una detrazione nella misura del 65%, entro limiti diversificati a seconda della specifica tipologia di intervento posto in essere.

Tuttavia, dal 2018 è stato previsto l'obbligo di trasmettere all'Enea le informazioni sui lavori effettuati, similmente a quanto già previsto per la riqualificazione energetica degli edifici. Questa nuova comunicazione si pone come obiettivo il voler monitorare e valutare il risparmio energetico conseguito con la realizzazione degli interventi di recupero edilizio[10].

[8]Testo coordinato del D. L. 20 maggio 1993, n. 155.

[9]MEF, *Agevolazioni fiscali per la ristrutturazione edilizia e la riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare italiano,* in *gli Immobili in Italia* 2017, *Reteasset.it*, urly.it/3chss.

2. Requisiti richiesti per ottenere l'agevolazione "prima casa".

Lo scopo che persegue lo Stato attraverso la normativa sopra descritta, è di incentivare la popolazione a investire nel mercato immobiliare, intervenendo affinché gli oneri da sostenere per effettuare tali investimenti, siano resi accessibili grazie agli sgravi fiscali.

Le disposizioni in materia si sono susseguite nel tempo e unitamente alla ratio si è andata modificando anche la normativa relativa ai requisiti oggettivi e soggettivi, ai diritti oggetto del trasferimento ed alla decadenza.

I requisiti soggettivi per usufruire delle agevolazioni prima casa sono tre:

1. Primo requisito soggettivo richiesto per poter usufruire delle agevolazioni prima casa è che "l'immobile sia ubicato nel territorio del Comune in cui l'acquirente ha o stabilisca entro diciotto mesi la residenza"[11]. Pertanto le agevolazioni prima casa si ottengono se in alternativa:

- "l'immobile sia ubicato nel Comune in cui l'acquirente ha già la propria residenza";
- "l'acquirente trasferisca la residenza nel Comune ove si trova l'immobile acquistato entro 18 mesi dalla data dell'atto di acquisto".

VENDITORE	IMPOSTE DOVUTE	
PRIVATO o IMPRESA (con vendita esente da Iva)	REGISTRO	2% (con un minimo di 1.000 euro)
	IPOTECARIA	50 euro
	CATASTALE	50 euro
IMPRESA (con vendita soggetta a Iva)	IVA	4%
	REGISTRO	200 euro
	IPOTECARIA	200 euro
	CATASTALE	200 euro

Se l'acquisto è effettuato da un coniuge, entrambe le parti devono risiedere nel comune in cui si trova l'immobile acquistato e/o impegnarsi a trasferire la propria residenza entro 18 mesi.

La normativa prevede una serie di eccezioni relative ai requisiti d residenza; in particolare, la legge, richiede espressamente "che l'immobile debba essere situato entro 18 mesi dall'acquisto (o se diverso, nel luogo in cui l'acquirente è

[10]Studio Tributario-Commerciale Alessio D. & Partners, *Detrazione fiscale per Ristrutturazioni Edilizie,* in *Studioalessio.eu*, urly.it/3chtf.

[11]Studio Notarile Platania, *Agevolazioni prima casa,* in *Notaioplatania.it*, urly.it/3chj4.

impegnato nella sua impresa) nel territorio del comune in cui l'acquirente possiede o stabilisce la propria residenza o, se trasferito all'estero per motivi di lavoro, in quello in cui ha sede o esercita l'attività il soggetto da cui dipende ovvero, nel caso in cui l'acquirente è un cittadino italiano emigrato all'estero, che l'immobile sia acquisito come prima casa sul territorio italiano".

Pertanto, come descritto dall'Agenzia delle Entrate con la Circolare n. 19/E del 01.03.2001:

- "le agevolazioni prima casa possono essere ottenute anche se l'immobile è ubicato nel territorio del Comune in cui l'acquirente svolge la propria attività, ed in particolare ogni tipo di attività, autonoma o dipendente, remunerata o meno, incluse le attività di volontariato, studio e sportive"[12];
- "le agevolazioni prima casa spettano alla persona trasferita all'estero per ragioni di lavoro che acquisti l'immobile nell'ambito territoriale del comune in cui ha sede o esercita l'attività il soggetto da cui dipende (senza dovervi trasferire la residenza entro diciotto mesi). La norma precisa che "l'ipotesi in argomento, e' riferibile al solo rapporto di lavoro subordinato – con esclusione di qualsiasi altra tipologia di rapporto – e che lo stesso può essere instaurato anche con un soggetto che non necessariamente rivesta la qualifica di imprenditore";
- "le agevolazioni prima casa spettano anche per il cittadino italiano emigrato all'estero, iscritto all'AIRE quale che sia l'ubicazione di questo sul territorio nazionale, senza dovervi trasferire la residenza entro diciotto mesi";
- infine, "vi sono criteri diversi per il personale in servizio permanente presso le forze armate e le forze di polizia ad ordinamento militare o civile, in quanto non è richiesta la condizione della residenza nel comune ove è situata l'unità abitativa"[13] (art. 66, l. 21.11.2000, n. 342) essendo possibile, pertanto, acquistare con le agevolazioni prima casa su tutto il territorio nazionale, senza dover stabilire la residenza entro diciotto mesi.

2. Secondo requisito soggettivo richiesto per poter usufruire delle agevolazioni prima casa è che l'acquirente "non sia titolare esclusivo o in comunione con il coniuge dei diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione di altra casa di abitazione nel territorio del Comune in cui è situato l'immobile da acquistare"[14]. In particolare:

- "alla titolarità esclusiva del diritto di proprietà, usufrutto, uso e abitazione, equivale solo la comunione con il coniuge, ovvero l'essere

[12]Studio Notarile Platania, *Agevolazioni prima casa*.

[13]Legge 21 dicembre 2000, n. 342, "*Misure in materia fiscale*"

[14]Studio Notarile Platania, *Agevolazioni prima casa*.

comproprietari (o contitolari dei diritti di usufrutto, uso e abitazione) insieme al coniuge e per intero, di altra casa di abitazione sita nello stesso Comune. Non esclude l'opportunità di ottenere il vantaggio fiscale l'essere comproprietario o contitolare, con altri soggetti diversi dal coniuge, per esempio quando le abitazioni sono frutto di un'eredità ricevuta insieme ad altri fratelli dal genitore defunto. Pertanto il privilegio è impedito solo quando l'acquirente ed il coniuge siano gli unici comproprietari (o gli unici contitolari del diritto di usufrutto, uso e abitazione), tanto in comunione legale quanto in separazione dei beni (ed in quest'ultimo caso anche per quote diseguali, purché le loro quote insieme rappresentino l'intero diritto). Le agevolazioni prima casa non saranno precluse nel caso in cui i coniugi siano contitolari della quota complessiva dei 2/3 insieme ad un terzo titolare della residua quota di 1/3, (proprio perché i coniugi da soli non coprono l'intero)";

- "le agevolazioni prima casa si applicano anche nel caso di acquisto di ulteriori quote e/o diritti dello stesso immobile";
- è richiesta l'assenza di titolarità su "altra casa di abitazione nel territorio del Comune", pertanto la titolarità di un ufficio (A/10) nello stesso Comune non preclude la richiesta delle agevolazioni prima casa;

- "la titolarità esclusiva (e anche la comunione con il proprio coniuge) della nuda proprietà su altra casa di abitazione nello stesso Comune non preclude la richiesta delle agevolazioni prima casa in quanto la norma non include la nuda proprietà tra i diritti di cui si è attualmente titolari e preclusivi delle agevolazioni prima casa";
- "l'agevolazione spetta solo se la nuda proprietà sia stata acquistata senza fruire in precedenza delle agevolazioni prima casa, fatta salva l'ipotesi in cui il nudo proprietario acquisti l'immobile dall'usufruttuario, al fine di riunire usufrutto e proprietà";
- "l'agevolazione non spetta nel caso di immobile locato a terzi in quanto si resta comunque titolari della proprietà di altra abitazione sita nello stesso Comune";
- "la titolarità esclusiva (o in comunione con il proprio coniuge) su altra case di abitazione site in altri Comuni e non acquistate con le agevolazioni prima casa, non preclude l'agevolazione in esame";
- "qualora l'immobile sito nello stesso Comune sia stato precedentemente trasferito con un contratto di compravendita con riserva di proprietà, è possibile richiedere le agevolazioni prima casa in quanto la riserva di proprietà, pur con il prezzo non ancora saldato, è fiscalmente considerato come un trasferimento immediato e definitivo".

3. Terzo ed ultimo requisito soggettivo richiesto per poter usufruire delle agevolazioni prima casa è di "non essere titolare, neppure per quote, anche in regime di comunione legale su tutto il territorio nazionale dei diritti di proprietà, usufrutto, uso, abitazione e nuda proprietà su altra casa di abitazione acquistata dallo stesso soggetto o dal coniuge con le agevolazioni prima casa"[15]. In particolare:

- "I requisiti più elevati riguardano tutte le case situate in Italia, di cui l'acquirente è attualmente il proprietario e ha acquistato la prima casa, beneficiando delle agevolazioni, compreso l'acquisto di case in costruzione. Si precisa che la legge non richiede che l'agevolazione "prima casa" non sia mai stata utilizzata, bensì che al momento dell'acquisto l'acquirente non risulti essere titolare di altra casa acquistata con le agevolazioni, per averla ad esempio già trasferita con un atto anche immediatamente precedente. Pertanto più che di novità è corretto dire che non è possibile essere contemporaneamente titolare di diritti reali su due o più abitazioni acquistate con le agevolazioni prima casa. Si ricorda che nelle ipotesi di trasferimento a qualsiasi titolo (non solo a mezzo di una vendita, ma anche a mezzo di una donazione o di un trasferimento fiduciario) della precedente prima casa, qualora si provveda a riacquistare entro l'anno si potrà usufruire del credito d'imposta che, a determinate condizioni, potrà essere utilizzato a scomputo delle imposte previste per il nuovo acquisto";
- "Ostacola la richiesta di agevolazioni prima casa non solo la titolarità esclusiva ma anche la contitolarità di una quota tanto con il coniuge quanto con i terzi. Pertanto qualora l'acquirente risultasse titolare anche della quota dell'1% della proprietà (così come dei diritti di usufrutto, uso, abitazione e nuda proprietà) di un'altra casa acquistata dallo stesso con le agevolazioni prima casa, non potrebbe richiedere per il nuovo acquisto le agevolazioni prima casa. E' consentito però richiedere le agevolazioni prima casa qualora si proceda all'acquisto di ulteriori quote e/o diritti sullo stesso immobile acquistato con le agevolazioni";
- "rileva esclusivamente l'essere allo stato titolare di un immobile acquistato con le agevolazioni prima casa, indipendentemente dalla circostanza che l'immobile non sia mai stato utilizzato di fatto come abitazione ovvero che sia stata successivamente mutata la propria destinazione (ad esempio da appartamento ad ufficio)";
- secondo l'Agenzia delle Entrate (Circolare n. 19/E del 01.03.2001) "qualora l'acquirente sia titolare in comunione legale di una casa di abitazione

[15]Studio Notarile Platania, *Agevolazioni prima casa*.

acquistata in regime agevolato dal coniuge, non può avvalersi dell'agevolazione tributaria. Tale acquisto, estendendosi anche all'altro coniuge, comporta, in sostanza, la fruizione anche da parte di quest'ultimo del beneficio tributario, pure nelle ipotesi in cui al precedente atto di acquisto fosse intervenuto solo un coniuge; pertanto, permanendo detta situazione di contitolarità tra i coniugi è preclusa la possibilità di avvalersi di nuovo dei benefici c. d. "prima casa". Tuttavia nel caso in cui, a seguito dello scioglimento della comunione legale, uno dei coniugi acquisti la titolarità esclusiva della casa di abitazione già facente parte della comunione può usufruire per detto acquisto delle agevolazioni, sempre che ricorrano tutte le altre condizioni".

- "qualora l'immobile a suo tempo acquistato con le agevolazioni prima casa sia stato successivamente venduto con un contratto di compravendita con riserva di proprietà, è possibile richiedere le agevolazioni prima casa, in quanto la riserva di proprietà, è fiscalmente considerato come un trasferimento immediato e definitivo."

La norma precisa che: "l'aver usufruito delle agevolazioni prima casa in sede di successione o di donazione non preclude la successiva richiesta delle agevolazioni in occasione di un acquisto a titolo oneroso, fermo restando il ricorrere degli altri requisiti richiesti, quali la residenza e l'assenza di altri diritti reali vantati su abitazioni site nello stesso Comune"[16].

Dal 1 gennaio 2016 gli incentivi fiscali sono stati estesi anche ai contribuenti che sono già proprietari di immobili acquistati con il primo sussidio abitativo, ma solo se gli immobili di cui già possiedono vengono venduti entro un anno dal nuovo acquisto.

Veniamo ora ai requisiti oggettivi, anch'essi richiesti per poter beneficiare delle agevolazioni prima casa ed elencati nella Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 38/E emanata il 12 agosto 2005.

Il primo requisito descritto è l'*irrilevanza della classificazione catastale.* Si precisa che al fine di ottenere benefici fiscali, è importante traferire l'immobile, secondo i criteri di cui al Decreto Ministeriale 2 agosto 1969, addossando al notaio rogante (la circolare parla di «soggetti obbligati a richiedere la registrazione per via telematica») l'onere di «tener conto responsabilmente di tutti gli elementi desumibili dai documenti in possesso» ai fini della qualificazione come «non di lusso» dell'immobile trasferito.

Oltre all'ipotesi che possa comprovare il lusso, vanno verificate le caratteristiche dell'immobile, le quali devono corrispondere ai criteri del Decreto Ministeriale 2 agosto 1969, a meno che il giudizio non richieda

[16]Studio Notarile Platania, *Agevolazioni prima casa*.

specifiche conoscenze tecniche e valutazioni tecniche che il notaio non può giungere al giudizio. D'altra parte, la legge non richiede nemmeno la dichiarazione di fatto che l'immobile da trasferire è considerato "non di lusso" (anche se di solito è attuato nella pratica) che è una condizione necessaria per l'ottenimento dei benefici. La conclusione che se ne ricava è che il notaio non si assume alcuna responsabilità, soprattutto quando è difficile fare una valutazione tecnica della struttura e delle caratteristiche tipo dell'immobile.

Per quanto riguarda i *fabbricati rurali*: la Circolare al paragrafo 3.2 conferma che fintantoché le caratteristiche tipologiche delle case non di lusso sono rispettate ai sensi del decreto ministeriale, la detrazione fiscale "prima casa" può essere concessa agli edifici rurali purché risultino rispettate le caratteristiche ai sensi del Decreto Ministeriale 2 agosto 1969. La circolare prevede invece un trattamento di convenienza nel caso di fabbricati rurali (o parti di essi) "idonei a civile abitazione", al contrario, sono esclusi quando interessano terreni agricoli. Le agevolazioni sono state successivamente estese anche ai fabbricati in corso di costruzione che presentino «seppure in fieri» le caratteristiche tipologiche dell'abitazione non di lusso.

Viene poi chiarito che rilevante ai fini dell'ottenimento delle agevolazioni è l'effettiva destinazione ad abitazione dell'immobile, purché trattasi di abitazione non di lusso.

Secondo l'insegnamento della Suprema Cortele agevolazioni «prima casa» previste dalla legge n. 168 del 1982 spettano anche nel caso di acquisto di un immobile in corso di costruzione, «qualora l'immobile oggetto della compravendita abbia una potenziale destinazione abitativa; è pertanto ammessa la fruizione dei predetti benefici fiscali in caso di cessione di un fabbricato allo stato grezzo, purché strutturalmente preordinato ad essere considerato un alloggio non di lusso[17].»

Quindi è necessario chiarire che ciò che è rilevante ai fini del beneficio è l'effettiva destinazione dell'immobile come casa, a condizione che la casa sia una casa non di lusso. Pertanto, quando un edificio viene venduto nel suo stato originale, purché strutturalmente considerato come un alloggio non di lusso, possono essere utilizzati gli incentivi fiscali di cui sopra.

Infine, l'acquisto di immobili adiacenti è uno dei requisiti oggettivi. Al paragrafo 3.4 della Circolare, sono stabiliti il principio dello sgravio fiscale per l'acquisto di "due appartamenti consecutivi destinati a formare un'unità abitativa, anche se gli immobili rimangono non di lusso dopo la fusione" e "acquisto con lo stesso soggetto beneficiario della concessione". L'acquisto di

[17]Maurizio V., *Agevolazioni prima casa*, in *AltalexPedia*, 2017, urly.it/3chr0.

un immobile adiacente ad altra casa (ad esempio, la" prima casa "nel caso di acquisto di un locale contiguo). I punti principali considerati come la corretta attuazione della normativa per ottenere lo sgravio fiscale sono:

- La composizione di una singola unità abitativa è il risultato della fusione di più unità immobiliari;
- La circostanza che l'unità abitativa così risultante sia rispondente ai canoni ex Decreto Ministeriale 2 agosto 1969 per essere qualificata casa di abitazione non di lusso.

2.1. Le imposte agevolate.

Le imposte da pagare sono ridotte quando l'acquisto viene effettuato in presenza dei requisiti "prima casa".

Se il venditore è un privato o un'impresa che vende in esenzione Iva, le imposte da versare sono:

- imposta di registro proporzionale nella misura del 2%;
- imposta ipotecaria fissa di 50 euro;
- imposta catastale fissa di 50 euro.

Se invece si acquista da un'impresa, con vendita soggetta a Iva, le imposte da versare saranno:

- Iva ridotta al 4%;
- imposta di registro fissa di 200 euro;
- imposta ipotecaria fissa di 200 euro;
- imposta catastale fissa di 200 euro.

Tabella 1 – Le imposte da pagare con i benefici "prima casa" [18]:

VENDITORE	IMPOSTE DOVUTE	
PRIVATO o IMPRESA (con vendita esente da Iva)	REGISTRO	2% (con un minimo di 1.000 euro)
	IPOTECARIA	50 euro
	CATASTALE	50 euro
IMPRESA (con vendita soggetta a Iva)	IVA	4%
	REGISTRO	200 euro
	IPOTECARIA	200 euro
	CATASTALE	200 euro

Fonte: Agenzia delle Entrate, 2017

Vi è stata un'importante novità, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 27 del 6 febbraio 2010 il D. Lgs. 17 dicembre 2010, n. 256 recante il regolamento del Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie o dei nuclei familiari mono genitoriali con figli minori. Tale norma descrive come poter ottenere l'accesso ai finanziamenti agevolati per sostenere le spese connesse all'acquisto della prima casa (mutui fino a 200.000 euro), la garanzia sarà prestata da detto Fondo statale appositamente creato a tal fine. [19]

Per usufruire di tale opportunità, occorre:

- avere un'età inferiore a 35 anni da entrambi i coniugi oppure dall'unico genitore;
- un reddito complessivo dimostrato attraverso ISEE non superiore a 35 mila euro (quello da lavoro dipendente non può superare il 50 per cento del totale);
- non essere proprietari di altri immobili ad uso abitativo, salvo quelli di cui il mutuatario abbia acquistato la proprietà per successione a causa di morte, anche in comunione con altro successore, e che siano in uso a titolo gratuito a genitori o fratelli.

L'immobile da acquistare per essere adibito ad abitazione principale non deve rientrare nelle categorie catastali A/1 (abitazione di tipo signorile), A/8 (abitazioni in ville) e A/9 (castelli e palazzi di eminenti pregi artistici e storici), inoltre non deve avere una superficie superiore a 90 metri quadrati e non deve

[18]P. Calderone, G. Napolitano, *Guida per l'acquisto della casa: le imposte e le agevolaizoni fiscali – pdf.*, in Agenzia delle Entrate, 2017, pag. 15

[19]D. Lgs. 17 dicembre 2010, n. 256.

avere le caratteristiche di lusso indicate nel Decreto Ministeriale pubblicato in data 2 agosto 1969.

Al contrario, le categorie catastali che rientrano tra le tipologie di abitazioni che possono ottenere le agevolazioni "prima casa" sono: A/2 (abitazioni di tipo civile), A/3 (abitazioni di tipo economico), A/4 (abitazioni di tipo popolare), A/5 (abitazioni di tipo ultra popolare), A/6 (abitazioni di tipo rurale), A/7 (abitazioni in villini), A/11 (abitazioni e alloggi tipici dei luoghi). Le agevolazioni spettano anche per l'acquisto delle pertinenze, classificate o classificabili nelle categorie catastali C/2 (magazzini e locali di deposito), C/6 (rimesse e autorimesse) e C/7 (tettoie chiuse o aperte), limitatamente a una pertinenza per ciascuna categoria.

2.1.1. Il credito d'imposta.

Il credito d'imposta prima casa, è un'ulteriore agevolazione tributaria di cui può beneficiare l'acquirente di una prima casa. L'art 7 della legge n. 448 del 1998, prevede che "a decorrere dal 1.1.1999, l'attribuzione di un credito d'imposta a favore di coloro che entro un anno dalla vendita dell'immobile acquistato con i benefici della prima casa provvedano ad acquisire a qualsiasi titolo un'altra casa non di lusso, qualora ne ricorrano le condizioni previste dalla nota II bis all'art. 1 della tariffa, parte prima, allegata al T.U. n. 131/86"[20].

Componenti e tecnologie	Tipo di intervento
Strutture edilizie	• riduzione della trasmittanza delle pareti verticali che delimitano gli ambienti riscaldati dall' esterno, dai vani freddi e dal terreno; • riduzione delle trasmittanze delle strutture opache orizzontali e inclinate (coperture) che delimitano gli ambienti riscaldati dall'esterno e dai vani freddi; • riduzione della trasmittanza termica dei Pavimenti che delimitano gli ambienti riscaldati dall'esterno, dai vani freddi e dal terreno
Infissi	• riduzione della trasmittanza dei serramenti comprensivi di infissi che delimitano gli ambienti riscaldati dall'esterno e dai vani freddi

Tale norma chiarisce che "chi vende l'abitazione acquistata con le agevolazioni ed entro un anno ne compra un'altra in presenza delle condizioni per usufruire dei benefici "prima casa", ha diritto a un credito d'imposta pari all'imposta di registro o all'Iva pagata per il primo acquisto agevolato. Il credito d'imposta spetta anche nel caso in cui il riacquisto avvenga tramite contratto di appalto o di permuta."

Negli anni a seguire, l'Agenzia delle Entrate, con la Circolare n. 12/E 8 aprile 2016, ha tenuto a precisare che "in considerazioni delle modifiche che

[20]Legge 23 dicembre 1998, n. 448, *"Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo"*

Impianti tecnologici	• installazione di collettori solari (solare termico) per la produzione di acqua calda sanitaria e/o il riscaldamento degli ambienti; • sostituzione di generatori di calore con caldaie a condensazione per il riscaldamento degli ambienti (con o senza produzione di acqua calda sanitaria) o per la sola produzione di acqua calda per una pluralità di utenze ed eventuale adeguamento dell'impianto; • sostituzione di generatori con generatori di calore ad aria a condensazione ed eventuale adeguamento dell'impianto; • pompe di calore per climatizzazione degli ambienti ed eventuale adeguamento dell'impianto; • sistemi ibridi (caldaia a condensazione e pompa di calore) ed eventuale adeguamento dell'impianto; • microcogeneratori (Pe<50kWe); • scaldacqua a pompa di calore; • generatori di calore a biomassa; • installazione di sistemi di contabilizzazione del calore negli impianti centralizzati per una pluralità di utenze; • installazione di sistemi di termoregolazione e building automation; • installazione di impianti fotovoltaici
Elettrodomestici 2 (solo se collegati ad un intervento di recupero del patrimonio edilizio iniziato a decorrere dal 1° gennaio 2017)	• forni; • frigoriferi; • lavastoviglie; • piani cottura elettrici; • lavasciuga; • lavatrici

hanno interessato la normativa in materia di "prima casa", il credito d'imposta spetta anche quando il contribuente acquista la nuova abitazione prima della vendita dell'immobile già posseduto."

Il credito d'imposta non può essere superiore all'imposta dovuta sul secondo acquisto e può essere utilizzato, a scelta del contribuente, in quattro modi diversi:

- in diminuzione dell'imposta di registro dovuta per l'atto di acquisto della nuova abitazione;
- per l'intero importo, in diminuzione delle imposte di registro, ipotecarie, catastali, di quelle sulle successioni e donazioni dovute sugli atti e sulle denunce presentati dopo la data di acquisizione del credito;
- in diminuzione delle imposte sui redditi delle persone fisiche (IRPEF) dovute in base alla prima dichiarazione dei redditi successiva al nuovo acquisto;
- in compensazione con altri tributi e contributi dovuti in sede di versamenti unitari con il modello F24, ai sensi del D. Lgs. 9.7.1997 n. 241.

Il contribuente potrà decidere di "utilizzare solo parzialmente il credito d'imposta per pagare l'imposta di registro dovuta per l'atto in cui lo stesso credito è maturato e utilizzare l'importo residuo solo in diminuzione dell'Irpef o in compensazione, ma non in diminuzione delle imposte di registro, ipotecarie, catastali, di quelle sulle successioni e donazioni per gli atti presentati dopo la data di acquisizione del credito".

Per beneficiare del credito d'imposta, tale volontà deve essere espressa nell'atto di acquisto del nuovo immobile, specificando se si intende utilizzarlo in detrazione dall'imposta di registro dovuta per lo stesso atto. Inoltre, "l'atto di acquisto dovrà contenere, oltre alle ordinarie dichiarazioni di possesso dei requisiti per l'agevolazione "prima casa", l'espressa richiesta del beneficio e

dovrà indicare gli elementi necessari per determinare il credito. Occorrerà perciò indicare gli estremi dell'atto di acquisto dell'immobile sul quale era stata corrisposta l'imposta di registro o l'Iva in misura agevolata nonché l'ammontare della stessa; dichiarare l'esistenza dei requisiti che avrebbero dato diritto al beneficio alla data dell'acquisto medesimo, nel caso in cui era stata corrisposta l'Iva ridotta in assenza della specifica agevolazione prima casa; produrre le relative fatture, se è stata corrisposta l'Iva sull'immobile ceduto e infine indicare gli estremi dell'atto di vendita dell'immobile".

Il credito d'imposta però, non sempre spetta, ad esempio i casi in cui non si ottiene tale beneficio sono quando[21]:

- "sono stati persi i benefici "prima casa" in relazione al precedente acquisto";
- "il contribuente ha acquistato il precedente immobile senza usufruire del beneficio "prima casa"";
- "il nuovo immobile acquistato non ha i requisiti "prima casa" previsti dalla norma";
- "viene ceduto un immobile acquistato con le agevolazioni "prima casa" riacquistando, non a titolo oneroso, un altro fabbricato avente i requisiti per fruire del beneficio".

2.1.2. Decadenza agevolazioni "prima casa".

L'agevolazione legata all'acquisto della prima casa può decadere al verificarsi di determinate situazioni. La perdita di questi benefici, oltre a comportare il versamento delle imposte "risparmiate", ad esempio la differenza tra il 2% ed il 9% di imposta di registro, prevede anche, che vengano versati gli interessi maturati e una sanzione amministrativa aggiuntiva, pari al 30% delle imposte stesse[22].

L'Agenzia delle Entrate una volta verificata l'irregolarità invia la contestazione al contribuente attraverso un atto, l'avviso di liquidazione, in cui viene indicato l'importo della maggiore imposta dovuta (IVA o registro) e delle sanzioni amministrative dovute (del 30%). Gli importi devono essere liquidati entro 60 giorni dalla notifica.

[21]Marzoli M., *Calcolo Imposte di Compravendita: Prima Casa, Seconda Casa e Pertinenze - Il credito d'imposta per il riacquisto della "prima casa"* , in *Immobiliare Living, Living-re-.it,* 2017, urly.it/3chs9.

[22]Migliorini F., *Decadenza agevolazione prima casa: le sanzioni e come evitarle,* in *Fiscomania.-com,* 2020, urly.it/3cg5h.

Il venir meno del diritto di possedere l'agevolazione, accade quando:

- "l'acquirente dichiara falsamente di possedere i requisiti nell'atto di acquisto";
- "l'abitazione è venduta o donata prima che siano trascorsi 5 anni dalla data di acquisto, a meno che, entro un anno, non si riacquista un altro immobile, anche a titolo gratuito, da adibire in tempi "ragionevoli" a propria abitazione principale. Non basta però solo la stipula del compromesso, in quanto con questo tipo di contratto non si trasferisce il bene";
- "non si rispetta la tempistica entro i quali deve essere spostata la residenza nel Comune dove si trova l'immobile";
- "non viene venduto quello già posseduto, acquisito con le agevolazioni "prima casa", entro l'anno dall'acquisto"[23].

2.2. Ristrutturazione edilizia per singole unità abitative.

L'agevolazione fiscale per le ristrutturazioni edilizie può essere richiesta sia quando si effettuano interventi di recupero sulle singole unità abitative sia quando riguardano lavori su parti comuni di edifici condominiali. Lo sgravio fiscale preposto dalla normativa, si pone l'obiettivo di agevolare tali interventi di recupero edilizio degli immobili.

Iniziamo con l'analizzare il caso in cui i lavori vengano effettuati su singole

Reddito complessivo	Numero di Contribuenti	**Reddito complessivo**		Numero di contribuenti proprietari di immobili	**Reddito complessivo**	
		Media	Deviazione Standard		Media	Deviazione Standard
Fino a 10.000	12.798.653	4.545	4.857	5.986.971	4.760	5.053
Da 10.000 a 26.000	18.063.808	17.799	4.507	11.573.749	18.131	4.515
Da 26.000 a 55.000	8.312.015	34.323	7.036	6.764.578	34.603	7.106
Da 55.000 a 75.000	828.189	63.726	5.747	727.170	63.773	5.755
Oltre 75.000	869.415	132.792	237.120	785.809	132.431	237.134
Totale	**40.872.080**	**20.656**	**40.919**	**25.838.277**	**24.299**	**47.861**

Media espressa in euro

unità abitative. "Possono usufruire della detrazione tutti i contribuenti assoggettati all'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef), residenti o meno nel territorio dello Stato. L'agevolazione spetta ai proprietari degli immobili ma anche ai titolari di diritti reali/personali di godimento sugli immobili oggetto degli interventi e che ne sostengono le relative spese, come ad esempio: locatori o comodatari, imprenditori individuali, soci di cooperative divise e indivise o soggetti che producono redditi in forma associata (società semplici, in nome collettivo, in accomandita semplice e soggetti a questi equiparati, imprese familiari), alle stesse condizioni previste per gli

[23]Migliorini F., *Decadenza agevolazione prima casa: le sanzioni e come evitarle*.

imprenditori individuali, indicati nell'articolo 5 del Tuir"[24]. Inoltre, "rientrano tra i soggetti che hanno diritto alla detrazione, purché siano intestati a loro bonifici e fatture:

- "il familiare convivente del possessore o detentore dell'immobile oggetto dell'intervento (il coniuge, i parenti entro il terzo grado e gli affini entro il secondo grado)";
- "il coniuge separato assegnatario dell'immobile intestato all'altro coniuge";
- "il componente dell'unione civile (la legge n. 76/2016, per garantire la tutela dei diritti derivanti dalle unioni civili tra persone delle stesso sesso, equipara al vincolo giuridico derivante dal matrimonio quello prodotto dalle

TIPO INDAGINE	DESTINAZIONE	I sem 2018	II sem 2018	I sem 2019	II sem 2019
Compravendite	Residenziale	34.739	34.313	34.622	33.958
	Non residenziale	4.061	3.796	3.796	3.722
Locazioni	Residenziale	5.703	5.405	5.725	5.573
	Non residenziale	3.144	2.990	3.017	2.992
Totale schede	Residenziale	**40.442**	**39.718**	**40.347**	**39.531**
	Non residenziale	**7.205**	**6.786**	**6.813**	**6.714**
	Totale	**47.647**	**46.504**	**47.160**	**46.245**

unioni civili)";

- "il convivente more uxorio, non proprietario dell'immobile oggetto degli interventi né titolare di un contratto di comodato, per le spese sostenute a partire dal 1°gennaio 2016."

I lavori sulle singole unità immobiliari per i quali spetta l'agevolazione fiscale, sono elencati dall'art. 16 bis, d.P.R. n. 917/1986[25]:

a) interventi effettuati sulle parti comuni di edificio residenziale di cui all'art. 1117 c.c.:

- "interventi di manutenzione ordinaria" (lett. a), art. 3, d.P.R. n. 380/2001(2));
- "interventi di manutenzione straordinaria" (lett. b), art. 3, d.P.R. n. 380/2001(3));
- "interventi di restauro e di risanamento conservativo" (lett. c), art. 3, d.P.R. n. 380/2001(4));
- "interventi di ristrutturazione edilizia" (lett. d), art. 3, d.P.R. n.

[24]Brocardi, *Redditi prodotti in forma associata* , in *Dizionario Giuridico*, Brocardi.it, urly.it/3cgh0.

[25]Brocardi, *Detrazione delle spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica degli edifici*, in *Dizionario Giuridico*, Brocardi.it, urly.it/3cnx2.

380/2001(5));

b) interventi effettuati sulle singole unità immobiliari residenziali di qualsiasi categoria catastale, anche rurali, e sulle loro pertinenze:

Anno di ristrutturazione	Frequenza	Importo Spesa		Detrazione	
		Ammontare	Media	Ammontare	Media
2005	973.844	5.480.784.561	5.628	197.452.038	203
2006	1.017.270	5.539.657.757	5.446	217.523.456	214
2007	1.062.706	5.671.605.838	5.337	209.392.599	197
2008	1.099.214	5.652.731.506	5.143	210.517.931	192
2009	1.239.182	6.225.773.271	5.024	233.775.885	189
2010	1.480.574	7.378.544.427	4.984	283.053.993	191
2011	1.669.582	8.062.941.383	4.829	303.154.694	182
2012	2.276.473	12.441.921.819	5.465	570.343.936	251
2013	3.172.840	20.271.763.062	6.389	1.018.984.771	321
2014	3.135.303	17.529.377.759	5.591	882.132.582	281
Non disponibile	47	231.857	4.933	8.523	181
Totale	**17.127.035**	**94.255.333.240**	**5.503**	**4.126.340.408**	**241**

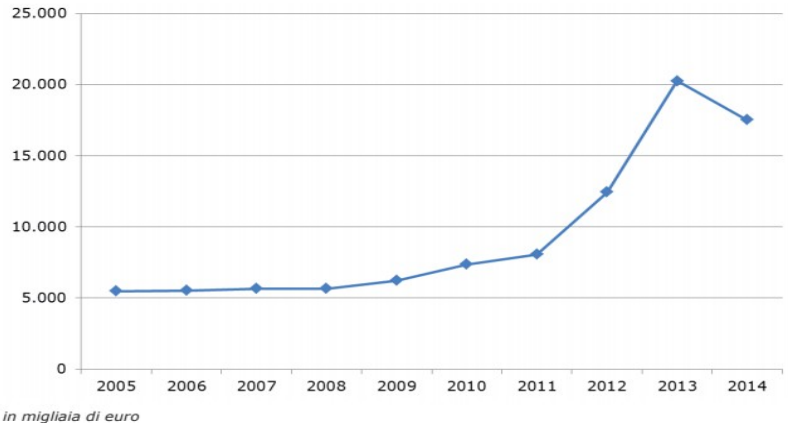
"interventi di manutenzione straordinaria" (lett. b), art. 3, d.P.R. n. 380/2001);

- "interventi di restauro e di risanamento conservativo" (lett. c), art. 3, d.P.R. n. 380/2001);

- "interventi di ristrutturazione edilizia" (lett. d), art. 3, d.P.R. n. 380/2001);

c) “interventi necessari alla ricostruzione o al ripristino dell'immobile danneggiato a seguito di eventi calamitosi, ancorché non rientranti nelle categorie di cui alle lettere a) e b) del presente comma, sempreché sia stato dichiarato lo stato di emergenza, anche anteriormente alla data di entrata in vigore della presente disposizione”;

d) “relativi alla realizzazione di autorimesse o posti auto pertinenziali anche a



proprietà comune”;

e) “finalizzati alla eliminazione delle barriere architettoniche, aventi ad oggetto ascensori e montacarichi, alla realizzazione di ogni strumento che, attraverso la comunicazione, la robotica e ogni altro mezzo di tecnologia più avanzata, sia adatto a favorire la mobilità interna ed esterna all'abitazione per le persone portatrici di handicap in situazione di gravità, ai sensi dell'art. 3,

comma 3, L. 5 febbraio 1992, n. 104";

f) "relativi all'adozione di misure finalizzate a prevenire il rischio del compimento di atti illeciti da parte di terzi";

g) "relativi alla realizzazione di opere finalizzate alla cablatura degli edifici, al contenimento dell'inquinamento acustico";

h) "relativi alla realizzazione di opere finalizzate al conseguimento di risparmi energetici con particolare riguardo all'installazione di impianti basati sull'impiego delle fonti rinnovabili di energia. Le predette opere possono essere realizzate anche in assenza di opere edilizie propriamente dette, acquisendo idonea documentazione attestante il conseguimento di risparmi energetici in applicazione della normativa vigente in materia";

i) "relativi all'adozione di misure antisismiche con particolare riguardo all'esecuzione di opere per la messa in sicurezza statica, in particolare sulle parti strutturali, per la redazione della documentazione obbligatoria atta a comprovare la sicurezza statica del patrimonio edilizio, nonché per la realizzazione degli interventi necessari al rilascio della suddetta documentazione. Gli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche e all'esecuzione di opere per la messa in sicurezza statica devono essere realizzati sulle parti strutturali degli edifici o complessi di edifici collegati strutturalmente e comprendere interi edifici e, ove riguardino i centri storici, devono essere eseguiti sulla base di progetti unitari e non su singole unità immobiliari";

l) "di bonifica dall'amianto e di esecuzione di opere volte ad evitare gli infortuni domestici".

Tra le spese che danno diritto alla detrazione rientrano "quelle di progettazione e per prestazioni professionali connesse all'esecuzione delle opere edilizie e alla messa a norma degli edifici ai sensi della legislazione vigente in materia"[26].

2.2.1. Ristrutturazione edilizia in unità condominiali.

Per unità condominiali "si intendono quelle riferibili a più unità immobiliari funzionalmente autonome, a prescindere dall'esistenza di più proprietari".

Le parti comuni interessate dalle agevolazioni sono quelle indicate dall'art. 1117, numeri 1, 2 e 3 del codice civile[27]:

[26]P. Aglietta, *Condominio e singoli immobili: il quadro delle agevolazioni fiscali in vigore per il 2020,* in *Immobili e Proprietà*, 2020, pag. 1.

[27]Art. 1117 Codice civile.

- “il suolo su cui sorge l'edificio, le fondazioni, i muri maestri, i tetti e i lastrici solari, le scale, i portoni d'ingresso, i vestiboli, i portici, i cortili, tutte le parti dell'edificio necessarie all'uso comune”;
- “i locali per la portineria e per l'alloggio del portiere, per la lavanderia, per il riscaldamento centrale, per gli stenditoi o per altri simili servizi in comune”;
- “le opere, le installazioni, i manufatti di qualunque genere che servono all'uso e al godimento comune, come gli ascensori, i pozzi, le cisterne, le fognature, eccetera”.

Le detrazioni viene corrisposta ad ogni condomino in base alla quota millesimale di proprietà o dei diversi criteri applicabili ai sensi degli articoli 1123 e seguenti del codice civile.

Il beneficio ottenuto si riferisce all’anno di effettuazione del bonifico da parte dell’amministrazione del condominio. L’amministratore rilascia una certificazione attestante l’ammontare delle spese sostenute nell’anno di riferimento e la quota parte millesimale imputabile al condomino. “I condomini che, non avendone l’obbligo, non hanno nominato un amministratore e non detengono un codice fiscale, possono ugualmente beneficiare della detrazione per i lavori di ristrutturazione delle parti comuni”[28].

Gli interventi sulle unità condominiali per i quali ogni condomino ha la possibilità di richiedere la detrazione, sono quelli indicati alle lettere a), b), c) e d) dell’articolo 3 del Dpr 380/2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia)[29].

In particolare, si tratta degli interventi di: manutenzione ordinaria; manutenzione straordinaria; restauro e risanamento conservativo e infine di ristrutturazione edilizia.

2.2.2. Come ottenere le detrazioni per le ristrutturazioni edilizie.

Per richiedere le detrazioni occorre indicare nella dichiarazione dei redditi i dati catastali identificativi dell’immobile e, se i lavori sono effettuati dal detentore, gli estremi di registrazione dell’atto che ne costituisce titolo e gli altri dati richiesti per il controllo della detrazione. Per beneficiare del bonus del

[28]Studio Tributario – Commerciale Alessio D. & Partners, *Detrazione fiscale per Ristrutturazioni Edilizie*, in *Studioalessio.eu*, urly.it/3chtv.

[29]Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, D. P. R. 6 giugno 2001, n. 380.

50 %, sarà necessario indicare gli oneri sostenuti nel modello 730.

Inoltre, per fruire della detrazione è necessario che i pagamenti siano effettuati con bonifico bancario o postale da cui risultino:

- "causale del versamento, con riferimento alla norma (articolo 16-bis del Dpr 917/1986)";
- "codice fiscale del beneficiario della detrazione";
- "codice fiscale o numero di partita Iva del beneficiario del pagamento".

Deve essere inviata comunicazione della volontà di effettuare gli interventi sia all'Azienda sanitaria locale (ASL) competente per territorio, tramite una comunicazione, sia all'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA).

L'obbligo di comunicazione ENEA dei lavori che danno diritto al bonus per le ristrutturazioni edilizie è previsto per tutti i lavori ultimati a partire dal 1° gennaio 2018, con il fine di monitorare e valutare il risparmio energetico conseguito con la realizzazione degli interventi. La trasmissione delle informazioni non riguarda tutti gli interventi ammessi alla detrazione, ma è necessaria per i seguenti interventi edilizi e tecnologici:

Tabella 2 – Riepilogo tipo di intervento

Componenti e tecnologie	Tipo di intervento
Strutture edilizie	• riduzione della trasmittanza delle pareti verticali che delimitano gli ambienti riscaldati dall' esterno, dai vani freddi e dal terreno; • riduzione delle trasmittanze delle strutture opache orizzontali e inclinate (coperture) che delimitano gli ambienti riscaldati dall'esterno e dai vani freddi; • riduzione della trasmittanza termica dei Pavimenti che delimitano gli ambienti riscaldati dall'esterno, dai vani freddi e dal terreno
Infissi	• riduzione della trasmittanza dei serramenti comprensivi di infissi che delimitano gli ambienti riscaldati dall'esterno e dai vani freddi

Impianti tecnologici	• installazione di collettori solari (solare termico) per la produzione di acqua calda sanitaria e/o il riscaldamento degli ambienti; • sostituzione di generatori di calore con caldaie a condensazione per il riscaldamento degli ambienti (con o senza produzione di acqua calda sanitaria) o per la sola produzione di acqua calda per una pluralità di utenze ed eventuale adeguamento dell'impianto; • sostituzione di generatori con generatori di calore ad aria a condensazione ed eventuale adeguamento dell'impianto; • pompe di calore per climatizzazione degli ambienti ed eventuale adeguamento dell'impianto; • sistemi ibridi (caldaia a condensazione e pompa di calore) ed eventuale adeguamento dell'impianto; • microcogeneratori (Pe<50kWe); • scaldacqua a pompa di calore; • generatori di calore a biomassa; • installazione di sistemi di contabilizzazione del calore negli impianti centralizzati per una pluralità di utenze; • installazione di sistemi di termoregolazione e building automation; • installazione di impianti fotovoltaici
Elettrodomestici 2 (solo se collegati ad un intervento di recupero del patrimonio edilizio iniziato a decorrere dal 1° gennaio 2017)	• forni; • frigoriferi; • lavastoviglie; • piani cottura elettrici; • lavasciuga; • lavatrici

Fonte: Fiscomania.com

Il termine entro il quale inviare all'ENEA comunicazione degli interventi che si vogliono apportare, è di 90 giorni ma in caso di omesso o tardivo invio della stessa, la normativa non ha previsto sanzioni.

I contribuenti che usufruiscono dell'agevolazione devono conservare ed esibire, a richiesta di futuri controlli da parte dell'Agenzia delle Entrate, i seguenti documenti: "oltre alla ricevuta del bonifico, sono tenuti a conservare le fatture o le ricevute fiscali relative alle spese effettuate per la realizzazione dei lavori di ristrutturazione". Questi documenti, che devono essere intestati alle persone che fruiscono della detrazione, potrebbero essere richiesti dagli uffici finanziari che verificano le loro dichiarazioni dei redditi. Per gli interventi realizzati sulle parti comuni condominiali, il contribuente, può utilizzare il certificato rilasciato dall'amministratore del condominio in sostituzione di tutti i documenti necessari per provare che l'amministratore ha adempiuto a tutti gli obblighi necessari e indichi l'importo di cui il contribuente può tenere conto ai fini della detrazione.

2.2.3. Decadenza agevolazioni ristrutturazioni edilizie.

I benefici per le ristrutturazioni edilizie si possono perdere quando:

- "non è stata effettuata la comunicazione preventiva all'Asl competente, se obbligatoria";
- "il pagamento non è stato eseguito tramite bonifico bancario o postale o è stato effettuato un bonifico che non riporti le indicazioni richieste (causale del 22 Ristrutturazioni edilizie: le agevolazioni fiscali – LUGLIO 2019 versamento, codice fiscale del beneficiario della detrazione, numero di partita Iva o codice fiscale del soggetto a favore del quale il bonifico è effettuato). In merito a questo adempimento, l'Agenzia delle entrate ha precisato che il contribuente non perde il diritto all'agevolazione se, per errore, ha utilizzato un bonifico diverso da quello "dedicato" o se lo ha compilato in modo errato. Per usufruire dell'agevolazione, tuttavia, in queste ipotesi è necessario farsi rilasciare una dichiarazione sostitutiva di atto notorio in cui il beneficiario dell'accredito attesti di aver ricevuto le somme e di averle incluse nella propria contabilità d'impresa";
- "non sono esibite le fatture o le ricevute che dimostrano le spese effettuate";
- "non è esibita la ricevuta del bonifico o questa è intestata a persona diversa da quella che richiede la detrazione";
- "le opere edilizie eseguite non rispettano le norme urbanistiche ed edilizie comunali";
- "sono state violate le norme sulla sicurezza nei luoghi di lavoro e quelle relative agli obblighi contributivi. Per queste violazioni il contribuente non perde l'agevolazione se è in possesso di una dichiarazione della ditta esecutrice dei lavori (resa ai sensi del Dpr 445/2000) che attesta l'osservanza delle suddette norme"[30].

3. Analisi quantitativa dell'acquisto di immobili in Italia

L'Agenzia delle Entrate, sulla guida del Testo Unico Bancario, tramite il proprio Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI) esegue un controllo statistico sul mercato immobiliare residenziale e pubblica periodicamente rapporti sugli andamenti annuali e congiunturali.

Nella Tabella sottostante si possono osservare le distribuzioni del numero e del reddito complessivo del totale dei contribuenti e del sottoinsieme di contribuenti proprietari di quote di qualsiasi tipo di immobile (comprese le

[30]Nuova Santaniello, *Quali documenti da conservare per non perdere le detrazioni fiscali per la ristrutturazione edilizia?*, in *Nuovasantaniello.it*, urly.it/3chvk.

abitazioni e relative pertinenze), distinti per classi di reddito complessivo. "La maggior parte dei contribuenti, circa il 96% del totale dichiara un reddito complessivo compreso nella fascia tra 0 e 55 mila euro: in particolare oltre il 31% ha un reddito complessivo non superiore a 10 mila euro annui e circa il 44%

percepisce un reddito complessivo compreso nella fascia 10 – 26 mila euro annui, il 20% nella fascia 26–55 mila euro e solo il 4% dei contribuenti dichiara un reddito superiore a 55 mila euro.

Riguardo ai proprietari, oltre il 94% dichiara un reddito compreso nella fascia 0–55 mila euro. In particolare circa il 23% ha un reddito non superiore a 10.000 euro; quasi il 45% ha un reddito compreso nella fascia 10–26 mila; circa il 26% nella fascia 26–55 mila e solo il 6% dei contribuenti dichiara un reddito superiore a 55 mila euro"[31]. Suddetta analisi descritta e di seguito dimostrata attraverso i dati, riporta come l'appartenenza ad una determinata fascia di redditto ha conseguenze nelle possibilità economiche e quindi, in questo caso, nel poter detenere immobili di proprietà. Si evidenzia che ad un reddito elevato, corrisponde un maggior numero di contribuenti proprietari.

Tabella 2 – "Distribuzione dei contribuenti e dei proprietari di quote di qualsiasi tipo di immobile (comprese le abitazioni e le relative pertinenze) per classi di reddito complessivo".

Reddito complessivo	Numero di Contribuenti	Reddito complessivo		Numero di contribuenti proprietari di immobili	Reddito complessivo	
		Media	Deviazione Standard		Media	Deviazione Standard
Fino a 10.000	12.798.653	4.545	4.857	5.986.971	4.760	5.053
Da 10.000 a 26.000	18.063.808	17.799	4.507	11.573.749	18.131	4.515
Da 26.000 a 55.000	8.312.015	34.323	7.036	6.764.578	34.603	7.106
Da 55.000 a 75.000	828.189	63.726	5.747	727.170	63.773	5.755
Oltre 75.000	869.415	132.792	237.120	785.809	132.431	237.134
Totale	**40.872.080**	**20.656**	**40.919**	**25.838.277**	**24.299**	**47.861**

Media espressa in euro

Fonte: Elaborazioni su archivi OMI

Dal 2001 con la nascita dell'OMI, si ottiene semestralmente, con il supporto di banche dati, risposta all'esigenza di ricevere un'adeguata informazione economica sul patrimonio immobiliare nazionale e sui flussi di mercato che lo riguardano.

"Le indagini per il mercato delle locazioni sono effettuate in circa 300 comuni nei quali si osserva, limitatamente alle abitazioni, circa il 50% dei

[31]G. Guerrieri, M.T. Monteduro, *Distribuzione della Proprietà e del patrimonio immobiliare*, in guide fiscali - gli Immobili in Italia, 2019, pag. 82.

contratti di locazione registrati e il 35% delle residenze potenzialmente disponibili ad essere concesse in locazione.

L'indagine è effettuata attraverso la raccolta di informazioni sulle unità immobiliari oggetto di acquisto o di locazione in un'apposita scheda standardizzata. Dal 2004 l'archivio delle schede conta poco meno di 1,5 milioni di schede e negli ultimi anni, sono raccolte circa 93 mila schede all'anno in maggior parte riferite all'analisi del mercato delle compravendite e prevalentemente afferenti al settore residenziale (Tabella 3)"[32].

Tabella 3 - Distribuzione schede rilevate per tipo di indagine e destinazione

TIPO INDAGINE	DESTINAZIONE	I sem 2018	II sem 2018	I sem 2019	II sem 2019
Compravendite	Residenziale	34.739	34.313	34.622	33.958
	Non residenziale	4.061	3.796	3.796	3.722
Locazioni	Residenziale	5.703	5.405	5.725	5.573
	Non residenziale	3.144	2.990	3.017	2.992
Totale schede	Residenziale	**40.442**	**39.718**	**40.347**	**39.531**
	Non residenziale	**7.205**	**6.786**	**6.813**	**6.714**
	Totale	**47.647**	**46.504**	**47.160**	**46.245**

Fonte: Elaborazioni su archivi OMI

3.1. Analisi quantitativa degli interventi di ristrutturazione edilizia.

"Nel periodo 2005-2014 sono stati effettuati complessivamente 17,1 milioni di interventi per il recupero del patrimonio edilizio cui corrispondono un ammontare di spesa totale pari a 94,3 miliardi di euro circa e una spesa media per opera pari a 5,5 mila euro. Rispetto all'ammontare di spesa complessiva sostenuta, l'importo totale portato in detrazione è pari a 4,1 miliardi di euro e la media per intervento è pari a 241 euro (Tabella 3)."

[32]P. Pisani, *Riferimenti normativi per l'Osservatorio del mercato immobiliare – pdf, in Quaderni dell'Osservatorio, appunti di Economia immobiliare,* Anno nono, numero unico, 2012

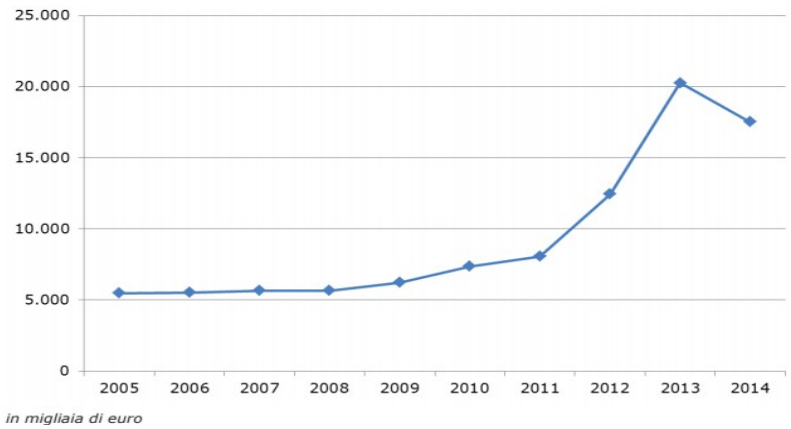
Tabella 4 – "Importo delle spese e detrazioni per lavori di ristrutturazione edilizia, anni 2005-2014"

Anno di ristrutturazione	Frequenza	Importo Spesa		Detrazione	
		Ammontare	Media	Ammontare	Media
2005	973.844	5.480.784.561	5.628	197.452.038	203
2006	1.017.270	5.539.657.757	5.446	217.523.456	214
2007	1.062.706	5.671.605.838	5.337	209.392.599	197
2008	1.099.214	5.652.731.506	5.143	210.517.931	192
2009	1.239.182	6.225.773.271	5.024	233.775.885	189
2010	1.480.574	7.378.544.427	4.984	283.053.993	191
2011	1.669.582	8.062.941.383	4.829	303.154.694	182
2012	2.276.473	12.441.921.819	5.465	570.343.936	251
2013	3.172.840	20.271.763.062	6.389	1.018.984.771	321
2014	3.135.303	17.529.377.759	5.591	882.132.582	281
Non disponibile	47	231.857	4.933	8.523	181
Totale	**17.127.035**	**94.255.333.240**	**5.503**	**4.126.340.408**	**241**

Fonte: Gli Immobili in Italia, 2017

La figura sottostante mostra come tra il 2012 e il 2013, la spesa per ristrutturazioni edilizie è aumentata in misura significativa. Tale effetto, probabilmente, fu conseguenza delle modifiche introdotte dalla normativa n. 83/2012, la quale incrementò la quota di spesa detraibile dal 36% al 50% e a 96.000 euro l'importo massimo di spesa ammessa al beneficio[33].

Grafico 1 – Andamento spesa per ristrutturazioni 2012-2013



Fonte: Gli Immobili in Italia, 2017

[33]Agenzia delle Entrate, *Agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni edilizie, in gli immobili in Italia*, 2017, pag. 176.

3.2. Conclusioni.

Le agevolazioni fiscali, qualsiasi esse siano, per il fine che seguono, suscitano il desiderio di saperne di più. Questa affermazione non vuole assolutamente nascondere le problematiche e i limiti, che la normativa stessa esprime e che queste hanno al loro interno, ma allo stesso tempo innescano per lo meno un'interesse e un desiderio nel poterne beneficiare.

Nell'esaminare le agevolazioni immobiliari si è potuto constatare che in entrambe le tematiche, agevolazione "prima casa" e agevolazione per le ristrutturazioni edilizie, la normativa è in continua evoluzione e modifica. Sicuramente complice di queste continue evoluzioni normative, è la stessa società in cui viviamo: cambiano i tempi, le necessità e le priorità. Si le priorità, perché in questo caso sono proprio le scelte dell'individuo a differenziare e individuare quelle che sono le scelte primarie dalle scelte secondarie. Il pensiero citato all'inizio del capitolo, ovvero che possedere un'abitazione sia un elemento di sicurezza e stabilità in cui investire i propri risparmi, non è certo condiviso da tutti. Ogni individuo ha una propria scala di priorità, non per tutti il possesso di un'immobile configura il desiderio di una vita e tantomeno un "luogo sicuro". Vi sono tanti modi in cui investire i propri risparmi, certo è che la normativa non si scoraggia, anzi, erogando le agevolazioni descritte, cerca di incentivare la società ad acquistare un'immobile e a prevenirne la sua conservazione. Utile è lo strumento a disposizione dello Stato per verificarne il soddisfacimento, attraverso le banche dati a disposizione è appunto possibile vederne l'andamento dell'utilizzo. I maggiori livelli di sfruttamento si sono raggiunti negli anni in cui tali norme hanno modificato il loro testo, aumentando i livelli di spesa ammessa ad ottenere il beneficio. Probabilmente, proprio grazie al seguito che tali agevolazioni hanno ricevuto, lo Stato ritiene opportuno mantenere sempre aggiornate e attuali le norme in materia.

In conclusione, tenuto conto delle varie e molteplici tipologie di agevolazioni riguardo gli immobili che si stanno sviluppando negli ultimi anni e del seguito normativo in cui troviamo esplicate queste, ritengo che benefici fiscali di questo tipo non possano far altro che essere di aiuto e di incentivo, per i soggetti che ne possiedono i requisiti, e provocare al contempo uno "sblocco" del mercato immobiliare.

Prendendo in considerazione questi ultimi anni, il 2020 e 2021, con l'avvento della Pandemia Covid-19 che ha colpito gran parte del mondo, ha avuto riflesso, in un certo senso, anche sulle agevolazioni legate agli immobili. Ad esempio vi sono state delle proroghe riguardo periodi entro i quali poter utilizzare determinate agevolazioni come il "superbonus 110%" prorogato sino

al 30 giugno 2022 o il "bonus ristrutturazioni" prorogato sino al 31 dicembre 2021; ma per citarne altri vi è anche il "bonus verde" riguardante la sistemazione a verde di aree scoperte private; il "bonus mobili ed elettrodomestici" qualora si comprino mobili nuovi o elettrodomestici per arredare l'immobile ristrutturato; il "bonus facciate" per il rifacimento delle facciate esterne degli edifici; "bonus idrico" introdotto dalla Legge di Bilancio 2021 che consente l'acquisto di rubinetti, doccia, e l'installazione di ogni tipo di apparecchiatura che consenta di risparmiare acqua. Ecco, tutti questi bonus a sostegno dei privati ma anche degli esercizi commerciali, possono incentivare nell'effettuare spese che magari verrebbero rimandate anche a causa della crisi economica che ha comportato l'espandersi della Pandemia Covid-19.

CAPITOLO VIII

ARTE E CULTURA

di LUCREZIA CENA

°°°

Sommario: 1. Descrizione; 1.1. Erogazioni liberali: 1.2. *Art Bonus;* 1.3. Immobili di interesse culturale; 2. Funzione; 2.1. In generale: la tutela del patrimonio culturale; 2.2. Il coinvolgimento dei privati; 2.3. La compensazione dei vincoli; 3. Valutazione; 3.1. Erogazioni liberali; 3.2. *Art Bonus;* 3.3. Immobili di interesse culturale.

°°°

1. Descrizione.

1.1. Erogazioni liberali.

Ad aprire la strada alle agevolazioni rivolte ai mecenati è stata la legge Scotti del 1982[34]. A tale previsione legislativa va il merito di aver riconosciuto la deducibilità delle erogazioni liberali effettuate in favore di determinati soggetti, a sostegno di interventi su beni e manifestazioni culturali. Il beneficio, che inizialmente consisteva in una deduzione, è poi divenuto una detrazione, in principio con un'aliquota del 27 per cento sul totale dell'erogazione, poi diminuita al 22 ed infine al 19 per cento [35].

Precisamente, la disposizione suddetta ha introdotto quanto previsto dalla lettera h dell'art 15 del Testo Unico delle imposte sui Redditi e cioè che dall'imposta lorda si può detrarre un importo pari al 19 per cento degli oneri sostenuti dal contribuente per le erogazioni liberali in denaro a favore dello Stato, delle regioni, degli enti locali territoriali, di enti o istituzioni pubbliche, di comitati organizzatori appositamente istituiti con decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali, di fondazioni e associazioni legalmente riconosciute senza scopo di lucro che svolgono o promuovono attività di studio, di ricerca e

[34]Legge n. 512 del 2 agosto 1982.

[35]F. Solfaroli Camillocci, *Che cosa può fare il Fisco per la cultura: le agevolazioni fiscali dalla L. n. 512 del 1982 ad oggi*, in *Il Fisco*, 2013, pag. 1 – 4125.

di documentazione di rilevante valore culturale e artistico o che organizzano e realizzano attività culturali, ivi comprese le erogazioni effettuate per l'organizzazione, in Italia e all'estero, di mostre e di esposizioni di rilevante interesse scientifico-culturale delle cose anzidette, e per gli studi e le ricerche eventualmente a tal fine necessari, nonché per ogni altra manifestazione di rilevante interesse scientifico-culturale anche ai fini didattico-promozionali, ivi compresi gli studi, le ricerche, la documentazione e la catalogazione, e le pubblicazioni relative ai beni culturali.

Le iniziative culturali devono essere autorizzate dal Ministero per i beni culturali e ambientali. Inoltre il Ministero deve stabilire i tempi necessari affinché le erogazioni liberali siano utilizzate per gli scopi prefissati e controllare l'impiego delle erogazioni stesse. Nel caso in cui le erogazioni liberali non vengano integralmente utilizzate nei termini assegnati, affluiscono all'entrata del bilancio dello Stato, o delle regioni e degli enti locali territoriali, e sono destinate ad un fondo da utilizzare per le attività culturali previste per l'anno successivo. Infine il MIBACT deve comunicare, entro il 31 marzo di ciascun anno, al centro informativo del Dipartimento delle entrate del Ministero delle finanze, l'elenco nominativo dei soggetti erogatori, nonché l'ammontare delle erogazioni effettuate entro il 31 dicembre dell'anno precedente[36].

Ai sensi dell'art. 47 del TUIR, la suddetta detrazione si applica anche agli enti non commerciali, quali ad esempio: fondazioni bancarie, associazioni senza scopo di lucro, trust non commerciali, ONLUS[37].

In seguito, con la finanziaria del 2000, il legislatore ha previsto le medesime agevolazioni anche per il mecenatismo svolto dalle imprese. All'art. 100 comma 2 lettera m del TUIR sono disciplinate come totalmente deducibili "le erogazioni liberali in denaro a favore dello Stato, delle regioni, degli enti locali territoriali, di enti o istituzioni pubbliche, di fondazioni e di associazioni legalmente riconosciute, per lo svolgimento dei loro compiti istituzionali e per la realizzazione di programmi culturali nei settori dei beni culturali e dello spettacolo" [38].

Per quanto riguarda gli oneri incombenti sui donatori, deve specificarsi che per l'applicazione di cui all'art 100, sia le imprese donatrici che i beneficiari sono tenuti ad un obbligo di comunicazione della donazione da effettuarsi en-

[36]Art. 15 lettera H del TUIR.

[37]F. Solfaroli Camillocci, *Art bonus, sponsorizzazioni e forme di partenariato per la cultura e lo spettacolo*, in *Il Fisco*, 2019, pag. 1 – 824.

[38]P. Monarca, *Deducibilità dal reddito delle spese per l'acquisto di opere d'arte e beni culturali*, in C*orriere Tributario*, 2005, pag. 2057 e ss.

tro il 31 gennaio dell'anno successivo; mentre le persone fisiche e/o gli enti non commerciali non titolari di reddito di impresa che effettuano erogazioni liberali, ai sensi dell'art. 15, comma 1, lettera h del TUIR, devono rivolgersi agli Istituti territoriali (Soprintendenze, Archivi e Biblioteche) per ottenere le certificazioni della relativa erogazione.

1.2. *Art Bonus.*

La disciplina appena descritta, con riguardo alle agevolazioni a favore dei mecenati, è stata protagonista di una importante innovazione grazie al decreto legge num. 83 del 2014 che ha introdotto il cosiddetto "Art Bonus". Si tratta di un credito pari al 65% delle erogazioni liberali effettuate a sostegno del patrimonio culturale e artistico, inizialmente previsto per un arco temporale temporaneo e poi reso definitivo dalla legge n. 208 del 2015[39].

L'importo a credito può essere ripartito in 3 quote annuali di pari importo.

La platea di soggetti che possono usufruire del suddetto credito di imposta è piuttosto ampia, vi rientrano:

le persone fisiche che non svolgono attività di impresa,
gli enti che non svolgono attività di impresa
i titolari di reddito di impresa.

Per ciò che concerne l'ambito oggettivo di applicazione, danno diritto al suddetto credito le erogazioni liberali in favore dei seguenti interventi:

interventi di manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici. Il riferimento ai beni culturali pubblici riguarda le cose mobili e immobili di interesse culturale di proprietà pubblica, ne deriva che sono esclusi i beni di proprietà privata ma il beneficio spetta comunque a quei soggetti privati che sono concessionari o affidatari di beni pubblici. Essendo escluse le persone giuridiche sono esclusi anche gli enti ecclesiastici. Il credito di imposta è pero riconosciuto in caso di donazioni a favore del MIBACT rivolte a beni culturali di interesse religioso situato nei comuni colpiti da eventi sismici nelle regioni dell'Abruzzo, del Lazio delle Marche e dell'Umbria [40]; sostegno degli istituti e luoghi della cultura di appartenenza pubblica.[41] A tal proposito l'Agenzia delle

[39]M. Bisogno e S. Spiniello, *Aiuti fiscali al mecenatismo culturale: l'art bonus e la sua difficile operatività per i soggetti non residenti*, in *Il Fisco*, 2017, pag. 1 – 2937.

[40]F. Solfaroli Camillocci, *Art bonus, sponsorizzazioni e forme di partenariato per la cultura e lo spettacolo*, 2019, pag. 1 – 824.

[41]Come previsto dall'art 101 del Codice dei beni culturali e del paesaggio *"sono istituti e luoghi della cultura i musei, le biblioteche e gli archivi, le aree e i parchi archeologici, i com-*

Entrate ha chiarito, ampliando la sfera di soggetti beneficiari, che tali luoghi non devono essere necessariamente enti pubblici ma possono essere anche soggetti privati che soddisfano determinate caratteristiche, come, nei casi in cui: il destinatario delle erogazioni è costituito per iniziativa di soggetti pubblici e mantiene una maggioranza pubblica dei soci e partecipanti; è finanziato esclusivamente con risorse pubbliche; gestisce un patrimonio culturale di appartenenza pubblica; è sottoposto ad alcune regole proprie della pubblica amministrazione come gli obblighi di trasparenza o il rispetto della normativa in materia di appalti pubblici; è sottoposto al controllo analogo di una P.A. [42].

Allo stesso modo l'agenzia si è espressa in risposta all'interpello di un'associazione di diritto privato che possiede una biblioteca di rilevante interesse culturale, aperta al pubblico e collocata all'interno della propria sede, di proprietà comunale [43].

Sostegno delle fondazioni lirico-sinfoniche, dei teatri di tradizione, delle istituzioni concertistico-orchestrali, dei teatri nazionali, dei teatri di rilevante interesse culturale, dei festival, delle imprese e dei centri di produzione teatrale e di danza, nonché dei circuiti di distribuzione, dei complessi strumentali, delle società concertistiche e corali, dei circhi e degli spettacoli viaggianti.

Realizzazione di nuove strutture, il restauro e il potenziamento di quelle esistenti di enti o di istituzioni pubbliche che, senza scopo di lucro, svolgono esclusivamente attività nello spettacolo.

Erogazioni liberali effettuate per il sostegno dell'istituto superiore per la conservazione e il restauro, dell'opificio delle pietre dure e dell'istituto centrale per il restauro e la conservazione del patrimonio archivistico e librario[44].

Occorre precisare che sussistono dei limiti di spettanza, che corrispondono al 15 per cento del reddito imponibile per le persone fisiche e per gli enti che non svolgono attività di impresa e al 5 per mille dei ricavi annui per i titolari di reddito di impresa (incluse le stabili organizzazioni di imprese non residenti).

Le persone fisiche e gli enti che non svolgono attività di impresa possono fruire del credito in sede di dichiarazione dei redditi relativa all'anno in cui è stata effettuata l'erogazione liberale mentre i titolari di reddito di impresa po-

plessi monumentali".

[42]S. Servidio, *Art bonus: trattamento fiscale delle erogazioni liberali alla fondazione con scopi ampi*, in *Cooperative ed enti non profit*, 2021, pag. 44 e ss..

[43]A. Vozza, *Art bonus: ambito di applicazione e possibili sviluppi*, in *Corriere Tributario*, 2019, pag. 507 e ss..

[44]M. Bisogno e S. Spiniello, *Aiuti fiscali al mecenatismo culturale: l'art bonus e la sua difficile operatività per i soggetti non residenti*, 2017, pag. 1 – 2937.

tranno utilizzare il credito a partire dal primo giorno del periodo di imposta successivo a quello in cui sono state effettuate le erogazioni liberali[45].

Vantaggio decisamente positivo dell'*art bonus* è che il credito da questo previsto può essere utilizzato anche dalle imprese in perdita che pur non avendo presumibilmente imposta da pagare in ragione del mancato utile, possono adoperare il credito per compensare, ad esempio, il debito IVA e i contributi previdenziali [46].

L'agevolazione riguarda esclusivamente le donazioni in denaro effettuate tramite mezzi di pagamento tracciabili quali la banca, l'ufficio postale ovvero l'utilizzo di carte e assegni. Ne deriva che non vengono prese in considerazione tutte le erogazioni fatte in contanti. Inoltre è necessario conservare la ricevuta.

I soggetti beneficiari dell'erogazione invece, devono comunicare mensilmente l'ammontare delle donazioni ricevute e il loro utilizzo sui propri siti istituzionali e sul portale www.artbonus.gov.it[47].

Le agevolazioni previste dal TUIR non sono cumulabili con l'*art bonus*, ovviamente al fine di evitare un duplice vantaggio con un'unica erogazione. Nel caso di erogazioni sovrapponibili, il contribuente dovrà utilizzare lo strumento dell'a*rt bonus* che certamente riguarda un campo di applicazione meno ampio dell'erogazioni previste dal TUIR [48].

1.3. Immobili di interesse culturale.

I beni di interesse storico-artistico oggetto delle agevolazioni che seguono sono quelli sottoposti a vincoli diretti da parte del Codice, che gli riconosce una specifica rilevanza culturale[49].

L'interesse culturale degli immobili è presunto per i beni appartenenti allo Stato, alle Regioni, a qualunque altro ente pubblico e alle persone giuridiche senza scopo di lucro. Diversamente, gli immobili di proprietà dei soggetti non elencati, vengono considerati beni culturali soltanto a seguito di dichiarazione

[45]M. Bisogno e S. Spiniello, *Aiuti fiscali al mecenatismo culturale: l'art bonus e la sua difficile operatività per i soggetti non residenti*, pag. 1 – 2937.

[46]R. Lupi, *L'art bonus come sovvenzione pubblica in forma di credito di imposta*, in *Aedon*, 3/2014.

[47]M. Saccaro, *Come funziona l'art bonus*, in *Cooperative e enti non profit*, 2014, pag. 13 e ss.

[48]S. Servidio, *Art bonus: trattamento fiscale delle erogazioni liberali alla fondazione con scopi ampi*, 2021, pag. 44 e ss.

[49]Trattasi dell'art. 10 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

di interesse culturale emessa nel rispetto del relativo iter amministrativo, diretta conseguenza è la sotto-posizione al regime vincolato di tutela degli stessi[50].

La tassazione del reddito degli immobili di interesse storico-artistico è stata oggetto della disciplina contenuta all'art. 11 comma secondo della legge 413 del 1991 sino al 2012, quando tale normativa è stata abrogata dal decreto legge n. 16 del 2012. La nuova disciplina, dovendo rispondere alla necessità di un aumento del gettito, ha certamente reso meno favorevole per il contribuente il regime fiscale dei beni culturali[51].

Prima di allora il reddito degli immobili riconosciuti di interesse storico artistico era determinato mediante l'applicazione della tariffa minore tra quelle d'estimo previste per le abitazioni della zona censuaria nella quale era collocato il fabbricato. Nel caso in cui l'immobile fosse locato i canoni percepiti erano irrilevanti ai fini della determinazione dell'imposta.

Inizialmente una simile disciplina aveva portato a non pochi contrasti circa la sua operatività e i suoi limiti ma, più avanti, sia la giurisprudenza che la prassi, si sono trovate d'accordo nel ritenere che la locuzione "in ogni caso", che apriva la disposizione[52], era volta a non limitarne l'applicabilità.

Attualmente l'IMU assorbe l'IRPEF sui redditi fondiari dei beni non locati. A tal riguardo è stata prevista un'agevolazione per i beni di interesse artistico-culturale grazie alla quale la base imponibile viene calcolata moltiplicando la rendita catastale per il coefficiente stabilito secondo la categoria catastale e poi praticando un abbattimento del 50 per cento[53]. Naturalmente se l'immobile costituisce l'abitazione principale si applica il regime di maggior vantaggio che concerne l'abitazione salvo il caso questo sia classificato nei gruppi A/1, A/8 o A/9[54].

Invece, nel caso in cui gli immobili di cui sopra siano oggetto di un contratto di locazione, il reddito imponibile è pari al maggiore tra il canone di locazione

[50]M. Bellin, *Gli immobili vincolati: aspetti fiscali e catastali*, in *Immobili e Proprietà*, 2018, pag. 446 e ss.

[51]G. Rebecca, *Immobili di interesse storico-artistico. Dalle agevolazioni negate al nuovo catasto*, in *Immobili e Proprietà*, 2015, pag. 571 e ss..

[52]L'art. 11, comma 2, della Legge n. 413/1991 disponeva quanto segue: "*in ogni caso, il reddito degli immobili riconosciuti di interesse storico o artistico, ai sensi dell'articolo 3 della Legge 1 giugno 1939, n. 1089, e successive modificazioni e integrazioni, è determinato mediante l'applicazione della minore tra le tariffe d'estimo previste per le abitazioni della zona censuaria nella quale è collocato il fabbricato*".

[53]Art. 4 Decreto Legge n. 16 del 2012.

[54]Si veda il regime fiscale delle abitazioni principali al Capitolo VII par. 1.1.

ridotto del 35 per cento e la rendita catastale rivalutata del 5 per cento, risultante dall'applicazione della tariffa d'estimo, ridotta del 50 per cento [55]. Occorre puntualizzare che è piuttosto insolito che il canone sia inferiore alla rendita, perciò la rendita catastale risulta avere scarsa rilevanza[56].

Chiudendo il tema delle imposte dirette occorre ancora fare riferimento alle agevolazioni concesse ai proprietari di immobili culturali che sostengano delle spese per la manutenzione, la protezione e il restauro dei beni stessi, quando tali interventi siano obbligatori ovvero quantomeno certificati dalla soprintendenza del MIBACT.

In particolare, i soggetti IRPEF possono detrarre il 19 per cento delle spese sostenute dall'imposta lorda[57]; mentre i soggetti IRES possono dedurre l'importo delle spese sostenute[58] al netto degli incentivi pubblici, contributi, ecc. già ricevuti per la realizzazione dei suddetti lavori[59].

Passiamo alle imposte indirette. Volendo prendere le mosse dall'imposta di registro, ci si deve immediatamente soffermare su un pesante peggioramento in tal senso, avvenuto a partire dal 2014 a causa dell'introduzione del Decreto legislativo n. 23 del 2011 e del decreto legislativo n. 104 del 2013 che hanno inasprito l'aliquota dell'imposta di registro in caso di trasferimento di beni vincolati portandola dal 3 per cento al 9 per cento.

Una parte della dottrina dottrina ha ritenuto che detto aumento fosse compensato dalla trasformazione delle imposte ipotecaria e catastale, da proporzionali a fisse, nella misura di 50 euro ciascuna[60]. In realtà, un'affermazione di tal stampo, alla luce della recente giurisprudenza, non può più considerarsi pienamente corretta. Infatti, nel 2020 la Corte di Cassazione ha riaffermato, condividendo il suo precedente orientamento, che i "*trasferimenti di immobili di interesse storico artistico sono tuttora soggetti alle imposte ipotecaria e catastale in misura proporzionale e non fissa, non essendo intervenuto alcun provvedimento le-*

[55]Art. 37 comma 4 bis del TUIR così modificato dal decreto legge n. 16 del 2012.

[56]G. Rebecca, *Immobili di interesse storico-artistico. Dalle agevolazioni negate al nuovo catasto*, 2015, pag. 571 e ss.

[57]Art. 15 lett. G del TUIR.

[58]Art. 100 lett. E del TUIR.

[59]E. Stefani, *Regime fiscale ei Beni Culturali. Erogazioni liberali e agevolazioni fiscali*, in M. Podini, *Tutela archeologica e progresso: un accordo possibile*. *Atti del convegno., Musei Civici Reggio Emilia*, 2013, pag. 104 in urly.it/3cv-m.

[60]Cfr. G. Rebecca, *Immobili di interesse storico-artistico. Dalle agevolazioni negate al nuovo catasto*, 2015, pag. 571; F. Pistolesi, *Il ruolo delle agevolazioni fiscali nella gestione dei beni culturali in tempi di crisi*, in *Rivista di Diritto Tributario*, 2014, pag. 1211 e ss..

gislativo inteso a modificare la relativa disciplina. Nè la diversa collocazione della previsione agevolativa dell'imposta di registro a favore degli immobili "vincolati", slittata dal terzo al quarto periodo dell'art. 1, comma 1, della tariffa allegata al D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, giusta la L. 23 dicembre 1999, n. 488L. 23/12/1999, n. 488, art. 7, può ritenersi introduttiva di una nuova agevolazione ipotecaria catastale a vantaggio dei menzionati immobili di interesse storico artistico"[61].

Ne deriva che, ritenendo corretta l'interpretazione giurisprudenziale, le imposte ipotecaria e catastale sarebbero dovute nella misura proporzionale rispettivamente del 2 e dell'1 per cento, rendendo così inesistente qualsiasi misura agevolativa inerente alle imposte indirette in caso di trasferimento, a seguito della già menzionata riforma del 2013.

Lo stesso non può dirsi in caso di successione e donazione, infatti nella prima ipotesi i beni vincolati sono esclusi dalla base imponibile purché siano stati sottoposti a vincolo prima dell'apertura della successione e purché siano stati adempiuti i relativi obblighi di conservazione e restauro[62]; mentre per gli atti di donazione di beni culturali soggetti a vincolo si applica l'imposta di registro fissa di € 200,00[63]. Entrambi gli atti scontano le imposte ipotecaria e catastale.

2. Funzione.

2.1. In generale: la tutela del patrimonio culturale.

Tutte le agevolazioni di cui si è trattato nel presente capitolo trovano fondamento nella nostra carta fondamentale.

Il riferimento all'art. 9 è palese, ma non superfluo, infatti, ciò che se ne ricava è di fondamentale importanza perché sin da subito, e quindi già nella sezione dedicata ai principi fondamentali, i costituenti hanno chiarito che sono due gli obiettivi da perseguire: la tutela e lo sviluppo.

Gli stessi riferimenti sono stati fatti anche dal Codice dei beni culturali e del paesaggio che all'art. terzo definisce la "tutela" come "*l'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione*".

Il riferimento alla tutela, a rigor del vero, non è originale infatti, le prime di-

[61]Cass. civ., Sez. V, Ord., (data ud. 09/01/2020) 17/03/2020, n. 7386 in "One Legale".

[62]Art. 13 del Testo Unico n. 346 del 1990.

[63]Art. 59 del Testo Unico n. 346 del 1990.

sposizioni di tutela del patrimonio storico artistico risalgono ad alcune bolle papali del XV secolo[64]. Lo stesso non si può affermare della locuzione "valorizzazione" che viene definita per la prima volta all'art. sesto del predetto codice, il quale coordinandola con la anzidetta tutela, la intende come quella attività "*diretta a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura*" che "*comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale*" [65].

Il significato di valorizzazione, prima della redazione del Codice, non era pacifico, infatti, quella appena citata, è un'accezione del termine "valorizzazione" che guarda al rafforzamento dei modi di accesso e fruizione del patrimonio culturale. Prima di di giungere a tale definizione però, si temeva che un termine del genere avrebbe potuto facilmente indossare una veste meramente economica. In realtà, l'accezione fatta propria dal Codice, ha abbracciato anche la valorizzazione economica prevedendo degli strumenti volti anche a questo tipo di valorizzazione e tra questi certamente rientrano le agevolazioni fiscali di cui si tratterà [66].

A tal riguardo l'opinione di chi scrive è nel senso che, per quanto sia poco elegante, è utopico pensare di poter escludere l'aspetto economico nel trattare la valorizzazione di un qualsiasi bene, essendo le risorse finanziare il fondamentale e indispensabile strumento che permette di raggiungere il desiderato obiettivo.

Al contrario vi sono più di una ragione economica che presuppongono la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale. Innanzitutto occorre guardare alle esternalità che un'attività può produrre. In tal senso, il settore culturale, che per il singolo può essere poco redditizio, ha effetti decisamente positivi per la collettività; è il caso della valorizzazione di un immobile di interesse storico che certamente non renderà grande profitti all'imprenditore che si accolla l'impresa ma che può sollevare sensibilmente l'economia e l'ambiente ad esso circostante, si pensi al caso a noi vicino della Reggia di Venaria. In secondo luogo il patrimonio culturale impatta su vari altri settori economici, primo tra

[64]L. Casini, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2001, pag. 651 e ss.

[65]F. Pistolesi, *Il ruolo delle agevolazioni fiscali nella gestione dei beni culturali in tempi di crisi*, 2014, pag. 1211 e ss.

[66]G. Severini, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2015, pag. 322 e ss.

tutti quello turistico. Infine merita un riferimento la legge di Baumol secondo la quale il costo unitario del lavoro aumenta di più nei settori a bassa crescita di produttività (come quello culturale e artistico) che in quelli ad alta crescita di produttività (come le industrie tecnologicamente avanzata), per cui l'intervento pubblico redistributivo si rende necessario per sostenere il primo gruppo di settori mediante risorse provenienti dal secondo gruppo[67].

Tornando alla Costituzione, questa si occupa del nostro patrimonio culturale anche relativamente alla distribuzione delle competenze legislative in tale in materia. La tutela dei beni culturali è l'ultimo punto dell'elenco delle materie di esclusiva competenza dello Stato riportato all'art 117. Lo stesso articolo poi, al comma terzo, prevede che la competenza legislativa sia concorrente tra Stato e Regioni in tema di "valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali".

Quanto poc'anzi descritto è stato recepito dal Codice all'art. 1 c. 3 e agli artt. 4 e 5 che, in aggiunta, pone un obbligo di conservazione anche ai privati possessori e riconosce l'attività di valorizzazione svolta da questi come un'attività socialmente utile che può essere sostenuta con aiuti da parte dello stato, delle regioni e degli enti pubblici. Di nuovo vengono richiamati quegli "aiuti" che possono essere ben rappresentati dalle *tax expenditures* [68].

Volendo far uso del diritto tributario per raggiungere gli scopi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale appena descritti non si può prescindere dal prendere in considerazione l'art 53 della Costituzione, così da poter verificare che le agevolazioni in questo senso non causino la nascita di un contrasto con il principio di capacità contributiva e/o con il principio di uguaglianza ad esso strettamente collegato. Nel percorrere tale sentiero ci può essere d'aiuto la Corte Costituzionale che già si è espressa in proposito e secondo la quale le agevolazioni possono esistere solo se poggiano su "*specifiche ragioni agevolative fondate su valori componibili con il principio di capacità contributiva*" (Corte cost. 428/2006). La dottrina ritiene che tali valori debbano essere ricompresi tra quelli espressi in Costituzione, ed è sicuramente questo il caso, visto e considerato il già più volte richiamato art. 9[69].

[67]L. Del Federico, F*inanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale italiano: introduzione alla ricerca* in AA.VV. *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale*, Giappichelli Editore, 2019, pag. 5 e 6.

[68]F. Rimoli, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2016, pag. 505 e ss.

[69]E. Marello, *I principi e le fonti del diritto tributario*, in AA.VV. *Fondamenti di diritto tributario*, Cedam, 2020, pag. 26 e ss.

Più specificamente, gli stessi giudici, trattando degli immobili di interesse storico artistico, nella sentenza 345 del 2004, hanno precisato che "*nessun dubbio può sussistere sulla legittimità della concessione di un beneficio fiscale relativo agli immobili di interesse storico o artistico, apparendo tale scelta tutt'altro che arbitraria o irragionevole, in considerazione del complesso di vincoli ed obblighi gravanti per legge sulla proprietà di siffatti beni quale riflesso della tutela costituzionale loro garantita dall'art. 9, secondo comma, della Costituzione*".

Alla luce di tutto quanto esposto appare già sufficientemente giustificata e motivata l'esistenza delle agevolazioni fiscale in ordine al patrimonio culturale, ciò nonostante merita un breve cenno anche la tutela sovranazionale a questo riservata.

La tutela del patrimonio culturale è un obiettivo che si pone anche l'ordinamento dell'unione europea. L'art. 3 del TUE all'ultimo comma attribuisce all'Unione il compito di vigilare sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo. Ancora all'art. 6 del TFUE, tra gli ambiti in cui l'UE ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, troviamo quello della cultura[70], mentre all'art. 167 del medesimo trattato viene previsto che "l'azione dell'Unione è intesa ad incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, ad appoggiare e ad integrare l'azione di questi ultimi nei seguenti settori: [..] conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea".

Inoltre, nel 2005 si è tenuto a Faro il primo incontro di apertura alla firma della convenzione che prende il nome dalla città portoghese appena citata, con la quale i firmatari membri del consiglio d'Europa, hanno definito il patrimonio culturale e si sono impegnati "all'adozione di strategie di protezione e gestione del patrimonio culturale"[71]. L'Italia ha sottoscritto tale convenzione nel 2013.

Particolare attenzione deve essere posta al divieto degli aiuti di Stato dell'Ue previsto all'art 107 del TFUE. Il primo comma di detta disposizione prevede il generico divieto di aiuti di stato ma prontamente, il comma terzo, elenca alcune deroghe tra cui: " *gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della*

[70]A. Vozza, *Art Bonus: ambito di applicazione e possibili sviluppi*, in *Corriere Tributario*, 2019, pag. 507 e ss.

[71]C. Carmosino, *La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società,* in *Aedon,* 1/2013.

concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune"[72] .

La *ratio* trova spiegazione nella neutralità del mercato comune, più precisamente si ritiene che il mercato venga distorto al verificarsi delle seguenti quattro condizioni:

che vi sia una fonte di risorse pubbliche;

che tali risorse procurino un vantaggio ai soggetti che svolgono una determinata attività economica;

che l'aiuto sia distorsivo per la concorrenza;

che ne derivi una distorsione negli scambi tra stati membri[73].

Premesso che vi sarebbe molto da discorrere circa la possibilità che le attività culturali siano intese come attività economiche *tout court* e quindi se, al di là della deroga, possa applicarsi il generale divieto di aiuto di stato nei casi specifici, l'eccezione di cui sopra è il frutto di un bilanciamento di interessi, posto che, il livello di meritevolezza di tutela del "bene" cultura non può dirsi inferiore a quello della concorrenza [74].

Per cogliere a pieno l'importanza del discorso va tenuto a mente che "attualmente l'Italia e la Cina sono le nazioni che detengono il maggior numero di siti inclusi nella lista dei patrimoni dell'umanità"[75] .

2.2. Il coinvolgimento dei privati.

La nota carenza di risorse statali è il primo scoglio che ci si trova ad affrontare durante il percorso verso la tutela e la valorizzazione del nostro patrimonio culturale. Una soluzione per il salto di detto ostacolo è certamente il coinvolgimento dei privati.

A tali fini si è ritenuto che il miglior modo di attrarre risorse private fosse la previsione di agevolazioni fiscali a favore dei donatori[76]; la cui *ratio* sta, secondo taluna dottrina, nel considerare le stesse come "una forma alternativa all'obbligo di concorso alle spese pubbliche sancito dall'art 53 Cost."[77].

[72]F. Pistolesi, *Il ruolo delle agevolazioni fiscali nella gestione dei beni culturali in tempo di crisi*, 2014, pag. 1211 e ss.

[73]C. E. Baldi, *Disciplina comunitaria degli aiuti di stato e politica culturale europea. Le incoerenze di un sistema fortemente burocratizzato*, in *Aedon*, 3/2014.

[74]F. Togo, *Aiuti di Stato nel settore culturale*, in *Aedon*, 2/2009.

[75]UNESCO, *Patrimonio Mondiale,* 2021 in www.unesco.it.

[76]P. A. Valentino, *Fiscalità e mecenatismo culturale, Ufficio studi Ministero dei Beni e delle Attività culturali, 2010,* in urly.it/3cqvm.

[77]S. Gianoncelli, *Regime fiscale del Terzo settore e concorso alle pubbliche spese*, in *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, 2017, pag. 295 e ss.

Insomma, pur non volendo peccare di superficialità, risulta futile soffermarsi eccessivamente sul tema: le agevolazioni fiscali a favore del mecenatismo sono volte ad attrarre il capitale privato, allo scopo di far fronte all'endemica carenza di risorse pubbliche nella gestione e valorizzazione del patrimonio culturale[78].

Un esempio può rendere immediatamente comprensibile la questione: si pensi all'*Art Bonus*, il mecenate utilizza a credito il 65 per cento dell'importo speso, ciò vuol dire che quella parte è finanziata dallo Stato, quindi da tutti i contribuenti, ma è indubbio che la parte restante (il 35 per cento) è finanziata esclusivamente dal mecenate che quindi, dà un apporto ulteriore e che quindi, incrementa le risorse da destinare al patrimonio culturale[79].

2.3. La compensazione dei vincoli dei beni culturali.

Di nuovo, come ogni agevolazione, anche quella inerente agli immobili vincolati, risponde innanzitutto alle esigenze di tutela e valorizzazione prevista dall'art 9 della Costituzione.

In secondo luogo, le agevolazioni riguardanti gli immobili di interesse storico-artistico trovano la loro spiegazione nella necessità di compensare i vincoli che gravano sugli stessi e che conseguentemente ne riducono il valore economico, appesantendo il proprietario degli stessi e riducendone la capacità contributiva.

Di tale avviso è stata la Corte Costituzionale, la quale dovendosi esprimere su un presunto contrasto tra la legge 413 del 1991 art. 11 comma 2[80] e gli artt. 3 e 53 Cost., ha precisato che la scelta di agevolazioni in tal senso non è né arbitrale né irragionevole bensì, considerando il complesso di vincoli ed obblighi gravanti per legge sulla proprietà di siffatti beni, riflette la previsione di tutela costituzionale garantita ai beni culturali al già più volte ripetuto articolo nono, comma secondo[81].

Va osservato che si tratta di una decisione che può essere ed è stata contestata da taluna dottrina. In *primis,* soffermandosi sulle spese che derivano dall'essere

[78]A. Valeri, *Gli italiani e le donazioni per la cultura: una valutazione contingente*, in *Economia della Cultura*, 2010, pag. 283 e ss.

[79]A. Vozza, *Art bonus: ambito di applicazione e possibili sviluppi*, 2019, pag. 507 e ss.

[80]In ogni caso, il reddito degli immobili riconosciuti di interesse storico o artistico, ai sensi dell'articolo 3 della legge 1 giugno 1939, n. 1089, e successive modificazioni e integrazioni, e' determinato mediante l'applicazione della minore tra le tariffe d'estimo previste per le abitazioni della zona censuaria nella quale e' collocato il fabbricato.

[81]Sentenza della Corte Costituzionale n. 346 del 2003.

proprietario di un immobile vincolato, va ricordato che queste già giovano di un'agevolazione (si veda par. 1.3), in *secundis* tali spese non gravano sempre sul proprietario mentre l'agevolazione sui applica ogni anno. Inoltre, tali agevolazioni potrebbero, secondo alcuni, avvantaggiare esclusivamente i contribuenti proprietari e non i beni stessi che sono oggetto di tutela[82].

3. Valutazione.

3.1. Erogazioni liberali.

Nel valutare il regime agevolativo previsto per le erogazioni liberali salta immediatamente all'occhio la diseguaglianza che intercorre tra il mecenate persona fisica o ente non commerciale e il mecenate impresa, infatti, mentre i primi, soggetti a IRPEF, "risparmiano" il 19 per cento della donazione mediante detrazione dall'imposta lorda, i titolari di redditi soggetti a IRES risparmiano il 24 per cento mediante la totale deduzione dall'imponibile delle spese destinate alle erogazioni[83].

Indubbiamente, il legislatore preferisce agevolare le donazioni provenienti dalle imprese piuttosto che quelle individuali. Contestualmente i dati si mostrano in linea con ciò. I numeri più aggiornati sono quelli risalenti al 2019, e provano un numero di donazioni effettuato dalle imprese decisamente più elevato rispetto a quello dei "privati". Nell'anno 2019, per quanto riguarda l'applicazione dell'art. 100, comma 2 lettera m del TUIR, l'importo complessivo delle erogazioni liberali in base alle dichiarazioni effettuate dai beneficiari è stato di € 18.592.686,00. Nello stesso anno, il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo ha registrato, in applicazione dell'art. 15 lettera h del TUIR, erogazioni liberali per € 714.871,14. Inoltre va osservato che tra i soggetti erogatori beneficianti della detrazione del 19 per cento, i principali donatori sono le grandi fondazioni bancarie[84].

[82]Commento a sentenza della Corte Costituzionale n. 346 del 2003, M. Annecchino, *Osservazioni sulla costituzionalità dell'esenzione riconosciuta ai proprietari di immobili vincolati*, in *Il Foro Italiano*, 2004, pag. 3288 e ss.

[83]S. Lucia, *Proposte fiscali per la valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Corriere Tributario*, 2014, pag. 489 e ss..

[84]Circolare n. 97 del 15 dicembre 2020 DG-BI: *Esiti relativi all'applicazione dell'art. 100, comma 2, lettera m) e dell'art. 15 lettera h) del D.P.R. n. 917/1986 (T.U.I.R.) anno 2019*, pubblicata e consultabile sul sito: www.beniculturali.it.

Particolare attenzione va posta in riferimento alle fondazioni bancarie. Esse sono delle vere e proprie istituzioni filantropiche senza scopi lucrativi che destinano ingenti risorse al settore dei beni culturali[85] ma che sono state oggetto di critica, su più fronti. Secondo alcuni le loro donazioni sono puramente strumentali e l'incremento apportato dal loro contributo è apparente, dal momento che sarebbe comunque stato destinato alla cultura ma viene fatto passare per l'art 15 del TUIR al solo fine di giovare della detrazione[86]. Altri poi, ritengono che non sempre le scelte di intervento compiute da tali enti siano volte ai veri bisogni della cultura ma, piuttosto, siano decisioni dipendenti dagli interessi dei solidi e immobili "gruppi dirigenti", capaci di influenzare incisivamente le politiche culturali del territorio cui appartengono[87]. L'opinione di chi scrive è nel senso che il fine e il movente non possono condizionarsi l'un l'altro e confluire nel medesimo giudizio; perciò è irrilevante la scarsa bontà del motivo dell'atto quando il fine che raggiunge è positivo. Anzi, consapevole della parvenza di cinismo che ne deriva, ritengo che, in considerazione della principale funzione di attrazione di risorse finanziarie che le agevolazioni sulle donazioni svolgono, sia preferibile una massiccia erogazione mossa da subdoli motivi piuttosto che uno scarso contributo derivante da nobili cause.

Tornando alla questione della discrasia tra le agevolazioni dei singoli e quelle delle imprese, appare a chi scrive che ciò sia dovuto a due fattori:

-vi è un'ampia differenza di capacità finanziaria tra i due che porta il legislatore a ritenere, giustamente, che le imprese siano più disposte a donare;

-dipende dalla tipologia di aliquota: fissa per i redditi IRES e variabile per quelli IRPEF. Rendendo deducibile la donazione per il singolo, questo potrebbe arrivare a risparmiare sino al 43 per cento dell'imposta, ed anzi, è molto probabile che ciò avvenga visto e considerato che è altrettanto probabile che siano le persone più ingenti a destinare parte del loro reddito al settore culturale.

Vien da chiedersi se un aumento dell'aliquota agevolativa sarebbe in grado di aumentare l'ammontare delle donazioni. A tal riguardo, stando ai dati emersi dalla ricerca compiuta dalla Associazione Civita del 2009, il 48 per cento dei donatori, si dice disposto ad incrementare di circa il 55 per cento la somma of-

[85]F. Pistolesi, *Il ruolo delle agevolazioni fiscali nella gestione dei beni culturali in tempi di crisi*, 2014, pag. 1211 e ss.

[86]P. A. Valentino, *Fiscalità e mecenatismo culturale, Ufficio studi Ministero dei Beni e delle Attivita culturali, 2010,* urly.it/3cqvm.

[87]G. Severini, *Il patrimonio culturale e il concorso dei privati alla sua valorizzazione*, 2015, pag. 322 e ss.

ferta se la detraibilità dell'imposta fosse pari al 50 per cento[88]. Facendo un semplice calcolo ci si accorge che non sarebbe una scelta strategica. Supponiamo che il donatore allo stato attuale doni 100 euro, ciò vorrebbe dire che graverebbe sul fisco un importo pari a 19 euro. Se tale donatore donasse 155 euro, e, di contro, lo stato dovesse partecipare per il 50 % vorrebbe dire che l'intervento del fisco sarebbe pari a 75 euro. Ovviamente è sconveniente perché vorrebbe dire che 5o euro in più, costerebbero alla collettività 66 €.

Certamente sarebbe favorevole nell'ambito delle erogazioni, una politica volta ad includere maggiormente i privati, puntando non tanto sull'ammontare dei loro contributi ma sul numero di questi. A tal riguardo sarebbe utile prospettare una facilitazione burocratica dell'operazione e una maggiore consapevolezza e attaccamento del singolo alla cultura con cui viene personalmente in contatto. Una proposta in tal senso, ai fini esemplificativi è quella di trattare le donazioni culturali come l'acquisto dei farmaci, perciò il contribuente potrebbe dopo aver terminato la visita del museo, donare in contante la cifra che ritiene (sempre nel rispetto della norma antiriciclaggio sull'uso del contante) e contestualmente riceverne la ricevuta da utilizzare in sede di dichiarazione. L'autore dell'esempio appena riportato, nel proporlo, prende a dimostrazione l'abbazia di Westminster a Londra in cui è possibile trovare una busta gialla dentro la quale lasciare la propria donazione in contanti per poi ricevere a casa, dall'ente beneficiario, la ricevuta valida ai fini fiscali[89].

In ultimo, occorre tenere a conto che uno degli effetti negativi dovuti all'intervento dei privati nella valorizzazione del patrimonio, attraverso il mezzo della donazione, è il rischio di svantaggiare il pluralismo culturale. Infatti potrebbe accadere che eventi o interventi culturali più "popolari" e redditizi attirino maggiormente verso di sé le donazioni, a discapito di aspetti culturali più complessi e magari meno apprezzabili dal neofita. Ne consegue che la parte agevolata, quindi la risorsa pubblica, verrebbe destinata in base a scelte effettuate dai singoli[90].

[88]A. Valeri, *Gli italiani e le donazioni per la cultura: una valutazione contingente*, in *Economia della Cultura*, 2010, pag. 283 e ss..

[89]P. A. Valentino, *Fiscalità e mecenatismo culturale, Ufficio studi Ministero dei Beni e delle Attivita culturali,* 2010, urly.it/3cqvm.

[90]F. Rimoli, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, 2016, pag. 505 e ss.

3.2. Art bonus.

Lo strumento dell'*art bonus* risulta essere più apprezzabile rispetto alle agevolazioni appena esaminate, infatti, i dati dell'entusiasta ministero mostrano che, dalla sua istituzione nel 2014 ad inizio 2020, ha permesso l'entrata di 435 milioni di euro[91]. Si tratterebbe di una media di 72 milioni l'anno. Anche per i mecenati rappresenta una misura positiva, considerata la rilevanza del credito di imposta.

Più in generale, poi, sa svolgere il compito di rispondere all'elevato grado di indispensabilità del finanziamento privato che è certamente aumentato post crisi economica ed invero, è stato ulteriormente accentuato dall'attuale emergenza sanitaria. In proposito, si segnala che il settore culturale e quello turistico, strettamente dipendenti tra loro, sono stati tra i più danneggiati dalle attuali misure antipandemiche. Il crollo del turismo internazionale ha causato perdite soprattutto nelle città d'arte e stando ai dati UNESCO, nel mondo 85.000 istituzioni museali sono state chiuse[92].

Ciò nonostante presenta anch'esso dei limiti o comunque degli aspetti valutabili negativamente.

Come prima cosa bisogna soffermarsi sull'ambito soggettivo di applicazione dello stesso. Come già esposto al paragrafo 1.2., le persone fisiche e gli enti non commerciali possono usufruire del credito nei limiti del 15 per cento del proprio reddito imponibile. Ne deriva che taluni contribuenti non possono usufruirne, a causa della mancanza di redditi confluenti nella dichiarazione dei redditi. Il riferimento è diretto a coloro i quali sono titolari esclusivamente di redditi in senso lato, o meglio i titolari di redditi soggetti a imposte sostitutive o a ritenute a titolo di imposta o ancora a cedolare secca[93].

Al contrario è positivo che le imprese in perdita fiscale possano fruire del credito d'imposta, poiché la norma non prevede la determinazione dell'agevolazione su un reddito imponibile positivo.

Inoltre, taluni includono tra gli spetti negativi la discriminazione che l'art bonus pone in essere tra beni pubblici e beni privati. Infatti tale strumento, che esclude gli interventi su beni prettamente privati, ha una portata inferiore ri-

[91]Comunicato stampa del Ministero dei beni culturali del 1 febbraio 2020.

[92]E. Cavalieri, *Le misure a sostegno della cultura e del turismo nella seconda fase dell'emergenza sanitaria*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2021, pag. 30 e ss.

[93]Vedi M. Bisogno e S. Spinello, *Aiuti fiscali al mecenatismo culturale: l'Art Bonus e la sua difficile operatività per i soggetti non residenti*, 2017, pag. 1-2937 e F. Solfaroli Camillocci, *Art, sponsorizzazioni e forme di partenariato per la cultura e lo spettacolo*, 2019, pag. 1 – 824.

spetto alle erogazioni previste dal TUIR[94]. Va detto che, in realtà, tale scelta non è del tutto ingiustificata. Innanzitutto, se le donazioni fossero state dirette anche a privati, sarebbero state necessarie maggiori verifiche[95] e ne sarebbe derivato un maggior peso burocratico. Inoltre, appare allo scrivente che, in considerazione della partecipazione del fisco, pari al 65 per cento, è comprensibile che la risorsa venga destinata al patrimonio pubblico.

In proposito, è calzante l'affermazione di Casini: "il carattere pubblico dei beni culturali, trascende la tradizionale dicotomia proprietà pubblica-proprietà privata, per approdare ad una nozione di funzione sociale incentrata sulla fruizione e sul godimento dei valori immateriali da parte della collettività"[96]

In definitiva, dall'essenzialità del finanziamento anche da parte dei privati al settore culturale, deriva l'altrettanta essenzialità degli strumenti agevolativi, come quello in esame, volti ad incentivarlo.

3.3. Immobili di interesse culturale.

Per quanto riguarda il regime agevolativo dei beni immobili vincolati, non si ritiene questo presenti aspetti particolarmente meritevoli di osservazioni valutative.

Può al limite essere utile soffermarsi nel considerare i cambiamenti dovuti alla riforma già *supra* descritta, che circa un decennio fa ha coinvolto tali beni.

In merito, si porta in evidenza l'opinione, che si condivide, della Corte Costituzionale[97].

In particolare, pochi anni or sono il giudice tributario ha sollevato la questione di legittimità ritenendo che la suddetta riforma avrebbe eliminato la distinzione sostanziale tra immobili vincolati e non, in violazione degli artt. 9, 3 e 53 Cost.

La Corte ha ritenuto infondate tutte e tre le critiche portate alla sua attenzione.

Per quanto riguarda il presunto contrasto con l'art. 9, i giudici hanno immediatamente chiarito che *alla permanenza della diversità di trattamento legale, correlata al pregio storico o artistico del bene, continua a corrispondere quella del regime tributario, seppure in un diverso rapporto sistematico con la disciplina complessiva del tributo interessato, prevedendosi una maggior riduzione del reddito lo-*

[94]A. Vozza, *Art bonus: ambito di applicazione e possibili sviluppi*, 2019, pag. 507 e ss.

[95]R. Lupi, *L'art bonus come sovvenzione pubblica in forma di "credito di imposta"*, in *Aedon*, 3/2014.

[96]L. Casini, *La valorizzazione dei beni culturali*, 2001, pag. 651 e ss.

[97]Sentenza della Corte Costituzionale 72 del 2018, in *One Legale.*

cativo da prendere in considerazione rispetto agli altri beni.

*Risulta così smentito l'assunto del rimettente secondo cui la normativa censurata avrebbe determinato l'omologazione giuridica degli immobili di interesse storico – artistico a quelli che non lo sono, atteso che, in ragione della tutela da accordare ai primi in virtù dell'*art. 9*, secondo comma, Cost., la distinzione tra di essi permane integra.*

In riferimento all'art. 3, la Consulta ha negato che il nuovo regime fiscale non tenga conto dei vincoli cui sono soggetti i proprietari di immobili vincolati, in quanto pur discostandosi da quella precedente, la nuova normativa, non contrasta con il principio di irragionevolezza, dal momento che applica al reddito locativo una riduzione forfettaria.

Infine, per ciò che concerne l'art. 53, i giudici hanno affermato che, l'introduzione del nuovo regime agevolativo, *rientra nel potere discrezionale del legislatore "di decidere non solo in ordine all'an, ma anche in ordine al quantum e ad ogni altra modalità e condizione" afferente alla determinazione di agevolazioni e benefici fiscali (sentenza n. 108 del 1983). Nell'esercizio di tale potere egli "non è obbligato a mantenere il regime derogatorio, qualora [...] siano diversamente valutate le condizioni per le quali il detto regime era stato disposto, purché ciò avvenga nei limiti della non arbitrarietà e della ragionevolezza e nel rispetto dei principi costituzionali in materia" (ordinanza n. 174 del 2001).*

CONCLUSIONE

°°°

Per valutare il fenomeno delle agevolazioni fiscali, vi presentiamo la storia del Dottor Rossi, imprenditore di successo, e del Signor Gianni, lavoratore dipendente presso un'azienda privata. I due protagonisti ingannano il tempo chiacchierando tra loro in attesa di essere ricevuti dal loro commercialista.

MAGGIO 2021. Dalla mia stanza sento gli echi della conversazione che si sta svolgendo nella sala d'attesa tra due clienti, che oggi hanno appuntamento con me: il Dottor Rossi e il Signor Gianni.

SIGNOR GIANNI – Che caldo! Non ci sono più le mezze stagioni. Anche Lei qui per il 730?

DOTTOR ROSSI – No, sono qui per il bilancio della mia azienda, però ormai è diventata una consuetudine vedersi qui. La prossima volta potremmo darci direttamente appuntamento noi, magari al bar! Scusi la domanda, ho notato la valigia accanto a Lei, è in partenza?

SIGNOR GIANNI – Quando il commercialista chiama, bisogna correre. Mi piacerebbe andare in vacanza, ma, Covid a parte, ho portato al Dottore le fatture mediche: ho tre figli e due hanno scoperto di aver bisogno dell'apparecchio e degli occhiali da vista, quindi ho dovuto sostenere ingenti spese sia odontoiatriche sia oculistiche. I figli sono una gioia per mia moglie e me, però rappresentano un costo non indifferente.

DOTTOR ROSSI – Voi dipendenti vi lamentate sempre, ma non tenete conto del fatto che, proprio grazie ai figli, potete scaricare tutto.

SIGNOR GIANNI – Si vede che Lei non ha figli. Per il più piccolo ho speso 4.000 euro di apparecchio per i denti, per mia figlia ho speso 400 euro di occhiali, perché ha voluto una montatura alla moda. Ho speso quasi 5.000 euro in totale e lo Stato mi rimborsa solo il 20% circa.

DOTTOR ROSSI – Non capisco di che cosa Lei si stia lamentando. L'anno scorso mi sono infortunato al Club mentre giocavo a golf, procurandomi una frattura del menisco. Mi sono rivolto a una clinica privata fuori città, in cui opera un eminente chirurgo ortopedico. Pensi che è il medico della nazionale olimpionica di atletica leggera. L'operazione mi è costata 15.000 euro, comprese

le spese di degenza e non ho usufruito di nessuna agevolazione, perché il mio reddito è di 250.000 euro. Quindi, supero di 10.000 miseri euro la soglia prevista per ottenere la detrazione.

SIGNOR GIANNI – Alla faccia! Vede che la vita non è sempre perfetta neanche per voi ricchi. Al posto suo non mi lamenterei così tanto. Se io avessi dovuto subire un intervento al menisco, avrei dovuto aspettare molto a lungo per i tempi della lista d'attesa, in preda a dolori atroci. Avrei fatto prima a tagliarmi la gamba. Comunque, i figli sono un costo, però danno anche tante soddisfazioni, infatti mio figlio dopo la laurea, è andato in Germania a conseguire un master in biologia all'Università di Amburgo. Dopo il master, è stato assunto come ricercatore dalla stessa università. Ora, dopo due anni, ha deciso di tornare in Italia, perché ha sentito che il Governo ha messo a disposizione un'agevolazione fiscale che beneficia proprio i ricercatori. Si tratta di un colpo di fortuna, perché ha la possibilità di non pagare le tasse sul 90% del proprio stipendio.

DOTTOR ROSSI – Sono contento per Lei che suo figlio dopo tanto tempo torni a casa. Immagino che anche lui sia entusiasta di ritornare in Italia. Se devo dirle la verità, però, non sono d'accordo con questa decisione presa dallo Stato, perché esonerare dal pagamento delle imposte addirittura il 90% dello stipendio, a beneficio solamente di coloro che hanno deciso di recarsi all'estero per studiare e poi di ritornare, a mio avviso è eccessivo. Se ci pensa, suo figlio ha potuto godere di un'istruzione universitaria qui in Italia grazie anche a me e alle tasse che ho pagato.

SIGNOR GIANNI – Mi dispiace, ma non mi pare bene informato su come funzionino le detrazioni in ambito universitario: si può solo detrarre il 19% delle spese per l'istruzione, tra le quali non rientrano tutti i tipi spese, ad esempio i libri universitari non si possono scaricare. Inoltre, non so se ha presente il costo dei libri universitari, le posso assicurare che non sono prezzi a buon mercato.

DOTTOR ROSSI – Ma per quanto riguarda le spese per l'istruzione all'estero, come funziona? Le è stato possibile detrarre qualcosa?

SIGNOR GIANNI – Relativamente, potevo scaricare al pari come in Italia un massimo del 19%, ma come potrà immaginare il costo della vita all'estero è diverso da quello che c'è qui. Però, non posso lamentarmi, perché, anche se il 19% può sembrare una percentuale relativamente bassa, ha fatto la differenza per la mia famiglia: mi ha permesso infatti di dare a mio figlio un'ottima istruzione, facendo sacrifici ovviamente, ma alla fine penso che sia lo Stato in primis a farli, investe entro le sue possibilità, per permettere di dare un'istruzione valida a tutte le persone.

DOTTOR ROSSI – Ritengo che attraverso queste detrazioni lo Stato offra un grande sollievo alle famiglie che più possono averne bisogno, senza tener conto delle borse universitarie, che sono degli aiuti economici diretti che sicuramente fanno la differenza, ma ancora non mi trovo molto d'accordo su tutti questi aiuti per il ritorno in Italia. Qual è il beneficio che trae lo Stato nel concedere un'agevolazione del genere?

SIGNOR GIANNI – Credo invece che la sua esperienza di studio in un'università rinomata, per la materia oggetto dei suoi studi, possa essere un vantaggio per tutta la collettività ora che ha deciso di tornare. Infatti, in Italia si occuperà di fare ricerca sul ruolo dei geni nei tumori.

DOTTOR ROSSI – Mi sembra una ricerca molto importante. Anche io avrei voluto investire in ricerca e sviluppo, ma con le continue modifiche alle aliquote delle agevolazioni in tal senso, ho dovuto desistere: non ho alcuna certezza che da qui a cinque anni possa essere un investimento fiscalmente vantaggioso.

SIGNOR GIANNI – L'azienda dove andrà a lavorare mio figlio invece ha usufruito proprio del credito R&S così da potersi permettere di ampliare il proprio organico.

DOTTOR ROSSI – Ad ogni modo, continuo a dubitare del fatto che suo figlio rimanga in Italia abbastanza a lungo per portare avanti un progetto di ricerca di questa portata, contando anche che all'estero i ricercatori sono tenuti maggiormente in considerazione, non solo a livello di prestigio accademico, ma anche in termini economici e di crescita professionale.

SIGNOR GIANNI – Sono sicuro che la sua intenzione di rimanere in Italia sia irremovibile, perché ha pianificato di andare a convivere con la fidanzata, insieme alla quale vuole mettere su famiglia, per la gioia mia e di mia moglie, che non vede l'ora di accudire un nipote. Inoltre, mio figlio mi ha spiegato che l'esenzione del 90%, di cui le parlavo prima, ha una durata di sei anni, ma se compra la prima casa, questa viene prolungata fino a otto anni.

DOTTOR ROSSI – Sono veramente esterrefatto. Credevo che l'agevolazione per l'acquisto della prima casa operasse nello stesso modo e in egual misura per tutti.

Mentre controllo la casella della posta elettronica dello studio, noto che Silvana, la mia segretaria, che siede lì accanto alla scrivania, ha assistito a tutta la conversazione tra i due clienti. Dalle smorfie che si stagliano sul suo viso, di solito impassibile, intuisco che non resiste più alla tentazione di intervenire per mettere ordine tra i pensieri e le opinioni dei due. Infatti, si alza dalla sua postazione e si fa avanti.

SIG.NA SILVANA – Scusate se interrompo il vostro diverbio, ma noto un po' di confusione nelle vostre parole. Poiché ho usufruito io in prima persona dell'agevolazione di cui state discorrendo, vi spiego come funziona realmente. Dal 2010 le giovani coppie hanno la possibilità di usufruire di un fondo, messo a disposizione dallo Stato, che dà loro accesso al credito per l'acquisto della prima casa, al fine di sostenere le spese connesse a essa, per la quale può essere richiesto un mutuo per un ammontare massimo di 200.000 euro.

DOTTOR ROSSI – Eh sì, regaliamo tutto ai giovani, i quali sono solo dei piccoli ingrati che non conoscono il significato della parola sacrificio. Sono le aziende che hanno bisogno di aiuto, perché sono proprio loro il vero motore dell'economia, l'asse portante di questo paese.

SIG.NA SILVANA – Non si tratta di un regalo nel senso stretto del termine, infatti possono beneficiare del fondo solo coloro che hanno un'età inferiore ai 35 anni e un ISEE complessivo non superiore ai 35.000 euro.

DOTTOR ROSSI – Sì, ma tra questo e tutti i welfare i giovani ne prendono già abbastanza di aiuti. Io, ad esempio, nella mia azienda, per poter invogliare i ragazzi a lavorare meglio, ho attuato un piano welfare, che prevede una serie di buoni che possono usare in tantissimi modi.

Nel momento in cui mi alzo per prendere una rivista di settore da uno scaffale della libreria vicina alla porta, assisto alla ritirata di Silvana alla sua scrivania. Il suo volto rassegnato esprime alla perfezione il suo stato d'animo. Probabilmente ha compreso di essersi intromessa, in fin dei conti, in una discussione così sterile, da farla pentire di essere intervenuta.

SIGNOR GIANNI – Vabbè, ma tanto una parte di queste spese se le scarica, no?

DOTTOR ROSSI – No, semplicemente non mi vengono tassate, ma per il resto sono solo spese. Sa dove conviene veramente aprire un'azienda? In India! Perché il costo del lavoro è decisamente più basso e il governo indiano incentiva con numerosissime agevolazioni fiscali l'arrivo di aziende estere per incrementare la propria economia.

SIGNOR GIANNI – Che il lavoro costi meno è poco ma sicuro, ma sulle agevolazioni sei proprio convinto?

DOTTOR ROSSI – Siamo passati al tu? Va bene... Comunque non scherzo mica, da quello che so ci sono agevolazioni per gli imprenditori che trasferiscono la propria sede in regioni poco industrializzate e addirittura, questo è sconvolgente, ci sono più agevolazioni pro ambiente lì che in Italia.

Ora sento bene il commercialista, perché non sarebbe una brutta idea approfittarne!

SIGNOR GIANNI – Ah, bella roba! Così noi operai qui in Italia perdiamo sempre più posti di lavoro! La colpa è di gente come te che pensa solo ai profitti!

DOTTOR ROSSI – Mica dovete prendervela con me, gli ultimi dieci anni di governo hanno solo peggiorato la situazione, già infelice, degli imprenditori. Alla fine io non vorrei, ma andarmene sarebbe l'unico modo per riuscire a tenere ancora a galla l'azienda che la mia famiglia porta avanti da decenni.

SIGNOR GIANNI – Suvvia, non dire così che sicuramente anche voi avete qualche aiuto qua e là, poi con il commercialista non fate qualche magia?

DRIIINNNN

DOTTOR ROSSI – Scusa un attimo, devo rispondere.

[....]

DOTTOR ROSSI – Era mia moglie, ecco lei si che fa magie, specialmente quando è ora di far bonifici!

SIGNOR GIANNI – Anche tua moglie lavora in azienda?

DOTTOR ROSSI – No, lei lavora in tutt'altro campo, ma è anche una rinomata esperta d'arte e, siccome se lo può permettere, fa diverse donazioni ad archivi storici o cose simili, di cui io non capisco nulla.

SIGNOR GIANNI – Ah, quindi non sei un intenditore?

DOTTOR ROSSI – Guarda, io l'unica cosa che so è che possiamo recuperare il 65% della donazione, quindi non mi lamento. Ogni tanto anche io tramite l'impresa dono qualcosa, su consiglio di mia moglie, ma solo per avere il credito e perché mettono il mio nome sul sito dei donatori ed è sempre una buona pubblicità, se così non fosse ci penserei dieci volte.

SIGNOR GIANNI – Io non ho mai sentito parlare di questo tipo di donazioni e delle relative agevolazioni. Questa mi è proprio nuova.

DOTTOR ROSSI – Si, in effetti è poco pubblicizzata e i privati che ne sono a conoscenza sono pochissimi, però a detta di mia moglie è davvero un peccato anche perché non so se lo sai ma in Italia siamo pieni di beni culturali.

L'ora dell'appuntamento del Dottor Rossi si sta avvicinando. Mentre mi appresto a preparare i documenti relativi al bilancio della sua azienda, non posso non pensare alla conversazione che si è svolta tra Rossi e Gianni.

Loro, così come molte altre persone, guardano alle agevolazioni fiscali esclusivamente alla luce dei benefici che ne possono trarre o delle disuguaglianze che ne derivano.

I benefici e le disuguaglianze sono due risvolti inevitabili di ogni scelta politica, quale, a parere mio, sono le tax expenditures. Scelta politica perché qualunque governo durante il periodo di campagna elettorale promette all'elettorato agevolazioni di ogni sorta. In tal senso, le agevolazioni diventano una sorta di moneta di scambio elettorale.

Sentendo il Dottor Rossi e il Signor Gianni, può sembrare che quest'ultimo goda di un numero di tax expenditures maggiore rispetto al primo, in quanto lavoratore dipendente con un reddito inferiore all'imprenditore – suo interlocutore – e, dal momento che ha anche figli a carico.

Quello che mi chiedo è se sia giusto o sbagliato. Impossibile a dirsi, perché se ponessi questa domanda al Signor Gianni, la sua risposta sarebbe ovviamente positiva, in contrapposizione a quella del Dottor Rossi, il quale, invece, si trova in una posizione più scomoda.

La difficoltà nel pervenire a una riforma delle tax expenditures è complicata dalla mancanza di un punto di vista oggettivo sul tema, poiché ogni categoria avrebbe responsi diversi e poco conciliabili tra loro.

Ciò che non è di agevole comprensione è che le agevolazioni fiscali sono solo una parte del sistema tributario, dunque parlare di una riforma delle tax expenditures, trascurando la necessità di intervenire anche sul nostro modello di esazione, equivale a scambiare una parte per il tutto. Non è pensabile riformare le agevolazioni fiscali, senza adoperarsi per migliorare anche il sistema fiscale.

Mi viene in mente il commento del presidente americano Harding «I can't make a damn thing out of this tax problem. I listen to one side and they seem right, and then – God! - I talk to the other side and they seem to be right».

COMMERCIALISTA – Dottor Rossi si accomodi. Buongiorno Signor Gianni, tra poco sarò da Lei.

BIBLIOGRAFIA

ooo

Agenzia delle Entrate, *Agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni edilizia e la riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare italiano*, in *gli immobili in Italia*, 2017.

Aglietta P., *Condominio e singoli immobili: il quadro delle agevolazioni fiscali in vigore per il 2020*, in *Immobili e proprietà*, 2020, pag. 163.

Altomare M., Massarotto S., *Il nuovo regime fiscale degli impatriati: il caso dei top players del calcio*, in *Il Fisco*, 2019, pag. 1 – 2114.

Andrews W., *Personal Deductions in an Ideal Income Tax,* in *Harvard Law Review*, 1972, pag. 309 – 385.

Annecchino M., *Osservazioni sulla costituzionalità dell'esenzione riconosciuta ai proprietari di immobili vincolati*, in *Il Foro Italiano*, 2004, pag. 3288.

Antonacchio F., *Sotto esame il regime fiscale dei paperoni,* in *Il Fisco,* 2020, pag. 447.

Baldi C.E., *Disciplina comunitaria degli aiuti di stato e politica culturale europea. Le incoerenze di un sistema fortemente burocratizzato*, in *Aedon*, 3/2014.

Barani A., *COVID-19, impatto sul contesto socio-economico italiano e strategie per lo sviluppo sostenibile : il contributo dell'Agenda 2030 e modelli etico-valutativi per un'ipotesi di mappa metodologica*, in *Quaderni di economia del lavoro: 11*, 2020, pag. 30.

Barbieri G., Marianetti G., *Definite le modalità applicative per la flat tax dei pensionati,* in *Il Fisco,* 2019, pag. 30.

Basilavecchia M., *Agevolazioni, esenzioni ed esclusioni*, in *Diritto Tributario*, 2011.

Bellin M., *Gli immobili vincolati: aspetti fiscali e catastali*, in *Immobili e Proprietà*, 2018, pag. 446.

Bellini L., *Le agevolazioni per l'acquisto della "prima casa": il punto alla luce delle circolari ministeriali*, in *Il Fisco*, 2006, pag. 1 – 2695.

Benedetta A., *Erogazioni liberali COVID-19: come operare la detrazione,* in

Pratica Fiscale e Professionale, 2020, pag. 21.

Benedetto A., *Erogazioni liberali COVID – 19: come operare la detrazione*, in *Pratica Fiscale e Professionale*, 2020, pag. 15.

Benigni C., *Regimi agevolativi per persone fisiche che trasferiscono la residenza in Italia: i neo-residenti,* in *Pratica fiscale e professionale*, 2017, pag. 30.

Bisogno M. e Spiniello S., *Aiuti fiscali al mecenatismo culturale: l'art bonus e la sua difficile operatività per i soggetti non residenti*, in *Il Fisco*, 2017, pag. 1 – 2937.

Blum W., *Pathways to Tax Reform: Concept of Tax Expenditures,* in *Journal of Corporate Taxation*, 1974.

Boria P., in La ricerca e l'innovazione industriale come fattori di una fiscalità agevolata, 2017, pag. 1869.

Bosi P., *Corso di scienza delle finanze,* Il Mulino, VII ed., 2015.

Bottero S., *Bonus impatriati: il Decreto Crescita estende l'agevolazione,* in *Pratica Fiscale e Professionale*, 2019, pag. 49.

Braga R., *Guida alle misure fiscali di favore per l'attrazione in Italia di ricercatori e impatriati,* in *Pratica Fiscale e Professionale,* 2018, pag. 53.

Calderone P., Napolitano G., *Guida per l'acquisto della casa: le imposte e le agevolazioni fiscali – pdf.*, in *Agenzia delle Entrate*, 2017.

Carmosino C., *La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società,* in *Aedon,* 1/2013.

Casini L., *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2001, pag. 651.

Cavalieri E., *Le misure a sostegno della cultura e del turismo nella seconda fase dell'emergenza sanitaria*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2021, pag. 30.

Crosti A., Vignolisi S., *Flat tax per attrarre i pensionati dall'estero e Convenzioni sulle doppie imposizioni,* in *Il Fisco,* 2019, pag. 1 – 1015.

Dalmaggioni M., Piseroni C., *Oneri e spese nell'UNICO 2013 PF: come compilare la sezione I del quadro RP* , in *Pratica fiscale e Professionale*, 2013, pag. 22.

Davie B., *Tax Expenditures: the basics,* in *New Direction for Evaluation*, 2004, pag. 9 – 23.

Del Federico L., F*inanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio cultur-*

ale italiano: introduzione alla ricerca in AA.VV. *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale*, Giappichelli Editore, 2019, pag. 5 e 6.

Della Carità A., Palmitessa E. A., *I regimi fiscali italiani per attrarre capitale umano: concorrenza fiscale vs. eguaglianza tributaria,* in *Fiscalità e Commercio Internazionale*, 2020, pag. 24.

De Lillo Saverio F., Castiello F., *Erogazioni liberali nell'emergenza COVID-19: un Quadro complesso,* in *Amministrazione e Finanza*, 2020, pag. 6.

De Nicola M., Formica G., *Regime degli "impatriati" ampliato e potenziato, ma meno conveniente per gli sportivi professionisti,* in *Il Fisco,* 2019, pag. 1 – 3029.

De Nicola M., Formica G., *Regime degli impatriati: non convincente l'interpretazione erariale sugli sportivi professionisti,* in *Il Fisco*, 2021, pag. 1 – 422.

Di Novi C., Marenzi A., Rizzi D., *Do Healthcare Tax Credits Help Poor Healthy Individuals on Low Incomes,* in *Working Papers*, Department of Economics, University of Venice Ca' Foscari, 2016.

Feldstein M., *Raising Revenue by Limiting Tax Expenditures,* in *Tax Policy and the Economy,* 2015, pag. 1 – 12.

Fichera F., *Agevolazioni fiscali, bilancio delle tax expenditures e politica tributaria: il caso italiano*, in *Rassegna Tributaria*, 2012, pag. 969.

Fichera F., *Agevolazioni fiscali, bilancio delle tax expenditures e politica tributaria: il caso italiano*, in *Rassegna Tributaria*, 2013 pag. 211.

Fichera F., *Le agevolazioni fiscali,* in Il Diritto Tributario, coord. Antonio e Victor Uckman, LXXXIX, CEDAM, 1956.

Gaboardi F., *Potestà normativa e agevolazioni fiscali. Le situazioni tributarie permissive condizionate, sul quantum e sul presupposto*, in *Il Diritto Amministrativo*, 2020, pag. 1 – 5.

Gabriele S., *Lo stato della sanità in Italia,* in *Focus Telematico*, Ufficio parlamentare di bilancio, 2019, pag. 1.

Gaffuri A. M., *Il credito d'imposta per ricerca e sviluppo e i connessi obblighi dichiarativi*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, pag. 569.

Gavioli F., *Chiarimenti dell'INPS sul regime speciale per i lavoratori impatriati*, in *Pratica Fiscale e Professionale*, 2021, pag. 46.

Gavioli F., *Dispositivi medici: detraibilità IRPEF solo se presenti nell'elenco*

ministeriale, in *Pratica Fiscale e Professionale*, 2009, pag. 35.

Gianoncelli S., *Regime fiscale del Terzo settore e concorso alle pubbliche spese*, in *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, 2017, pag. 295.

Giglio Moro V., Peverelli M., *Gli incentivi fiscali per ricercatori, docenti e lavoratori rimpatriati in Italia: Risoluzione n. 51/E,* in *Fiscalità e commercio internazionale*, pag. 30.

Giuliani G., Spera M., *Esenzione IVA sui beni anti COVID-19: le precisazioni dell'Agenzia delle Entrate,* in *Il Fisco*, 2020, pag. 1 – 4241.

Glendi G., *Condizioni per la deducibilità Irpef della retta per il ricovero di familiare invalido,* in *Corriere Tributario*, 2014, pag. 1106.

Guerrieri G., Monteduro M.T., *Distribuzione della Proprietà e del patrimonio immobiliare*, in *guide fiscali - gli Immobili in Italia*, 2019.

Gupta A. P., *Management of Tax Expenditures in India*, in *Economic and Political Weekly*, 1984, pag. 122 – 133.

Huber G., *Detrazione fiscale: che cos'è*, 2007.

Jain P., Bhatt R. K., Jain A. K., *Tax Expenditures in India,* in *Intertax*, 2014, pag. 662 – 673.

Karzon A., *Tax Expenditures and Tax Reform,* in *Vanderbilt Law Review,* 1985, pag. 1397 – 1414.

Krever R., *Analysing Implicit Tax Expenditures,* in *Melbourne University Law Review*, 2011, pag. 426 – 448.

Laity E., *The Corporation as Administrative Agency: Tax Expenditures and Istitutional Design,* in *Virginia Tax Review*, 2008, pag. 411 – 476.

Lapecorella F., *Gli immobili in Italia, ricchezza reddito e fiscalità immobiliare*, in *le guida dell'Agenzia delle Entrate*, 2019.

Longo A., Tomassini A., *Opportunità e criticità per i lavoratori "impatriati": il caso degli sportivi professionisti,* in *Corriere Tributario*, 2019.

Lucia S., *Proposte fiscali per la valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Corriere Tributario*, 2014, pag. 489.

Lupi R., *L'art bonus come sovvenzione pubblica in forma di "credito di imposta"*, in *Aedon*, 3/2014.

Macchia M., *Lo strumentario giuridico per le misure di rilancio*, in *Giornale Diritto Amministrativo*, 2020, pag. 560.

Margara F., Michelone F., *La detrazione e la deduzione delle spese sanitarie rimborsate da terzi,* in *Il Fisco*, 2002, pag. 1 – 2429.

Marello E., *I principi e le fonti del diritto tributario*, in AA.VV. *Fondamenti di diritto tributario*, Cedam, 2020, pag. 26.

Martinelli A., Tomassini A., *Il quadro interpretativo conferma l'appeal del regime dei neo-residenti,* in *Corriere Tributario,* 2017, pag. 2187.

Martinelli A., Tomassini A., *Il regime dei neo-residenti in dichiarazione dei redditi,* in *Corriere Tributario*, 2018, pag. 1091.

Mascia D., Piseroni C., *Modello UNICO 2014: le novità del quadro RP per oneri e spese,* in *Pratica Fiscale e Professionale*, 2014, pag. 15.

Mikesell J., *Tax Expenditures Budgets, Budget Policy, and Tax Policy: Confusion in the States,* in *Public Budgeting and Finance,* 2003, pag. 34 – 51.

Monarca P., *Deducibilità dal reddito delle spese per l'acquisto di opere d'arte e beni culturali*, in *Corriere Tributario*, 2005, pag. 2057.

Ongaro A., *Un'analisi sulle disparità nel meccanismo delle detrazioni per spese sanitarie in Italia*, Unive, 2016 – 2017.

Pacchi S., *L''impatto del virus corona-19 sul diritto della crisi,* in *Prisma Giuridico*, 2020.

Pettinacci J., Manfredonia M., *Incentivi fiscali per le erogazioni liberali e per il settore non profit durante e dopo l'emergenza COVID-19,* in *Il Fisco, 2020.*

Pirrone C., Quartana C., *Soggetti "neo-residenti": i servizi di investimento e intermediazione finanziaria,* in *Il Fisco*, 2021, pag. 1 – 1222.

Pisani P., *Riferimenti normativi per l'Osservatorio del mercato immobiliare – pdf,* in *Quaderni dell'Osservatorio, appunti di Economia immobiliare,* 2012.

Pistolesi F., *Il ruolo delle agevolazioni fiscali nella gestione dei beni culturali in tempi di crisi*, in *Rivista di Diritto Tributario,* 2014, pag. 1211.

Rebecca G., *Immobili di interesse storico-artistico. Dalle agevolazioni negate al nuovo catasto*, in *Immobili e Proprietà*, 2015, pag. 571.

Rimoli F., *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2016, pag. 505.

Saccaro M., *Come funziona l'art bonus*, in *Cooperative e enti non profit*, 2014, pag. 13.

Santoro A., *Monitoraggio di spese fiscali, evasione ed erosione tra difficoltà*

politiche e realizzative, in *Corriere Tributario*, 2015, pag. 4403.

Saverio S., *Dichiarazione precompilata 2017: definite le regole per le spese mediche*, in *Pratica Fiscale e Professionale*, 2016, pag. 21.

Schiavolin R., *Sulla costituzionalità dell'imposta sostitutiva italiana per i c.d. "neo-residenti" – I dubbi sollevati in dottrina sono superabili?,* in *Diritto tributario italiano*, 2018, pag. 435.

Schizer D., *Limiting Tax Expenditures,* in *Tax Law Review*, 2015, pag. 275 – 354.

Scuccimarra C., *Il Sistema Sanitario Nazionale: luci e ombre di un'eccellenza italiana stretta dai vincoli della finanza pubblica*, Unifi- 2017-2018.

Sella P., *Il regime di Patent Box dopo la circolare n. 11 e la Manovra Correttiva*, in *Fiscalità e Commercio Internazionale*, 2017, pag. 43.

Servidio S., *Art bonus: trattamento fiscale delle erogazioni liberali alla fondazione con scopi ampi*, in *Cooperative ed enti non profit*, 2021, pag. 44.

Setti S., *Erogazioni liberali: le indicazioni operative del CNDCEC,* in *Enti non profit,* 2011, pag. 31.

Setti S., *Trattamento IVA dei beni anti COVID-19: chiarimenti delle Entrate,* in *Pratica Fiscale e Professionale*, 2020, pag. 46.

Severini G., *Il patrimonio culturale e il concorso dei privati alla sua valorizzazione*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2015, pag. 322.

Shaviro D., *Rethinking Tax Expenditures and Fiscal Language,* in *Tax Law Review*, 2004, pag. 187 – 232.

Sodini M., *Il welfare aziendale, opportunità e trattamento fiscale*, in *A&F*, 2014, pag. 31.

Solfaroli Camillocci F., *Art bonus, sponsorizzazioni e forme di partenariato per la cultura e lo spettacolo*, in *Il Fisco*, 2019, pag. 1 – 824.

Solfaroli Camillocci F., *Che cosa può fare il Fisco per la cultura: le agevolazioni fiscali dalla L. n. 512 del 1982 ad oggi*, in *Il Fisco*, 2013, pag. 1 – 4125.

Stevanato D., *Il regime fiscale dei neo-residenti come agevolazione selettiva in conflitto con principi costituzionali e regole europee,* in *Diritto tributario italiano,* 2020, pag. 435.

Studio Schembri, *Elenco delle spese detraibili e deducibili*, Unico persone fisiche, ebook, 2015.

Sugin L., *Tax Expenditures, Reform, and Distributive Justice,* in *Columbia Journal of Tax Law,* 2011, pag. 1 – 42.

Tesauro F., *Istituzioni di diritto tributario*, vol. I, UTET, 2017.

Thuronyi V., *Tax Expenditures: a Reassessment,* in *Duke Law Journal*, 1988, pag. 1155 – 1206.

Togo F., *Aiuti di Stato nel settore culturale*, in *Aedon*, 2/2009.

Trovato I., *Flat tax o aliquote progressive? Come cambieranno le tasse. Modelli di riforma a confronto*, in *Fisco*, Corriere della Sera, 11 marzo 2021.

Tyson J., *Reforming Tax Expenditures in Italy: What, Why, and How?*, in *International Monetary Fund*, 2014.

Valeri A., *Gli italiani e le donazioni per la cultura: una valutazione contingente*, in *Economia della Cultura*, 2010, pag. 283.

Vozza A., *Art bonus: ambito di applicazione e possibili sviluppi*, in *Corriere Tributario*, 2019, pag. 507.

Vozza A., *Art Bonus: ambito di applicazione e possibili sviluppi*, in *Corriere Tributario*, 2019, pag. 507.

SITOGRAFIA

°°°

Agenzia delle Entrate, Circolare del 1 giugno 2012 n. 19/E https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/299511/Circolare+19+del+010612_CIRCOLARE+19E.pdf/983071af-b5a7-be0a-71a6-4bf88485728c (urly.it/3ctz7).

Agenzia delle Entrate, Circolare del 10 giugno 2004, n. 24/E https://def.finanze.it/DocTribFrontend/getContent.do?id=%7B376CE63E-50F3-45C5-BAB1-5B44427DE5E7%7D (urly.it/3ctzb).

Agenzia delle Entrate, Circolare n. 19/E, 2020 del 8 luglio 2020 https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/2570162/CIRCOLARE+19.pdf/9a1a4c49-7431-74f7-cb7b-b3eaa1d64a16 (urly.it/3ctzk).

Agenzia delle Entrate, *Guida alla dichiarazione dei redditi delle persone fisiche relativa all'anno d'imposta 2019: spese che danno diritto a deduzioni dal reddito, a detrazioni d'imposta, crediti d'imposta e altri elementi rilevanti per la compilazione della dichiarazione e per l'apposizione del visto di conformità*, Circolare n. 19/e, 2020Agenzia delle Entrate, *Le agevolazioni fiscali sulle spese sanitarie*, 2019, https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/2570162/CIRCOLARE+19.pdf/9a1a4c49-7431-74f7-cb7b-b3eaa1d64a16?version=1.0.

Agenzia dell'Entrate, *Guida alla dichiarazione dei redditi delle persone fisiche relativa all'anno d'imposta 2020*, https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/2570162/CIRCOLARE+19.pd%20f/9a1a4c49-7431-74f7-cb7b-b3eaa1d64a16 (urly.it/3cvss).

Agenzia delle Entrate, *Guida per gli incentivi fiscali per l'attrazione di capitale umano in Italia*, 2018, https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/233439/Incentivi+fiscali+capitale+umano+it_Guida_Incentivi_fiscali_per_l%27attrazione_di_capitale_umano.pdf/fb9b6873-2582-0a8b-9681-5b4efb9080a1 (urly.it/3cqk6).

Agenzia delle Entrate, Risoluzione n. 21/E del 27 aprile 2020 https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/2412773/RISOLUZIONE+21.pdf/b833249f-ad79-9ee3-a18d-600472a4d623 (urly.it/3ctzp).

Agenzia delle Entrate, Risoluzione n. 396/E del 22 ottobre 2008 https://def.finanze.it/DocTribFrontend/getContent.do?id=%7BD3614B16-57DF-4130-AA3F-9B177A2B51E8%7D (urly.it/3ctzh).

Agenzia delle Entrate, *Risoluzione n. 51/E* del 6 luglio del 2018 https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/302294/Risoluzione+n+51+del+6+luglio+2018_RISOLUZIONE+51+E.pdf/6892e521-9111-d5eb-3ee7-3ede33e85f54 (urly.it/3cjx_).

Agenzia delle Entrate, Risoluzione n. 79/E del 23 settembre 2016 https://def.finanze.it/DocTribFrontend/getContent.do?id=%7BCF7CA696-4612-493E-9634-2BB7DCE2E4BF%7D (urly.it/3ctz4).

Alleva G., *La pratica sportiva in Italia,* Roma, 2016, https://www.istat.it/it/files/2015/10/CONI-Lo-sport-in-Italia-2016.pdf (urly.it/3cny7).

ANSA, *Gualtieri, meno tasse da lotta evasione e taglio agevolazioni*, in ANSA.it, Roma, 2 settembre 2020, https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2020/09/02/gualtierimeno-tasse-da-lotta-evasione-e-taglio-agevolazioni_f4700066-a928-4d81-8b81-320f74cb7c1a.html (urly.it/3cp9a).

ANSA, *Sanità, 20 milioni di italiani pagano le prestazioni di tasca propria,* in ANSA.it, Roma, 13 giugno 2019, https://www.ansa.it/canale_saluteebenessere/notizie/sanita/2019/06/13/sanita-20-milioni-di-italiani-pagano-le-prestazioni-di-tasca-propria_eec9f31d-3d1d-4ed9-ab95-7d18b665fdb3.html(urly.it/3cm3z).

Brocardi, *Beni immobili, in Dizionario Giuridico,* in *Brocardi.it*, https://www.brocardi.it/dizionario/3575.html (urly.it/3chjb).

Brocardi, *Detrazione delle spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica degli edifici,* in *Dizionario Giuridico,* Brocardi.it, https://www.brocardi.it/testo-unico-imposte-redditi/titolo-i/capo-i/art16bis.html#:~:text=16%20del%20d.p.r.%20n.%20917%2F1986,codice%20fiscale%20o%20la%20p (urly.it/3cnx2).

Brocardi, *Redditi prodotti in forma associata* , in *Dizionario Giuridico*, Brocardi.it, https://www.brocardi.it/testo-unico-imposte-redditi/titolo-i/capo-i/art5.html#:~:text=Dispositivo%20dell'art.,5%20TUIR&text=1.,quota%20di%20partecipazione%20agli%20utili (urly.it/3cgh0).

Cafferata V., Donna N., *Il conto economico del Calcio Italiano*, 2018,