

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. LVII

n. 5-bis

ALLEGATO II

NOTA DI AGGIORNAMENTO DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2017

(Articoli 7, comma 2, lettera b), e 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196)

Presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri

(GENTILONI SILVERI)

—————
Comunicata alla Presidenza il 23 settembre 2017
—————

**Rapporto programmatico recante
gli interventi in materia di spese fiscali**

(Articolo 10-bis, comma 5-bis, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)

SOMMARIO

1) QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO	3
2) I LAVORI DELLA COMMISSIONE SULLE <i>TAX EXPENDITURES</i>	5
3) LINEE PROGRAMMATICHE NEL RIORDINO DELLE AGEVOLAZIONI FISCALI E PROSPETTIVE DI MEDIO-TERMINE.....	10

1) QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

L'art. 1 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 160, in attuazione dell'articolo 4 della Legge 11 marzo 2014, n. 23 (Legge delega sulla riforma tributaria) disciplina il monitoraggio annuale delle spese fiscali. In particolare il terzo comma, lettera b) prevede che all'art. 21 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), dopo il comma 11, sia inserito il seguente comma 11-bis:

“Allo stato di previsione dell'entrata è allegato un rapporto annuale sulle spese fiscali, che elenca qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore, derivante da disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle introdotte nell'anno precedente e nei primi sei mesi dell'anno in corso. Ciascuna misura è accompagnata dalla sua descrizione e dall'individuazione della tipologia dei beneficiari e, ove possibile, dalla quantificazione degli effetti finanziari e del numero dei beneficiari. Le misure sono raggruppate in categorie omogenee, contrassegnate da un codice che ne caratterizza la natura e le finalità. Il rapporto individua le spese fiscali e ne valuta gli effetti finanziari prendendo a riferimento modelli economici standard di tassazione, rispetto ai quali considera anche le spese fiscali negative. Ove possibile e, comunque, per le spese fiscali per le quali sono trascorsi cinque anni dalla entrata in vigore, il rapporto effettua confronti tra le spese fiscali e i programmi di spesa destinati alle medesime finalità e analizza gli effetti microeconomici delle singole spese fiscali, comprese le ricadute sul contesto sociale”.

Il quarto comma del medesimo articolo dispone, inoltre, che per la redazione di tale rapporto annuale sulle spese fiscali “il Governo si avvale di una Commissione istituita con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze”.

Tale Commissione è stata istituita con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze il 28 aprile 2016 e ha provveduto a redigere il “Primo Rapporto annuale sulle spese fiscali (2016)”, allegato allo Stato di Previsione dell'Entrata del Bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019.

Il D.Lgs. n. 160/2015, comma 1, prevede, infine, che la Nota di aggiornamento del DEF sia corredata da “un rapporto programmatico nel quale sono indicati gli interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità, che il Governo intende attuare con la manovra di finanza pubblica.

Nell'indicazione degli interventi di cui al precedente periodo resta ferma la priorità della tutela dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi di imprese minori e dei redditi di pensione, della famiglia, della salute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'istruzione, nonché dell'ambiente e dell'innovazione tecnologica.

Le spese fiscali per le quali sono trascorsi cinque anni dalla entrata in vigore sono oggetto di specifiche proposte di eliminazione, riduzione, modifica o conferma”.

La procedura di monitoraggio delle spese fiscali disegnata dal d.lgs. 160/2015 prevede dunque due strumenti con caratteristiche ben distinte. Da una parte il rapporto programmatico, da allegare alla Nota di aggiornamento al DEF, che è redatto dal Governo. Dall'altra, il rapporto annuale di ricognizione delle spese fiscali, affidato alla Commissione come organo tecnico. Si può ritenere che il rapporto annuale di ricognizione delle spese fiscali possa costituire la base informativa per la redazione del rapporto di natura programmatica.

La scelta del legislatore delegato di prevedere un rapporto sulle spese fiscali di natura ricorrente, a cadenza annuale, è volta a evitare gli inconvenienti di alcune esperienze passate di ricognizioni episodiche e discontinue e vuole essere uno strumento utile di trasparenza fiscale e di monitoraggio della finanza pubblica. La stessa relazione illustrativa al D.Lgs. 160/2015 sottolinea come l'utilità di rapporti di questo genere si accresca lungo il processo della loro stratificazione nel tempo e rende possibile un graduale percorso di affinamento e ampliamento.

In questo spirito, la Commissione ha avviato una serie di indagini e di approfondimenti, che potranno consentire di accrescere nel tempo la portata informativa del rapporto annuale e le scelte metodologiche adottate ai fini di questo primo rapporto potranno essere oggetto di modifiche, aggiustamenti e integrazioni nei rapporti successivi.

Il decreto prevede esplicitamente che ciascuna misura di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore, derivante da disposizioni normative vigenti, sia accompagnata dalla sua descrizione e dall'individuazione della tipologia dei beneficiari e, ove possibile, dalla quantificazione degli effetti finanziari e del numero dei beneficiari. Gli effetti finanziari devono essere valutati prendendo a riferimento modelli economici standard di tassazione. Ove possibile devono essere effettuati confronti tra le spese fiscali e i programmi di spesa destinati alle medesime finalità e analizzati gli effetti microeconomici delle singole spese fiscali, comprese le ricadute sul contesto sociale.

2) I LAVORI DELLA COMMISSIONE SULLE TAX EXPENDITURES

Il quadro normativo delineato nel paragrafo precedente stabilisce che il rapporto annuale individui le spese fiscali e ne valuti gli effetti finanziari “prendendo a riferimento modelli economici standard di tassazione”, ma lascia alla discrezionalità della Commissione la scelta di tale standard di riferimento.

Sebbene la pratica di individuare, quantificare e contabilizzare nei bilanci pubblici le “spese mediante imposta” o “spese fiscali” (*tax expenditures*) si sia diffusa sul piano internazionale a partire dagli anni Settanta del secolo scorso e diverse organizzazioni internazionali, a cominciare dall’OCSE, abbiano molto investito nel tentativo di codificare definizioni e metodi e costruire modelli di riferimento di generale accettazione sul piano internazionale, rimane a tutt’oggi un’ampia diversità di approcci, sia in termini di definizione della spesa fiscale, che in termini di criteri di classificazione, procedure di stima e perimetrazione degli enti pubblici considerati.

Dalla lettura del “Primo Rapporto annuale sulle spese fiscali (2016)” si evince come la Commissione abbia deciso di allinearsi alla scelta di quei paesi che sembrano oggi attuare le *best practices* nel campo della definizione delle spese fiscali, vale a dire il metodo del benchmark legale nel quale il sistema tributario di riferimento è identificato con quello vigente (*current tax law*).

Sono, quindi, stati tralasciati altri metodi quali il *benchmark* teorico (valutato con il modello del reddito onnicomprensivo, il modello dell’imposta sulla spesa o il modello duale), che risulta essere soggetto a un ampio margine di arbitrio, e il *benchmark* della spesa equivalente, che avrebbe comportato una definizione di spesa fiscale troppo restrittiva.

Il metodo del *benchmark* legale consiste nel valutare, volta per volta, se una disposizione di natura agevolativa, rappresenti una caratteristica strutturale del tributo, riferita cioè al suo assetto “normale”, oppure rappresenti una deviazione dalla norma. Solo in questo secondo caso la disposizione sarà ritenuta spesa fiscale.

La valutazione è basata, da un lato, sull’esame di carattere sistematico del tributo, a partire dalle norme istitutive e della loro giustificazione da parte del legislatore (relazioni di accompagnamento e altri documenti ufficiali), dall’altro lato, sulla considerazione della portata dimensionale della disposizione, sia sotto il profilo delle implicazioni finanziarie in termini di gettito, sia del numero dei soggetti destinatari del provvedimento.

Le principali implicazioni di questa scelta metodologica per i tre maggiori tributi sono, a titolo esemplificativo, le seguenti:

- nel campo dell’Irpef, non sono state qualificate come spese fiscali le detrazioni per spese di produzione del reddito (reddito da lavoro dipendente, pensioni e redditi assimilati), le detrazioni per familiari a carico e le imposte sostitutive sui redditi da capitale;
- nel campo dell’Ires, non sono state qualificate come spese fiscali le disposizioni sull’ACE;

- nel campo dell'Iva, non sono state qualificate come spese fiscali le aliquote ridotte e le disposizioni obbligatorie derivanti dall'armonizzazione dell'imposta a livello comunitario.

La classificazione delle spese fiscali è stata effettuata con riferimento a:

- Norma di riferimento
- Descrizione misura
- Tipo di tributo (Irpef, Ires, Iva, Irap, ecc.)
- Termine vigenza: (a regime o meno; strutturale o meno; anno di vigenza)
- Natura della misura di agevolazione
 - esenzione (non tassazione di certi contribuenti, redditi, guadagni o settori)
 - deduzione dal reddito (importo sottratto dal reddito complessivo)
 - riduzione di imposta (detrazioni di imposta, crediti di imposta, imposte sostitutive)
 - rimborso di imposta
 - riduzioni di aliquota (applicazione di un'aliquota ridotta)
 - differimento di imposta (misure che consentono il deferral dell'imposta)
- Effetti finanziari sul gettito per ciascun anno del bilancio triennale
- Numero agevolazioni (frequenze)
- Importo medio dell'agevolazione
- Soggetti e categorie beneficiari (persone fisiche, persone giuridiche, enti non commerciali, ecc.)
- Spese fiscali in vigore da più di 5 anni.

La disposizione legislativa prevede che le spese fiscali siano "raggruppate in categorie omogenee, contrassegnate da un codice che ne caratterizza la natura e le finalità". Per quanto riguarda le categorie omogenee, la Commissione ha deciso di fare riferimento alle missioni di spesa considerate nel bilancio dello stato. Questa scelta contabile agevola peraltro "i confronti tra le spese fiscali e i programmi di spesa destinati alle medesime finalità", previsto dalla norma, che la Commissione ha in programma di sviluppare per i successivi studi e rapporti.

Delle 34 missioni del bilancio dello Stato, sono state escluse le voci non rilevanti. Come indicato nel "Rapporto annuale sulle spese fiscali 2016", pubblicato sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze, l'elenco utilizzato è risultato composto di 20 voci, riportate di seguito, che possono essere confrontate anche con la classificazione delle spese COFOG in sede Ue.

NUMERO SPESE FISCALI PER MISSIONE		
MISSIONE 9	AGRICOLTURA POLITICHE AGROALIMENTARI E PESCA	22
MISSIONE 10	ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE	29
MISSIONE 11	COMPETITIVITA' E SVILUPPO DELLE IMPRESE	65
MISSIONE 13	DIRITTO ALLA MOBILITA' E SVILUPPO DEI SISTEMI DI TRASPORTO	7
MISSIONE 16	COMMERCIO INTERNAZIONALE ED INTERNAZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA PRODUTTIVO	2
MISSIONE 17	RICERCA E INNOVAZIONE	4
MISSIONE 18	SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	2
MISSIONE 19	CASA E ASSETTO URBANISTICO	37
MISSIONE 20	TUTELA DELLA SALUTE	12
MISSIONE 21	TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI E ATTIVITA' CULTURALI E PAESAGGISTICI	29
MISSIONE 22-23	ISTRUZIONE SCOLASTICA, UNIVERSITARIA E FORMAZIONE POST UNIVERSITARIA	14
MISSIONE 24	DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA	51
MISSIONE 25	POLITICHE PREVIDENZIALI	6
MISSIONE 26	POLITICHE PER IL LAVORO	50
MISSIONE 27	IMMIGRAZIONE, ACCOGLIENZA E GARANZIA DEI DIRITTI	0
MISSIONE 28	SVILUPPO E RIEQUILIBRIO TERRITORIALE	7
MISSIONE 29	POLITICHE ECONOMICO-FINANZIARIE E DI BILANCIO E TUTELA DELLA FINANZA PUBBLICA	119
MISSIONE 30	GIOVANI E SPORT	11
MISSIONE 31	TURISMO	1
TOTALE		468

L'ampiezza delle variabili considerate ai fini della classificazione delle spese fiscali ne consente, inoltre, l'aggregazione secondo criteri diversi dalle missioni, assicurando al bilancio una maggiore trasparenza e leggibilità e fornendo uno strumento efficace per future scelte in termini di *spending review*.

Di seguito, a titolo esemplificativo, si riportano le classificazioni per tributo, per natura dell'agevolazione e per classe di costo.

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI – Doc. LVII n. 5-bis ALLEGATO II

TRIBUTO	Numero Spese Fiscali	Numero Spese Fiscali %	Numero beneficiari	Numero beneficiari %	Ammontare 2017 (in mln di euro)	Ammontare 2017 %	Ammontare 2018 (in mln di euro)	Ammontare 2018 %	Ammontare 2019 (in mln di euro)	Ammontare 2019 %
IRPEF	133	28,4%	99.112.761	87,5%	-38.550,8	70,7%	-38.404,2	71,6%	-38.349,7	71,8%
IRES	51	10,9%	172.853	0,2%	-657,9	1,2%	-657,9	1,2%	-657,9	1,2%
IRPEF/IRES	28	6,0%	756.430	0,7%	-1.633,6	3,0%	-1.573,6	2,9%	-1.573,6	2,9%
IVA	64	13,7%	409.034	0,4%	-2.047,9	3,8%	-1.692,9	3,2%	-1.692,9	3,2%
IMPOSTE DI BOLLO, REGISTRO E IPOCATASTALI	72	15,4%	10.011.865	8,8%	-4.921,7	9,0%	-4.926,3	9,2%	-4.930,9	9,2%
IMPOSTE SU DONAZIONI E SUCCESSIONI	7	1,5%		0,0%	-3,2	0,0%	-3,2	0,0%	-3,2	0,0%
CREDITI D'IMPOSTA	36	7,7%	18.673	0,0%	-1.664,5	3,1%	-1.499,0	2,8%	-1.404,8	2,6%
ACCISE	38	8,1%	16.874	0,0%	-2.688,9	4,9%	-2.758,9	5,1%	-2.758,9	5,2%
REGIMI SOSTITUTIVI	17	3,6%	2.808.432	2,5%	-2.253,0	4,1%	-2.022,5	3,8%	-1.965,5	3,7%
ALTRO	22	4,7%	1.412	0,0%	-104,6	0,2%	-104,6	0,2%	-104,6	0,2%
Totale complessivo	468	100,0%	113.308.334	100,0%		100,0%		100,0%		100,0%

NATURA	Numero Spese Fiscali	Numero Spese Fiscali %	Numero beneficiari	Numero beneficiari %	Ammontare 2017 (in mln di euro)	Ammontare 2017 %	Ammontare 2018 (in mln di euro)	Ammontare 2018 %	Ammontare 2019 (in mln di euro)	Ammontare 2019 %
DETRAZIONI	41	8,8%	46.548.865	41,1%	-11.807,1	21,7%	-11.763,8	21,9%	-11.709,3	21,9%
DEDUZIONI	37	7,9%	28.431.312	25,1%	-4.719,6	8,7%	-4.719,2	8,8%	-4.719,2	8,8%
DETRAZIONI/DEDUZIONI	7	1,5%	18.525	0,0%	-17,5	0,0%	-17,5	0,0%	-17,5	0,0%
ESENZIONI	132	28,2%	13.742.397	12,1%	-4.506,2	8,3%	-4.506,2	8,4%	-4.506,2	8,4%
REGIMI SPECIALI	35	7,5%	1.401.511	1,2%	-1.980,2	3,6%	-1.871,9	3,5%	-1.775,7	3,3%
REGIMI FORFETARI	13	2,8%	3.598.682	3,2%	-684,8	1,3%	-684,8	1,3%	-684,8	1,3%
CREDITI DI IMPOSTA	36	7,7%	18.673	0,0%	-1.664,5	3,1%	-1.499,0	2,8%	-1.404,8	2,6%
ESCLUSIONI	60	12,8%	5.354.835	4,7%	-3.824,1	7,0%	-3.661,4	6,8%	-3.661,4	6,9%
REGIMI SOSTITUTIVI	20	4,3%	1.808.729	1,6%	-3.696,2	6,8%	-3.574,1	6,7%	-3.613,3	6,8%
RIDUZIONI DI ALIQUOTE	29	6,2%	436.153	0,4%	-4.315,8	7,9%	-4.390,4	8,2%	-4.395,0	8,2%
IMPOSTE IN MISURA FISSA	17	3,6%	384.808	0,3%	-941,0	1,7%	-941,0	1,8%	-941,0	1,8%
ALTRO	41	8,8%	11.563.845	10,2%	-16.369,0	30,0%	-16.014,0	29,9%	-16.014,0	30,0%
Totale complessivo	468	100,0%	113.308.334	100,0%		100,0%		100,0%		100,0%

TRIBUTI	CLASSI DI COSTO IN TERMINI DI GETTITO – ANNO 2017										Già comprese in altre misure	Non quantificabile	Totale complessivo
	< 10	10-20	20-50	50-100	100-300	300-1 mlrd	>1 mlrd	Effetti di trascurabile entità					
IRPEF	41	10	8	7	14	8	9	7	4	25	133		
IRES	11	5	2	3	2	0	0	9	4	15	51		
IRPEF/RES	2	1	1	4	2	1	0	5	11	1	28		
IVA	8	3	2	0	2	3	0	4	0	42	64		
IMPOSTE DI BOLLO, REGISTRO E IPOCATASTALI	18	4	1	0	2	3	2	1	2	39	72		
IMPOSTE SU DONAZIONI E SUCCESSIONI	5	0	0	0	0	0	0	0	0	2	7		
CREDITI D'IMPOSTA	10	2	3	1	2	2	0	14	2	0	36		
ACCISE	15	1	3	2	1	3	0	0	1	12	38		
REGIMI SOSTITUTIVI	2	0	1	3	1	1	1	4	0	4	17		
ALTRO	7	2	0	1	0	0	0	3	1	8	22		
Totale complessivo	119	28	21	21	26	21	12	47	25	148	468		

Nota: Nelle tabelle non è stato indicato un valore complessivo degli effetti delle spese fiscali in termini di gettito, ritenendo non superabili gli ostacoli e gli inconvenienti di una semplice aggregazione per somma, ampiamente sottolineati dalla letteratura e richiamati in modo esplicito nel rapporto del 2016 della Commissione sulle tax expenditures. È sufficiente ricordare che uno dei motivi per cui la somma degli effetti finanziari delle singole misure non corrisponde all'effetto combinato delle stesse sta nell'influenza reciproca tra i vari interventi. L'effetto finanziario di ogni singola misura è infatti stimato assumendo che il resto del sistema resti invariato, cioè che le altre misure rimangano in vigore. Per questa ragione, la somma degli effetti stimati, per ogni singola misura non è in sé corretta.

3) LINEE PROGRAMMATICHE NEL RIORDINO DELLE AGEVOLAZIONI FISCALI E PROSPETTIVE DI MEDIO-TERMINE

Nel recente passato il riordino delle agevolazioni fiscali è stato strettamente collegato a esigenze di consolidamento dei conti pubblici.

Nel 2011, al culmine della crisi finanziaria ed economica, il governo *pro tempore* aveva previsto con il D.L. n. 138/2011 un “taglio lineare” di tutte le agevolazioni elencate nell’allegato C-bis del precedente D.L. n. 98/2011, nella misura del 5% per il 2012 e del 20% a decorrere dall’anno 2013. Nello specifico, se entro il 30 settembre 2012 non fosse stata approvata la riforma fiscale e assistenziale (D.D.L di delega al governo presentato alle Camere nel luglio del 2011) sarebbe scattata la c.d. clausola di salvaguardia che avrebbe operato mediante un taglio delle agevolazioni fiscali. La delega delineava un intervento in materia di imposte sui redditi basato su un ampliamento della base imponibile anche attraverso il taglio delle agevolazioni, accompagnato a una riduzione delle aliquote. L’art. 2, comma 1, prevedeva tre aliquote del 20%, del 30% e del 40%, che sarebbero state applicate a *“un imponibile per quanto possibile non eroso da regimi fiscali che nel corso degli anni sono stati introdotti per indirizzare le scelte dei comportamenti del contribuente verso obiettivi che lo Stato considerava costruttivamente meritevoli, lasciando invece alle persone e alle famiglie libertà di scelta in ordine all’uso del loro denaro”* (comma 2). A tali fini, il Governo era delegato: *“a eliminare o ridurre in tutto o in parte i regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale di cui all’allegato 1, fatta eccezione per quelli introdotti in esecuzione di accordi internazionali, ovvero in ottemperanza alla normativa dell’Unione europea”* (comma 3).

Il cambiamento radicale del quadro di riferimento politico determinatosi alla fine del 2011 ha condotto al superamento del disegno di legge delega per la riforma fiscale e assistenziale e della connessa clausola di salvaguardia prevista dal D.L. n.138/2011. Si deve osservare che, se attuato, quel tipo di intervento avrebbe potuto avere ripercussioni fortemente negative sul piano politico e sociale. Infatti, un taglio lineare e indiscriminato delle agevolazioni non avrebbe potuto tener conto della circostanza che alcune agevolazioni rispondono a molteplici finalità¹, del nesso tra spese fiscali e spesa assistenziale e del nesso tra misure che operano attraverso il sistema tributario e sussidi.

Dopo le severe restrizioni fiscali adottate negli anni precedenti, a partire dal 2014 la strategia di politica economica del Governo ha perseguito il consolidamento in modo graduale, utilizzando i limitati spazi di bilancio per introdurre misure con carattere moderatamente espansivo, volte al sostegno dell’occupazione e degli investimenti. Una crescente attenzione è stata posta all’esigenza di ridurre le spese improduttive per finanziare la diminuzione del carico fiscale su cittadini e imprese e per stimolare gli investimenti, e a quella di rendere più efficiente la spesa attraverso un’attenta riconsiderazione dei tagli e una riallocazione dei risparmi verso le

¹ Vi sono alcune agevolazioni fiscali che costituiscono aspetti strutturali dell’attuale sistema impositivo; ve ne sono altre strettamente connesse alle politiche e i programmi di azione cui afferiscono; altre sono volte a evitare doppie imposizioni; per altre misure l’eventuale soppressione potrebbe comportare problemi di compatibilità con principi costituzionali; altre ancora hanno finalità di semplificazione o intendono favorire l’emersione di basi imponibili. Inoltre, tutte le agevolazioni si riflettono in generale, in maniera significativa, sul livello e la distribuzione dei carichi tributari.

politiche che il Governo considera prioritarie, quali, tra le altre, la lotta contro la povertà e l'inclusione sociale.

Gli interventi finora realizzati hanno rafforzato le prospettive di crescita e di competitività del Paese. È quindi intenzione del Governo proseguire nel solco delle politiche economiche adottate sin dal 2014, muovendosi lungo il “sentiero stretto”, tra le due esigenze contrapposte di ridurre il deficit e sostenere la crescita.

Nella fase attuale, il **riordino delle *tax expenditures*** deve avere il carattere di un intervento di riforma che si inserisce **nel quadro delle riforme strutturali che il nostro paese ha avviato con successo nel corso degli ultimi anni.**

In questa prospettiva, il lavoro svolto dalla Commissione sulle *tax expenditures* rappresenta un passo in avanti sotto diversi profili e consentirà di assumere nei prossimi anni decisioni necessarie al riordino delle *tax expenditures* valutandone anche le implicazioni in termini di equità, efficienza e coerenza con l'indirizzo più generale della politica economica.

In primo luogo, è stata **rafforzata la base conoscitiva su cui fondare le scelte politiche sul riordino delle *tax expenditures***, che è volta a fornire al decisore politico un censimento aggiornato anno per anno delle spese fiscali esistenti corredato da informazioni sulla loro dimensione finanziaria, finalità, beneficiari, ambiti economici di intervento, meccanismi di applicazione (esenzioni e deduzioni dalla base imponibile, aliquote ridotte, detrazioni di imposta).

In secondo luogo, il **riferimento alle missioni di spesa costituisce una scelta innovativa rispetto a tutte le precedenti classificazioni delle spese fiscali** e si inserisce nel più generale quadro della riforma del Bilancio, avviata nel 2012 in seguito alla riforma della *governance* della finanza pubblica a livello europeo e proseguita negli anni successivi, con una più efficiente articolazione della struttura del bilancio in missioni, azioni e programmi e con il rafforzamento del ruolo del bilancio di cassa, anche mediante l'integrazione in un unico provvedimento dei contenuti delle previgenti leggi di bilancio e di stabilità.

Tale riforma, costituisce una opportunità per rafforzare il processo di programmazione finanziaria valorizzando la funzione allocativa del bilancio al fine di i) assicurare l'equilibrio dei conti; ii) consentire una più immediata comprensione delle implicazioni dell'azione pubblica in termini di utilizzo delle risorse finanziarie; iii) favorire un utilizzo efficiente delle risorse pubbliche in relazione alle scelte politiche e ai bisogni dei cittadini.

Il raggiungimento degli obiettivi della riforma del Bilancio prevede l'introduzione nel ciclo di programmazione di un'attività continuativa e sistematica di analisi e valutazione non solo della spesa ma anche delle spese fiscali che, comportando una riduzione del gettito, incidono direttamente sulle risorse a disposizione dello Stato per perseguire i propri obiettivi anche in termini di Benessere Equo e Sostenibile, recentemente integrati, con la Legge 163/2016, nel Documento di Economia e Finanza, in quanto oggetto di impegno formale da parte del Governo.

Il processo di revisione della spesa, con la riforma del bilancio, cambia, dunque, la sua prospettiva: da intervento eccezionale, diviene prassi ordinaria che impone a tutti i soggetti attivi una riconsiderazione annuale delle proprie strategie e dei costi sostenuti.

Il rapporto annuale sulle spese fiscali si inserisce per la prima volta in questo processo e il suo contenuto informativo ne fa uno strumento essenziale per superare l'approccio di “taglio lineare” utilizzato negli anni passati e coadiuvare l'organo politico nella definizione di misure coerenti con l'indirizzo generale di politica economica finalizzato a sostenere la ripresa in atto.

Le linee programmatiche di un riordino delle spese fiscali devono tener conto di almeno due importanti dimensioni.

La prima valutazione attiene alla **dimensione temporale degli interventi di riordino delle *tax expenditures*** e alle implicazioni di una loro rimodulazione o cancellazione.

Prioritaria nell'azione di riordino è la considerazione delle conseguenze di interventi di riduzione delle *tax expenditures* sulla pressione fiscale e sul gettito; come pure fondamentale è il collegamento con programmi di riforma strutturale che prevedano le necessarie compensazioni per i settori/contribuenti penalizzati da un riordino delle agevolazioni.

La riduzione delle agevolazioni deve perciò essere collocata nel più ampio ambito della riforma fiscale, già avviata con gli interventi su Irap e Ires, nonché con la riduzione Irpef di 80 euro mensili per i lavoratori dipendenti con redditi medio-bassi, allo scopo di identificare e razionalizzare le spese fiscali inefficienti o che si sovrappongono a stanziamenti dal lato della spesa (duplicazioni), salvaguardando la riduzione della pressione fiscale, passata da 43,6% nel 2013 a 42,7% nel 2016.

La seconda valutazione attiene alle **modalità degli interventi di riordino delle *tax expenditures***. Il Governo intende affrontare il fenomeno complesso, articolato e diffuso delle spese fiscali nell'ordinamento tributario solo in stretta connessione con la politica tributaria e con i singoli programmi di azione di cui le discipline fiscali di favore sono parte nei vari ambiti.

La scelta di mantenere in vigore, eliminare o modificare le agevolazioni fiscali è infatti intrinsecamente legata alle esigenze di coordinamento con il sistema tributario e con i tratti salienti dei singoli tributi nonché con il quadro delineato dalla riforma di bilancio in connessione con i programmi di spesa rilevanti per ogni programma di azione (ad esempio in materia di incentivi alle imprese, o di interventi socio-assistenziali).

Su questa linea, un approccio potrebbe essere quello di collegare la revisione delle agevolazioni fiscali e il conseguente ampliamento della base imponibile a un potenziamento mirato di deduzioni e detrazioni a favore della famiglia e del lavoro. Un altro approccio, nell'attesa di collegare l'azione di revisione delle spese fiscali a una riforma fiscale più strutturale, potrebbe invece essere quello di operare interventi orizzontali, che permettano di razionalizzare l'intero complesso delle spese fiscali, ridurne la portata quantitativa ed eliminare comunque il loro impatto più evidente sull'efficienza e la trasparenza del sistema tributario.