

## Detrazioni e agevolazioni fiscali: analisi dei recenti interventi normativi

### 1. Introduzione

**Il decreto attuativo del primo modulo della riforma dell'Irpef (D.Lgs. 216/2023) prevista dalla legge delega (L. 111/2023) include un intervento mirato al contenimento delle spese fiscali attraverso la limitazione delle detrazioni per oneri ed erogazioni liberali.** Questo rappresenta il secondo intervento negli ultimi tre anni che coinvolge tali detrazioni. Già nella legge di bilancio per il 2020<sup>1</sup>, infatti, era inclusa una misura di riduzione dell'onere finanziario associato alle stesse.

**Le spese fiscali, ossia quell'insieme di misure che riducono o pospongono il gettito rispetto all'imposizione ordinaria<sup>2</sup>, sono da tempo oggetto di dibattito.** Il loro contenimento e la loro razionalizzazione contribuiscono a migliorare la trasparenza delle politiche fiscali e a ridurre le distorsioni del sistema tributario. Inoltre, il

maggiore gettito ottenibile da un loro ridisegno rappresenta una potenziale fonte di finanziamento per nuovi provvedimenti oppure di riduzione dell'indebitamento netto.

**Per queste ragioni, nel corso degli anni sono stati realizzati diversi censimenti delle spese fiscali con l'obiettivo sia di monitorarne l'andamento sia di valutare i relativi costi al fine di stimare l'eventuale recupero di gettito derivante da una loro revisione.** Tali analisi si concentrano principalmente sull'identificazione stessa delle spese fiscali. In generale, per definire una spesa fiscale è infatti necessario individuare un sistema di riferimento, o *benchmark*, per l'imposta: i trattamenti differenziali considerati strutturali per il tributo non sono considerati spese fiscali, mentre lo sono le deviazioni rispetto a tale *benchmark*. L'assenza di una identificazione univoca del sistema di

<sup>1</sup> Si veda il paragrafo 3.2 dell'Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame della legge di bilancio per il triennio 2020-2022 presso le Commissioni congiunte 5<sup>a</sup> del Senato della

Repubblica (Bilancio) e V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione) del 12 novembre 2019.

<sup>2</sup> OCSE (2010), "Tax expenditures in OECD countries".

riferimento, ossia di una separazione oggettiva tra spese fiscali e componenti strutturali dell'imposta, può portare a conclusioni non univoche.

Dal 2016 il monitoraggio delle spese fiscali è disciplinato dal D.Lgs. 160/2015 che richiede un Rapporto annuale sulle spese fiscali da utilizzare come base informativa per la predisposizione di un documento programmatico allegato alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) in cui il Governo definisce le scelte per il riordino e il ridimensionamento delle *tax expenditures*. **Nel Rapporto del 2023<sup>3</sup>, che conta 625 voci di spesa fiscale per un ammontare complessivo pari a 105 miliardi, circa il 6 per cento della perdita di gettito stimata è rappresentata dalle detrazioni per oneri ed erogazioni liberali, oggetto dei recenti interventi e specifico tema di analisi di questo Focus.**

Dopo aver introdotto brevemente il tema delle spese fiscali (par. 2), si presenta un'analisi dettagliata dell'insieme delle detrazioni per oneri ed erogazioni liberali (par. 3) e delle caratteristiche dei beneficiari (par. 4). Successivamente si quantificano, mediante il modello di microsimulazione dell'UPB, gli effetti del recente taglio delle detrazioni per oneri previsto dal decreto legislativo attuativo del primo modulo della riforma dell'Irpef (D.Lgs. 216/2023), evidenziando le differenze qualitative e quantitative tra l'intervento definitivo e quello contenuto nell'originario schema di decreto legislativo che hanno riguardato la salvaguardia di alcune erogazioni liberali (par. 5). Infine, si analizzano congiuntamente

gli interventi previsti dalla legge di bilancio per il 2020 e quelli contenuti nel D.Lgs. 216/2023, evidenziando in particolare le differenze nei criteri di applicazione (par. 6) e si formulano alcune considerazioni generali (par. 7).

## 2. Le spese fiscali

**Le spese fiscali (o *tax expenditures*) sono quell'insieme di misure attraverso le quali si riconosce ai contribuenti una qualsiasi forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta, ovvero un regime di favore rispetto a un sistema tributario di riferimento (*benchmark*).**

L'identificazione delle spese fiscali non è univoca, essendo strettamente connessa alla definizione del *benchmark* rispetto al quale individuare le eventuali deviazioni. Un primo esempio è il cosiddetto *benchmark* teorico in cui per ciascuna imposta si adotta come modello di riferimento un sistema fiscale ispirato a principi generali di equità, efficienza e semplicità. In alternativa, partendo dai principi generali del sistema fiscale vigente, si valuta, caso per caso, se una misura può essere considerata strutturale per il sistema oppure ne costituisce una deviazione, ossia un'agevolazione fiscale (*benchmark* legale).

**Uno stesso intervento può pertanto essere considerato deviante rispetto al sistema teorico di riferimento, ma non rispetto alla legislazione vigente.** Ad esempio, nel campo dell'imposta personale, l'assoggettamento a

---

<sup>3</sup> Commissione per la redazione del rapporto annuale sulle spese fiscali (2023), "Rapporto annuale sulle spese fiscali 2023", ottobre.

imposta sostitutiva dei redditi da capitale rappresenta una deviazione dal modello teorico di imposta omnicomprensiva, mentre può essere considerato un elemento strutturale dell'Irpef, in quanto presente sin dalla sua introduzione. Allo stesso modo alcune forme di detrazioni possono essere considerate elementi strutturali dell'imposta vigente in quanto necessarie per raggiungere le finalità del tributo, quali la progressività, la discriminazione qualitativa (detrazioni differenziate in base alla tipologia di reddito percepito) e l'equità orizzontale tra famiglie di diversa composizione (detrazioni per carichi familiari).

**Fra le agevolazioni più chiaramente definibili come spese fiscali, vi sono quelle che integrano o sostituiscono misure di spesa pubblica destinate a specifici bisogni:** in luogo della fornitura diretta del servizio, si eroga un'agevolazione fiscale a sostegno dell'acquisto dello stesso sul mercato. Le spese fiscali possono essere preferibili alla spesa pubblica per i minori costi amministrativi, ma al contempo rischiano di non raggiungere i contribuenti con reddito imponibile più basso che risultano esclusi dal beneficio perché incapienti.

**Ci sono poi le spese fiscali con la finalità di sostenere il consumo di beni e servizi di merito o che producono esternalità positive.** Si considerino, ad esempio, il trattamento privilegiato dell'abitazione principale, le detrazioni per spese per l'istruzione superiore e universitaria, per la frequenza degli asili nido, per la pratica di attività sportiva dilettantistica. La giustificazione è nel presupposto che, in

assenza di incentivo, i contribuenti non sceglierebbero la quantità ottimale di questi servizi per un problema di razionalità limitata e, nel caso delle esternalità, si avrebbe uno svantaggio per l'intera collettività in termini, ad esempio, di capitale umano e di sviluppo demografico.

**Costituiscono generalmente spesa fiscale anche i regimi fiscali di tassazione speciale o separata e le esenzioni destinate al sostegno di specifici settori o tipologie di contribuenti di cui il legislatore ritiene opportuna la salvaguardia.** Alcune tipologie di spese fiscali sono state anche giustificate con l'obiettivo di generare un contrasto di interesse tra chi effettua la spesa e chi ne beneficia per favorire la *compliance* fiscale. Un'applicazione estensiva di queste forme può dare luogo a fenomeni di erosione significativa dell'imposta.

**Con la L. 196/2009<sup>4</sup>, il legislatore esplicita per la prima volta la necessità di monitorare annualmente le spese fiscali,** disponendo di allegare alla Nota integrativa al bilancio di previsione un elenco delle disposizioni normative vigenti recanti esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio con l'indicazione della natura delle agevolazioni, dei soggetti e delle categorie dei beneficiari, degli obiettivi perseguiti e del costo in termini di mancato gettito.

Seguendo un approccio basato sull'analisi della normativa vigente per l'identificazione del *benchmark*, per il 2011, primo anno di realizzazione del monitoraggio, si contano 242 voci di spesa fiscale. Successive

413), entrambi con l'obiettivo di recuperare il mancato gettito.

<sup>4</sup> Precedenti tentativi di porre ordine nella materia delle spese fiscali sono stati realizzati con la legge delega del 1990 (n. 408) e con quella del 1991 (n.

applicazioni della stessa metodologia hanno comportato un ampliamento del numero di spese fiscali considerate: nel 2015 se ne contano 282, per poco più di 161 miliardi di mancato gettito.

Sempre nel 2011 è stata pubblicata la prima relazione finale<sup>5</sup> del Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale nominato dal Ministro dell'Economia e delle finanze utilizzata come base conoscitiva per un taglio lineare di tutte le agevolazioni fiscali per gli anni 2012 e 2013, necessario per garantire un aumento delle entrate dello Stato. Dato l'obiettivo di analizzare l'ampia area di erosione fiscale, il Gruppo di lavoro applica, a differenza di quanto fatto negli elenchi allegati alla Nota integrativa, un approccio normativo con la definizione di un *benchmark* teorico. Considerando tributi statali e locali, il Gruppo di lavoro individua un insieme più ampio di voci di spesa fiscale (720 voci) a cui corrisponde una perdita di gettito di circa 254 miliardi.

**Dal 2016 il monitoraggio delle spese fiscali è disciplinato dal D.Lgs. 160/2015 che introduce, modificando la L. 196/2009, due distinti strumenti:** da un lato, il Rapporto annuale sulle spese fiscali, un documento di natura tecnica redatto da una Commissione di esperti e allegato allo stato di previsione delle entrate nel disegno di legge di bilancio; dall'altro, il Rapporto programmatico da allegare alla NADEF, elaborato dal Governo e, quindi, di natura politica che identifica gli interventi

volti a ridurre o eliminare le spese fiscali ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che si sovrappongono a programmi di spesa con le stesse finalità. Il Rapporto annuale sulle spese fiscali elenca anno per anno le spese fiscali esistenti ed è 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, differimenti di versamento). Contrariamente a quanto fatto dal Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale, le valutazioni della Commissione si basano su un approccio legale per l'individuazione del *benchmark*. Ciò implica criteri più restrittivi per l'individuazione delle spese fiscali, riconoscendone alcune come caratteristiche strutturali dell'imposta. È il caso, ad esempio, dell'assoggettamento a imposta sostitutiva dei redditi da capitale, i quali non sono mai stati di fatto inclusi nella base dell'Irpef.

**Nell'ultima edizione del Rapporto annuale (quello pubblicato nel 2023)<sup>6</sup>, la Commissione ha rilevato 625 voci di spesa fiscale per l'anno 2024 a cui corrisponde un minore gettito per 105 miliardi, rilevando un sensibile aumento del fenomeno: il numero delle agevolazioni è cresciuto del 34 per cento rispetto al 2018 (+159 voci), mentre gli effetti finanziari sono aumentati del 93,5 per cento<sup>7</sup>. Le principali forme di agevolazione sono le**

<sup>5</sup> Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale (2011), "Relazione Finale".

<sup>6</sup> Commissione per la redazione del rapporto annuale sulle spese fiscali (2023), *op. cit.*.

<sup>7</sup> Commissione per la redazione del Rapporto annuale sulle spese fiscali (2017), "Rapporto annuale 2017", prima edizione che fa riferimento all'ammontare del mancato gettito derivante dal

complesso delle spese fiscali. Come sottolineato nel Rapporto, tuttavia, la semplice sommatoria degli effetti di gettito delle singole agevolazioni ha un valore indicativo e se anche fosse quantificato correttamente non corrisponderebbe al gettito che si potrebbe recuperare con la loro abolizione in quanto gli effetti di ciascuna misura sono valutati al margine.

esenzioni e le esclusioni (255 voci nel 2024), che tuttavia mostrano un calo dal 2018, passando dal 45 al 40 per cento del totale delle misure. Al contrario, si osserva un aumento del peso delle detrazioni e delle deduzioni rispetto al totale delle misure identificate, che tra il 2018 e il 2024 passa dal 18 al 21 per cento, così come per i crediti di imposta, cresciuti dal 7 al 10 per cento del totale.

**Per tutti gli anni l'Irpef è l'imposta con la maggiore concentrazione di agevolazioni: per il 2024 conta 200 voci (circa il 32 per cento del totale), a cui si sommano altre 59 voci i cui effetti si esplicano anche su altre imposte.** Insieme alle imposte su successioni e donazioni e ai crediti di imposta, l'Irpef è l'imposta che ha registrato il maggior aumento di agevolazioni (+65 per cento dal 2018 al 2024) (tab. 1).

**Tab. 1** – Evoluzione delle spese fiscali per tipologia di tributo tra il 2018 e il 2024

Tributo	Spese fiscali (numero)			Ammontare (milioni di euro)		
	2018	2024	Variazione %	2018	2024	Variazione %
Irpef	121	200	65,3%	35.505	57.575	62,2%
Ires	43	51	18,6%	524	758	44,8%
Irpef/Ires	36	50	38,9%	3.401	17.347	410,0%
Irpef/Ires/IRAP		9			59	
IVA	65	76	16,9%	1.730	2.765	59,9%
Accisa	37	35	-5,4%	3.154	3.151	-0,1%
Crediti d'imposta		63			5.731	
Imposte sostitutive	19	34	78,9%	1.437	7.142	396,9%
Imposte di registro, di bollo e ipocatastali	76	64	-15,8%	5.316	7.085	33,3%
Imposte dirette e IVA		7			3.151	
Imposte su successioni e donazioni	8	14	75,0%	13	25	94,6%
Altro	61	22	-63,9%	3.156	200	-93,7%
<b>Totale</b>	<b>466</b>	<b>625</b>	<b>34,1%</b>	<b>54.236</b>	<b>104.989</b>	<b>93,6%</b>

Fonte: elaborazioni su dati del Rapporto annuale sulle spese fiscali (anni 2017 e 2023).

### 3. Le tipologie di detrazioni per oneri ed erogazioni liberali

**Le spese fiscali oggetto dei recenti interventi, che rientrano nell'ambito delle detrazioni dall'Irpef per oneri ed erogazioni liberali, rappresentano solo una piccola parte del complesso delle *tax expenditures* (circa il 6 per cento secondo le valutazioni dell'ultimo Rapporto annuale**

sulle spese fiscali). Nel 2021 – anno più recente per cui sono disponibili le statistiche delle dichiarazioni dei redditi Irpef – il 54 per cento dei contribuenti (22,6 milioni di individui) ha dichiarato oneri ed erogazioni liberali corrispondenti a circa 6,3 miliardi di detrazioni (tab. 2). Di queste, la quasi totalità (oltre il 98 per cento) è rappresentato da detrazioni per oneri.

**Tab. 2 – Detrazioni fiscali per oneri ed erogazioni liberali – Anno di imposta 2021**

	Contribuenti con detrazioni (migliaia)	Detrazioni dichiarate (milioni di euro)	Detrazioni dichiarate (%)	Contribuenti con detrazioni capienti (%)	Detrazioni capienti (milioni di euro)	Detrazioni capienti (%)	Detrazione media per beneficiario (euro)	Incidenza sull'imposta lorda
<b>Totale detrazioni</b>	<b>22.605</b>	<b>6.313</b>	<b>100,0</b>	<b>92</b>	<b>5.819</b>	<b>92</b>	<b>281</b>	<b>3,3</b>
Detrazioni per oneri	22.551	6.214	98,4	92	5.727	92	277	3,3
Detrazioni per erogazioni	984	99	1,6	94	92	93	99	0,9

Fonte: modello di microsimulazione UPB.

**Alle detrazioni spettanti sulla base delle spese dichiarate può, tuttavia, non corrispondere un beneficio effettivo se queste eccedono l'imposta lorda (soggetti incapienti).** L'ammontare dei benefici effettivamente fruiti è infatti pari a 5,8 miliardi, il 92 per cento del totale delle detrazioni teoriche. La detrazione media effettiva per contribuente beneficiario vale 281 euro e consente una riduzione effettiva del 3,3 per cento dell'imposta lorda.

**Il 93 per cento del complesso delle detrazioni per oneri ed erogazioni liberali sono concentrate in cinque ambiti principali:** le spese sanitarie, gli interessi sui mutui, le spese per istruzione, le assicurazioni e le spese funebri. Le detrazioni relative alle altre circa venti tipologie di spese presenti nel modello Unico 2021 valgono il 5 per cento e le erogazioni liberali il 2 (fig. 1).

**Le detrazioni per spese sanitarie<sup>8</sup> effettivamente godute costituiscono, da sole, circa due terzi del totale (65 per cento); sono pari a circa 3,8 miliardi a fronte di una spesa effettivamente detraibile<sup>9</sup> di 20,5 miliardi e sono utilizzate da 18,7 milioni di contribuenti.** Seguono le detrazioni per interessi sui mutui per l'acquisto dell'abitazione principale (730 milioni su 3,7 milioni di beneficiari), per le spese di istruzione (513 milioni su 3,1 milioni di beneficiari), per le assicurazioni (243 milioni su 4,7 milioni di beneficiari) e per le spese funebri (137 milioni su 0,5 milioni di beneficiari).

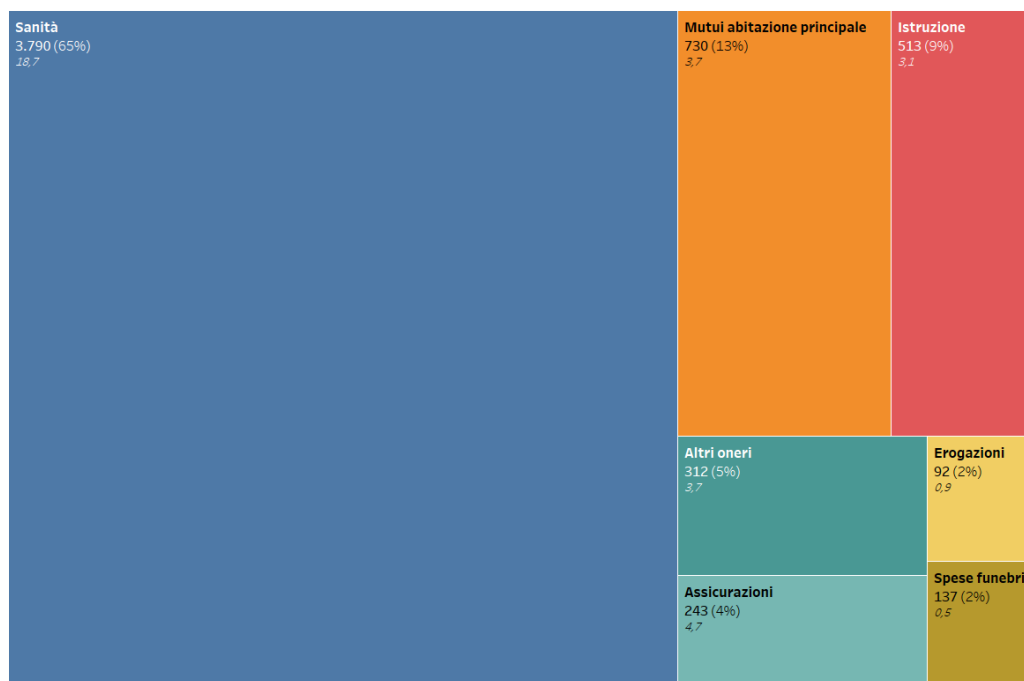
**Nel periodo 2010-2021 le detrazioni per oneri ed erogazioni liberali sono aumentate di circa un miliardo (18 per cento). Considerando tuttavia la dinamica dei prezzi nel periodo in esame, l'incremento effettivo in termini reali è risultato pari al 6 per cento (fig. 2).**

<sup>8</sup> Sono detraibili al 19 per cento le spese mediche generiche e di assistenza specifica (diverse da quelle necessarie nei casi di grave e permanente invalidità per cui spetta la deduzione), le spese chirurgiche, per prestazioni specialistiche e per protesi dentarie e sanitarie in genere. Dalla spesa sostenuta è esclusa una franchigia di 129,11 euro. Dal 2019 non è più possibile portare in detrazione le spese sostenute per l'acquisto di alimenti a fini medici speciali. Le

spese sanitarie sono detraibili anche se sostenute nell'interesse di familiari fiscalmente a carico fino a un massimo di 6.197,48 euro.

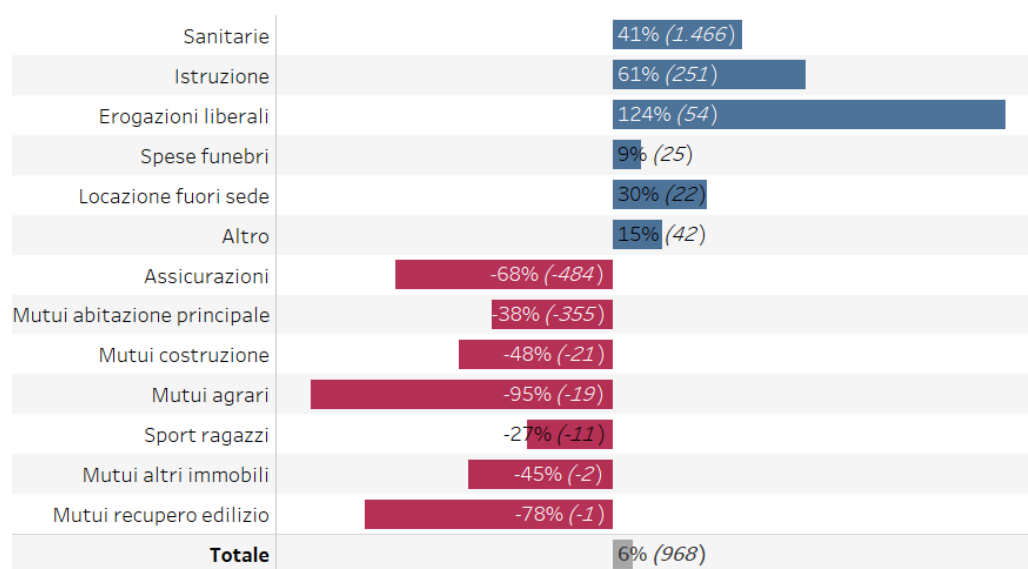
<sup>9</sup> Al lordo della componente non detraibile dai soggetti incapienti, le spese sanitarie detraibili riportate in dichiarazione ammontano a 21,3 miliardi. Includendo anche la franchigia non detraibile di 129,11 euro, gli oneri sanitari totali ammontano a circa 23,8 miliardi.

**Fig. 1** – Le principali tipologie di detrazioni capienti per oneri ed erogazioni liberali – Anno di imposta 2021  
(ammontari in milioni di euro, percentuali di composizione tra parentesi e milioni di beneficiari in corsivo)



Fonte: modello di microsimulazione UPB.

**Fig. 2** – Detrazioni per oneri ed erogazioni liberali – Variazioni in termini reali 2010-2021 (1)



Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni fiscali degli anni 2010-2021.

(1) Tra parentesi è riportata la variazione assoluta in milioni di euro a prezzi correnti.

**Un impulso rilevante è derivato, in primo luogo, dalle detrazioni per spese sanitarie, cresciute di circa 1,5 miliardi, oltre il 40 per cento in termini reali.** A tale risultato ha contribuito innanzitutto l'incremento dei contribuenti che beneficiano dell'agevolazione, passati da 15 a 19 milioni. Vi ha inoltre influito l'aumento dei consumi sanitari delle famiglie, pari al 12 per cento in termini reali. Il maggiore ricorso alle detrazioni tuttavia potrebbe essere anche imputabile alla semplificazione degli adempimenti per il contribuente dovuta alla progressiva diffusione della dichiarazione precompilata, che rende automatica la registrazione di alcune tipologie di oneri detraibili. Dal 2015, anno della sua introduzione, al 2021 il numero delle dichiarazioni Irpef precompilate è triplicato, passando da 1,4 a 4,2 milioni, di cui oltre il 22 per cento inviate dai contribuenti senza effettuare modifiche<sup>10</sup>.

**Sono inoltre aumentate le detrazioni connesse alle spese sostenute dalle famiglie per i giovani, quali le spese per istruzione universitaria e non (+61 per cento in termini reali)<sup>11</sup> e per le locazioni**

**per gli studenti fuori sede (+30 per cento)<sup>12</sup>.**

Il complesso delle altre tipologie di spesa detraibili al 19 per cento è risultato anch'esso in aumento (+15 per cento in termini reali), ma con un impatto molto limitato sulla massa complessiva agevolata (+42 milioni in termini nominali) imputabile in parte all'introduzione nel corso del periodo considerato di nuove spese detraibili<sup>13</sup>.

**A contribuire all'incremento delle detrazioni, anche in questo caso in misura ridotta in termini di volume complessivo, sono state quelle per erogazioni liberali a favore degli enti del Terzo settore (+54 milioni corrispondenti a un +124 per cento in termini reali).** Nel periodo è aumentato sia l'importo medio delle erogazioni sia la percentuale di detraibilità, passata dal 19 al 24 per cento nel 2014 e al 26 nel 2015; è stata inoltre ampliata la possibilità, introdotta dall'articolo 83 comma 1 del D.Lgs 117/2017, di optare per detrazioni al 30 o al 35 per cento<sup>14</sup> (si veda il paragrafo 5.1).

<sup>10</sup> Si veda Agenzia delle entrate, Comunicato stampa del 20 maggio 2022.

<sup>11</sup> Per le spese di istruzione l'incremento dipende anche dall'effetto delle novità introdotte con la riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione (L. 107/2015) che allarga ed estende le spese detraibili e dagli ulteriori ampliamenti dei limiti di detraibilità disposti nel 2019.

<sup>12</sup> Si detrae il 19 per cento dei canoni derivanti dai contratti di locazione stipulati o rinnovati ai sensi della L. 431/1998 e successive modificazioni, dei canoni relativi ai contratti di ospitalità, nonché agli atti di assegnazione in godimento o locazione stipulati dagli studenti con enti per il diritto allo studio, università, collegi universitari legalmente riconosciuti, enti senza fine di lucro e cooperative, per un importo non superiore a 2.633 euro annui. L'incremento ha riguardato anche in questo caso i

beneficiari, passati da 170.000 a circa 230.000 (+37 per cento circa).

<sup>13</sup> Tra le spese detraibili in questione ci sono: alcune erogazioni liberali (quelle a favore delle associazioni sportive dilettantistiche, della Biennale di Venezia e delle fondazioni operanti nel settore musicale e artistico); le spese per asili nido; le spese veterinarie; quelle per il riscatto degli anni di laurea e i contributi associativi alle società di mutuo soccorso. Inoltre, nel 2013 sono state aggiunte le erogazioni liberali per le popolazioni colpite da calamità e quelle per il fondo di ammortamento dei titoli di Stato. Ulteriori spese detraibili, come quelle per il trasporto pubblico e per soggetti con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA), sono state inserite nel 2018.

<sup>14</sup> Il codice del Terzo settore ha introdotto una disciplina unitaria per le detrazioni e deduzioni



**Nel periodo 2010-2021 sono invece complessivamente diminuite le detrazioni per assicurazioni<sup>15</sup> per circa 484 milioni (-68 per cento in termini reali).** In particolare, i beneficiari di detrazioni connesse a polizze vita sono passati da circa 6,5 milioni a 4,8 (-25 per cento) e si sono ridotti gli importi medi (da 115 a 53 euro).

**Hanno subito una contrazione anche le detrazioni degli interessi passivi sui mutui per l'acquisto dell'abitazione principale (-38 per cento in termini reali), imputabile alla riduzione dell'importo medio (-40 per cento in termini reali)** connessa con la diminuzione dei tassi, mentre i beneficiari sono leggermente aumentati. Analoghe riduzioni sono state registrate per le altre detrazioni collegate alla stipula di mutui (acquisto di altri immobili, recupero edilizio e mutui agrari).

**Infine, sono diminuite sensibilmente anche le detrazioni relative alle attività sportive dei ragazzi<sup>16</sup> (-27 per cento in termini reali).** Dopo una prima fase di crescita rilevante, hanno subito un'importante flessione con la pandemia

---

spettanti a chi effettua erogazioni liberali a favore degli enti (D.Lgs. 117/2017, art. 81).

<sup>15</sup> Le detrazioni per premi assicurativi seguono un *trend* decrescente già dal decennio precedente a quello considerato che trova origine nell'esclusione dalle spese detraibili dei contratti di assicurazione sulla vita con capitalizzazione dei premi versati (D.Lgs. 47/2000). Nel periodo 2010-2021 un effetto negativo è stato determinato dalla revisione dei limiti di detraibilità previsti dalla L. 124/2013. Questa riduce gli importi massimi detraibili da 1.291,14 euro a 630 per il 2013 e a 530 per il 2014 per i premi per assicurazioni contro il rischio di morte o di invalidità permanente non inferiore al 5 per cento o non autosufficienza stipulati dopo il 2001 e per i premi assicurativi e contro infortuni precedenti il 2001, lasciando sostanzialmente invariato a 1.291,14 euro

nel 2020, mostrando un recupero di modesta entità nell'anno successivo.

#### **4. I beneficiari**

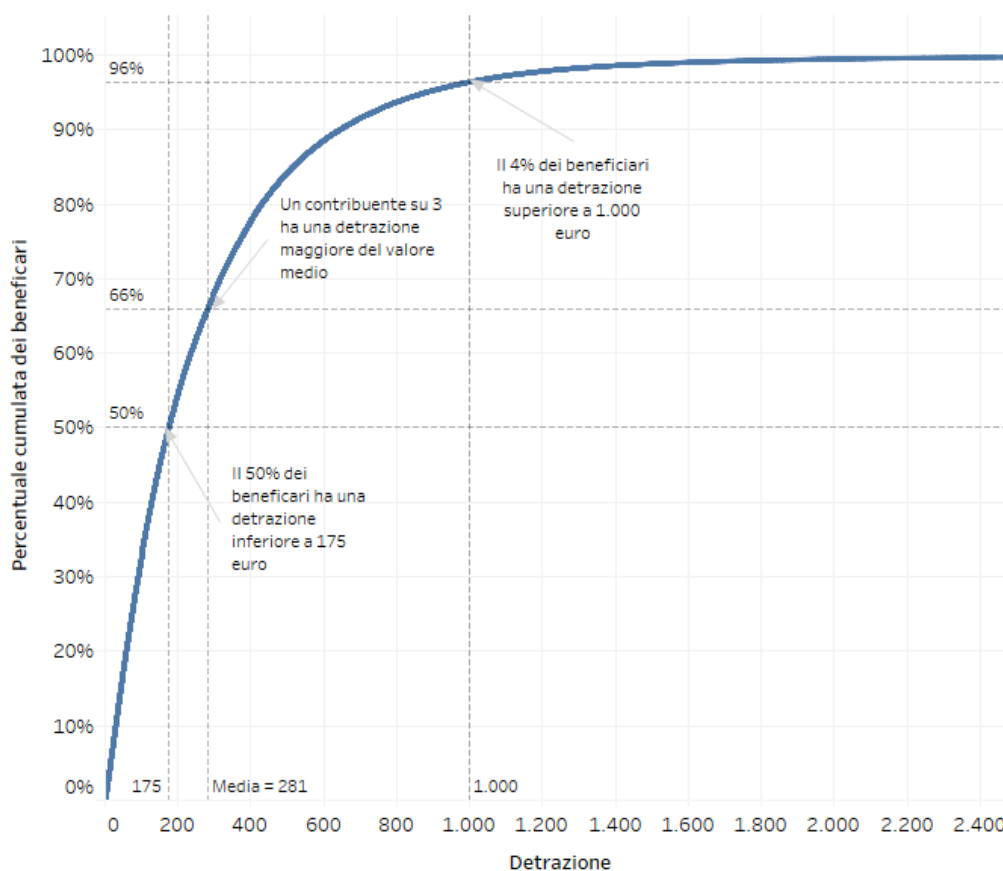
**Gli importi delle detrazioni effettivamente godute dai contribuenti sono relativamente bassi.** Come evidenziato dalla figura 3, che illustra la distribuzione cumulata delle detrazioni per oneri per l'anno 2021, metà dei beneficiari presenta una detrazione inferiore a 175 euro, mentre solo il 4 per cento beneficia di uno sconto di imposta superiore a 1.000 euro.

**Le detrazioni per oneri sono concentrate sui contribuenti con reddito più elevato (fig. 4 – pannello di sinistra).** Tale fenomeno è ancora più evidente se si considerano le sole detrazioni capienti (area rossa) con il 30 per cento dei contribuenti più poveri quasi esclusi dal beneficio. **Il 50 per cento dei contribuenti meno abbienti gode di circa il 15 per cento delle detrazioni totali (circa 917 milioni), mentre al 10 per cento più ricco**

l'importo detraibile per i premi per il rischio di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana. Tuttavia, a decorrere dal periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2016, l'importo di 530 euro è elevato a 750 relativamente ai premi per assicurazioni aventi per oggetto il rischio di morte finalizzate alla tutela delle persone con disabilità grave. Per i percettori di redditi da lavoro dipendente e assimilato si tiene conto anche dei premi di assicurazione in relazione ai quali il datore di lavoro ha effettuato la detrazione in sede di ritenuta.

<sup>16</sup> La detrazione spetta, nella misura del 19 per cento, per le spese sostenute per la pratica sportiva dilettantistica dei ragazzi di età compresa tra i cinque e i diciotto anni. La detrazione è calcolata su un ammontare massimo di spesa pari a 210 euro.

**Fig. 3** – Distribuzione cumulata delle detrazioni per oneri ed erogazioni liberali – Anno di imposta 2021



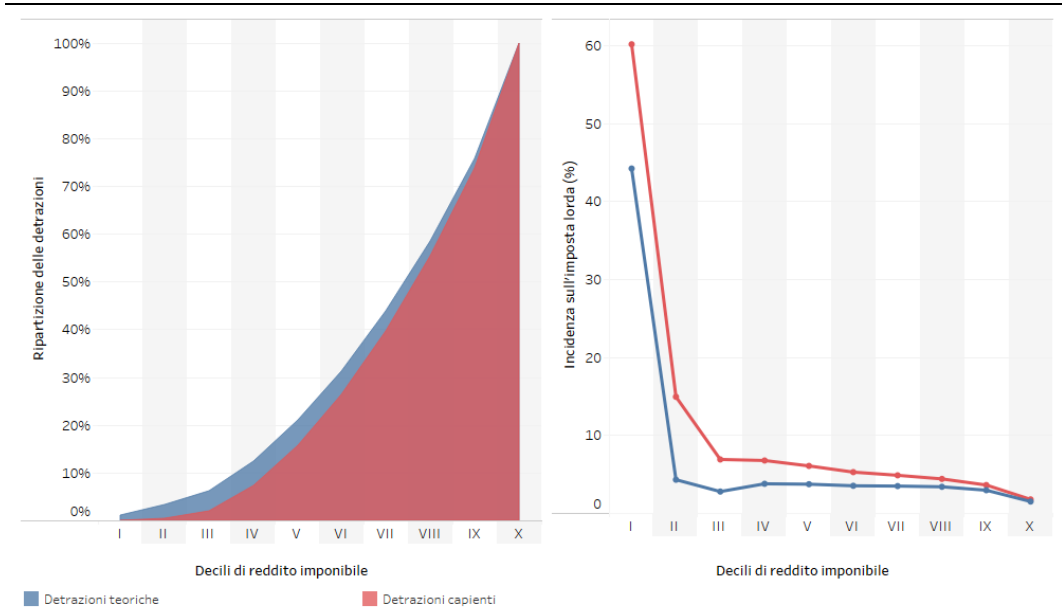
Fonte: modello di microsimulazione UPB.

**afferisce il 26 per cento (circa 1,5 miliardi).** L'incidenza delle detrazioni capienti sull'imposta lorda decresce al crescere del reddito (fig. 4 – pannello di destra). Dal terzo all'ultimo decile, questa passa dal 6,93 all'1,80 per cento; mentre per i primi due decili si registra un'incidenza più elevata (60 e 15 per cento), che evidenzia l'importanza delle detrazioni per i contribuenti capienti meno abbienti che ne fruiscono effettivamente.

Un'analisi dettagliata delle detrazioni capienti per classi di reddito mostra che il **47 per cento delle detrazioni è usufruito dai contribuenti con reddito imponibile**

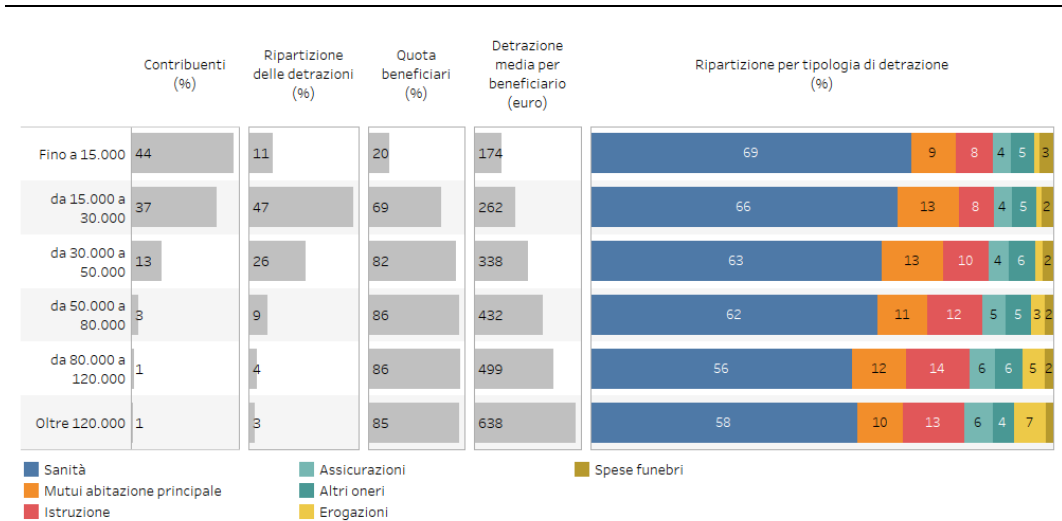
**tra 15.000 e 30.000 euro**, che costituiscono il 37 per cento del totale dei contribuenti (fig. 5). **In questa classe di reddito, più di due terzi dei contribuenti (69 per cento) beneficiano di detrazioni e l'importo medio è di 262 euro.** Una maggiore detrazione media si riscontra per i contribuenti con redditi tra 30.000 e 50.000 euro, che rappresentano il 13 per cento dei contribuenti (di cui l'82 per cento beneficiari) e ai quali afferisce il 26 per cento delle detrazioni complessive. **Il beneficio medio maggiore (compreso tra 432 e 638 euro) va ai contribuenti con oltre 50.000 euro di reddito, che risultano beneficiari nell'86 per cento dei casi.**

**Fig. 4** – Distribuzione delle detrazioni per oneri ed erogazioni liberali: analisi per decili di reddito imponibile – Anno di imposta 2021



Fonte: modello di microsimulazione UPB.

**Fig. 5** – Distribuzione delle detrazioni per oneri ed erogazioni liberali: analisi per classi di reddito imponibile – Anno di imposta 2021



Fonte: modello di microsimulazione UPB.

**La quota delle detrazioni sanitarie rispetto al totale è maggiore per i contribuenti con reddito più basso (il 69 per cento della prima classe, contro il 58 dell'ultima), a differenza di quelle per istruzione e per erogazioni liberali che invece aumentano**

**per le classi di reddito più alte.** Le detrazioni per mutui ipotecari per l'abitazione principale risultano più rilevanti per i contribuenti nelle classi di reddito intermedie.

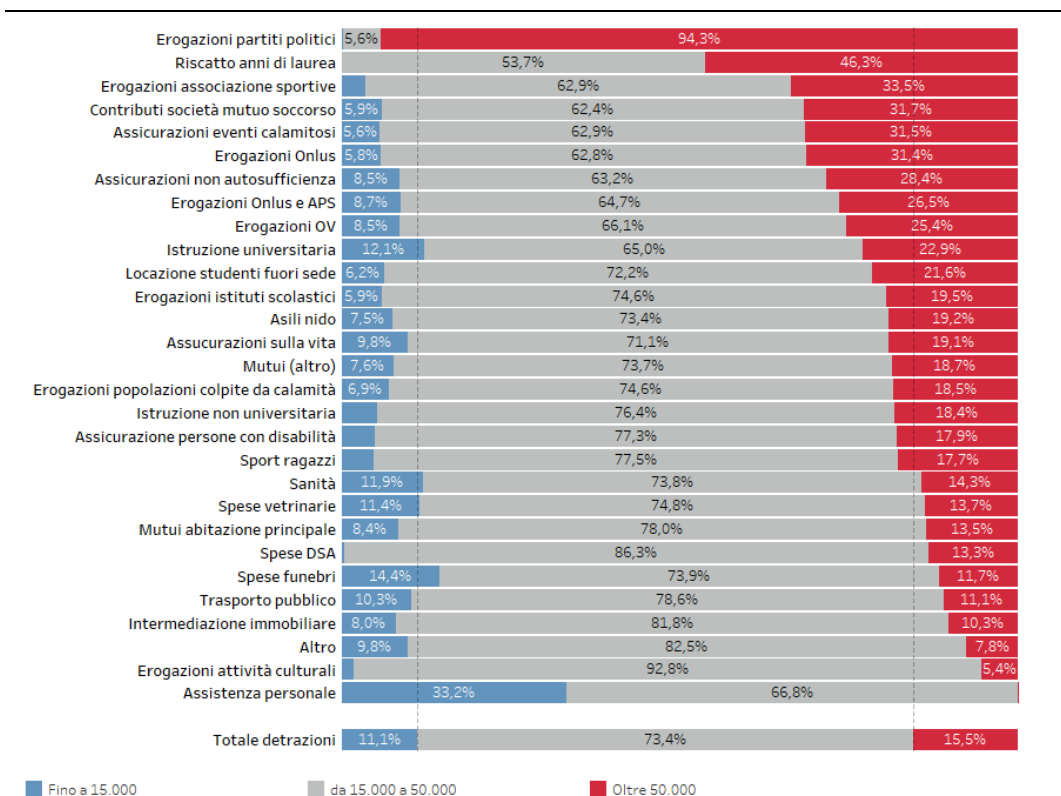
Per fornire un quadro completo della distribuzione delle detrazioni in funzione del reddito, la figura 6 illustra, per ogni singola tipologia di spesa agevolata, la quota delle detrazioni fruite per macro classi di reddito. Si evidenzia una marcata eterogeneità.

**Le detrazioni per le erogazioni a favore dei partiti politici sono usufruite quasi esclusivamente dai contribuenti nella fascia oltre i 50.000 euro di reddito, con una quota superiore al 90 per cento.** Tra le

altre voci, si notano le detrazioni per le erogazioni liberali, per istruzione e assicurazioni che presentano una distribuzione più equilibrata, sebbene la quota usufruita dai contribuenti più abbienti superi la media complessiva.

In merito alle detrazioni per istruzione universitaria è significativo notare che si tratta di una delle poche categorie, insieme alle spese sanitarie, veterinarie e funebri, per cui la quota destinata ai soggetti meno abbienti non è inferiore alla media<sup>17</sup>.

**Fig. 6** – Distribuzione delle singole detrazioni per oneri ed erogazioni liberali: analisi per classi di reddito imponibile – Anno di imposta 2021



Fonte: modello di microsimulazione UPB.

<sup>17</sup> La quota destinata alle classi di reddito più basse supera la media anche per le detrazioni per assistenza personale. A differenza delle altre, in

questo caso la quota nulla destinata ai soggetti più ricchi dipende dal fatto che la detrazione è rivolta solo ai soggetti con reddito inferiore a 40.000 euro.

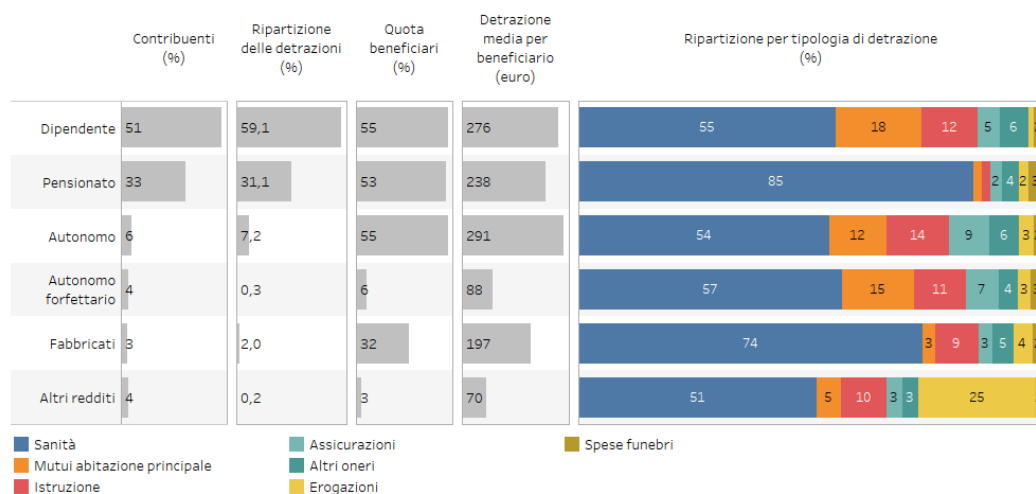
**Il 90 per cento delle detrazioni totali è destinato ai contribuenti con reddito prevalente da lavoro dipendente e pensione**, che costituiscono l'84 per cento dei contribuenti (fig. 7). In entrambe queste categorie i beneficiari sono oltre il 50 per cento degli individui, con un beneficio medio di 276 euro per i dipendenti e 238 euro per i pensionati. **A beneficiare della detrazione media più alta (pari a 291 euro) sono i lavoratori autonomi in regime Irpef (non in regime di imposta sostitutiva)**, con il 55 per cento dei soggetti fiscalmente capienti. In termini di ripartizione, si sottolinea la predominanza delle detrazioni sanitarie per i pensionati, che arriva a coprire l'85 per cento delle loro detrazioni totali. Per dipendenti e autonomi in regime Irpef, risultano rilevanti anche le detrazioni per mutui per l'abitazione principale e per l'istruzione. Sebbene la quota di detrazioni destinata ai soggetti con altri redditi sia minima (0,2 per cento), oltre il 25 per cento è rappresentata da erogazioni liberali.

**I beneficiari delle detrazioni si concentrano soprattutto nel Nord, dove risiede poco**

**meno del 50 per cento dei contribuenti. Questi assorbono il 58 per cento delle detrazioni complessive**, circa 3,6 miliardi, con una detrazione media tra 287 e 268 euro (fig. 8). Importi medi inferiori (tra 205 e 218 euro) si riscontrano nel Sud e nelle Isole, dove affluisce poco più del 21 per cento delle detrazioni totali e la quota dei beneficiari è inferiore (42 per cento).

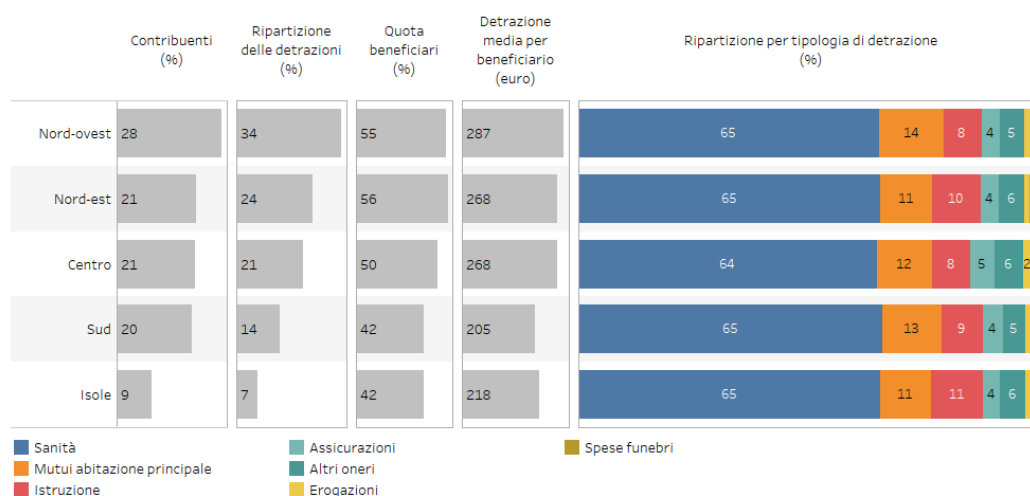
**Per la maggior parte delle singole tipologie di detrazione, la quota spettante ai contribuenti del Nord supera la media (fig. 9). In particolare, le detrazioni per erogazioni ai partiti politici e le assicurazioni per non autosufficienza sono quasi interamente a favore dei contribuenti del Nord**, con una quota superiore al 74 per cento. Particolarmente rilevanti risultano anche le detrazioni per istruzione, sebbene vi siano differenze tra istruzione universitaria e non. Mentre per quest'ultima il 74 per cento delle detrazioni è usufruito al Nord, per l'istruzione universitaria la quota si riduce a favore dei contribuenti del Sud. È interessante notare

**Fig. 7** – Distribuzione delle detrazioni per oneri ed erogazioni liberali: analisi per reddito prevalente – Anno di imposta 2021



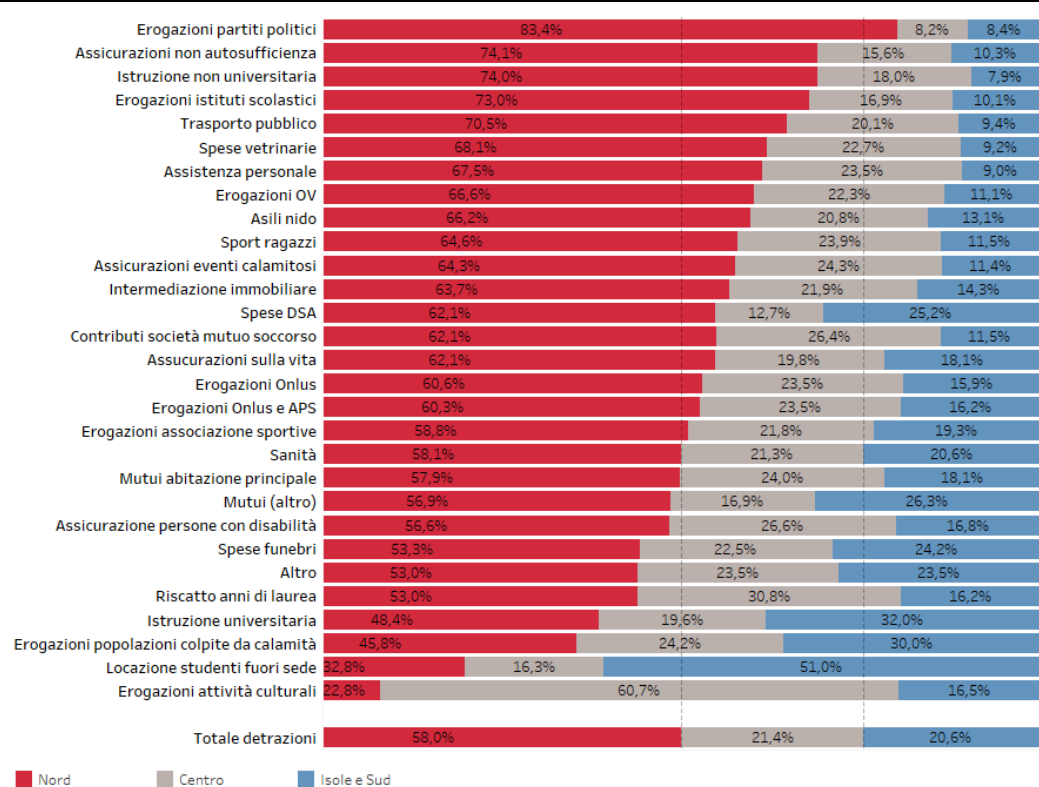
Fonte: modello di microsimulazione UPB.

**Fig. 8** – Distribuzione delle detrazioni per oneri ed erogazioni liberali: analisi per area geografica – Anno di imposta 2021



Fonte: modello di microsimulazione UPB.

**Fig. 9** – Distribuzione delle singole detrazioni per oneri ed erogazioni liberali: analisi per area geografica – Anno di imposta 2021



Fonte: modello di microsimulazione UPB.

come le spese di locazione per gli studenti fuori sede seguano una tendenza opposta, con il 51 per cento che va a favore dei contribuenti del Sud.

## 5. La revisione delle detrazioni Irpef al 19 per cento in attuazione della delega per la riforma fiscale

**Il decreto attuativo del primo modulo della riforma dell'Irpef** prevista dalla legge delega (L. 111/2023) **ha stabilito per il 2024, oltre alla rimodulazione delle aliquote e degli scaglioni, una riduzione delle detrazioni per oneri.** In particolare, è stata introdotta una franchigia di indetraibilità di 260 euro per i contribuenti con reddito complessivo superiore a 50.000 euro<sup>18</sup>, da applicare ad alcune detrazioni per oneri ed erogazioni liberali. Nello specifico, si tratta degli oneri la cui detraibilità è fissata nella misura del 19 per cento (ad eccezione delle spese sanitarie), dei premi di assicurazione per il

rischio di calamità e delle erogazioni liberali a favore dei partiti politici. Il provvedimento, introducendo una penalizzazione delle detrazioni di importo pari al beneficio fiscale derivante dall'accorpamento dei primi due scaglioni Irpef (pari a 260 euro), ha determinato una parziale sterilizzazione degli effetti del primo modulo della riforma per i contribuenti con i redditi più alti.

**I contribuenti potenzialmente interessati dalla riforma, ossia i soggetti con reddito oltre 50.000 euro, sono 2,6 milioni (circa il 6 per cento del totale dei contribuenti), di cui 2,2 sono beneficiari di detrazioni per oneri per un totale di circa un miliardo (poco più del 16 per cento dei 6,3 miliardi di detrazioni per oneri totali; tab. 3). Poiché la riforma riguarda solo alcune tipologie di detrazioni, i contribuenti effettivamente colpiti si riducono a poco più di 1,4 milioni, le cui detrazioni, pari a 744 milioni, si distribuiscono approssimativamente in**

**Tab. 3** – Effetti della revisione delle detrazioni disposta con il D.Lgs. 216/2023  
(migliaia di contribuenti; detrazioni e variazioni in milioni di euro)

Reddito	Contribuenti	Detrazioni per oneri	Detrazioni per oneri non aggreuibili	Detrazioni per oneri aggreuibili	Variazione detrazioni per oneri	Variazione detrazioni per oneri (valore medio)	Contribuenti con detrazioni maggiori di 260 euro
< 50.000	38.893	5.313	3.548	1.764	0	0	2.546
> 50.000	Con oneri aggreuibili <sup>(1)</sup>	1.448	744	387	357	-220	491
	Senza oneri aggreuibili	758	257	257	0	0	0
	Senza oneri	398	0	0	0	0	0
<b>Totale</b>	<b>2.604</b>	<b>1.001</b>	<b>643</b>	<b>357</b>	<b>-220</b>	<b>-84</b>	<b>491</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>41.497</b>	<b>6.313</b>	<b>4.192</b>	<b>2.121</b>	<b>-220</b>	<b>-5</b>	<b>3.037</b>

Fonte: modello di microsimulazione UPB.

(1) Sono considerati aggreuibili tutti gli oneri detraibili con l'esclusione delle detrazioni sanitarie, delle erogazioni liberali a favore delle Onlus e associazioni di promozione sociale (APS) e delle organizzazioni di volontariato.

<sup>18</sup> Il reddito complessivo è calcolato al netto della rendita dell'abitazione principale e delle relative pertinenze.

uguale misura tra oneri interessati (357 milioni) e non dalla riforma. Ne consegue che l'applicazione della riforma ha un'incidenza limitata sia sul numero di soggetti coinvolti sia sull'entità complessiva delle detrazioni, che diminuiscono di 220 milioni. **Il taglio medio applicato ai contribuenti coinvolti (pari a 152 euro) è minore della franchigia** e ciò deriva dal fatto che solo una parte dei contribuenti presenta detrazioni fiscali aggredibili superiori a 260 euro (circa il 36 per cento).

*5.1 Le modifiche del decreto legislativo approvato rispetto allo schema presentato: l'esclusione dalla decurtazione delle erogazioni liberali al Terzo settore*

**Il testo definitivo del D.Lgs. 216/2023 ha subito delle modifiche rispetto alla sua versione originaria (schema di decreto).** In particolare, in quest'ultima erano colpite dal taglio di 260 euro anche le diverse forme di erogazioni liberali a favore di Onlus, iniziative umanitarie, religiose o laiche e degli enti del Terzo settore, poi escluse dalle penalizzazioni nel testo definitivo anche a seguito delle osservazioni emerse nel dibattito nelle Commissioni parlamentari<sup>19</sup>. Sono rimaste colpite le erogazioni liberali a favore dei partiti politici e i premi per il rischio di eventi calamitosi<sup>20</sup>.

La tabella 4 confronta gli effetti derivanti dalla revisione delle detrazioni prevista dal

<sup>19</sup> Si vedano i pareri sull'Atto del Governo n. 88 approvati dalle Commissioni finanze della Camera dei deputati e del Senato.

<sup>20</sup> Per un dettaglio sulle erogazioni liberali si rimanda al paragrafo successivo, in cui se ne propone un'analisi distributiva.

decreto legislativo rispetto alla proposta originaria contenuta nello schema di decreto<sup>21</sup> per i contribuenti che effettuano erogazioni liberali al Terzo settore. Secondo il testo presentato, dei circa 867.000 contribuenti che usufruiscono di detrazioni per erogazioni liberali al Terzo settore ne sarebbero rimasti colpiti circa 157.000, con una perdita complessiva di circa 26 milioni. Di questi, **con l'esclusione delle erogazioni a favore del Terzo settore dalla franchigia di 260 euro, sono stati salvaguardati integralmente dalla penalizzazione 56.000 contribuenti**, mentre i restanti 101.000 sono comunque colpiti dal taglio sulle altre forme di detrazione. **Nel complesso, il contenimento delle spese fiscali previsto nello schema di decreto è diminuito di 9 milioni.**

**Si sottolinea, tuttavia, che la normativa riguardante le agevolazioni connesse con le erogazioni al Terzo settore consente di fruire, in opzione, di una deduzione dal reddito in alternativa alla detrazione, una modalità non coinvolta in nessuna delle due versioni della riforma.**

Dal 2018, con l'entrata in vigore del Codice del Terzo settore (D.Lgs. 117/2017), è stata introdotta una normativa unificata per le agevolazioni applicabile a chi effettua erogazioni liberali a favore di tali Enti, garantendo la possibilità di optare alternativamente per il regime di detrazione o di deduzione. Le nuove disposizioni in termini di detrazioni (art. 83, c. 1) innalzano l'aliquota di detrazione al 30 per cento per le erogazioni a favore delle Onlus e APS e al 35 per cento per

<sup>21</sup> Si veda l'Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge recante "Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026" del 14 novembre 2023.



**Tab. 4** – Effetti della riforma sui soli contribuenti con erogazioni al Terzo settore: confronto tra lo schema di decreto legislativo e il D.Lgs. 216/2023 (migliaia di contribuenti; detrazioni e variazioni in milioni di euro)

	Reddito	Contribuenti	Detrazioni per oneri ed erogazioni	Di cui: Erogazioni al terzo settore	Detrazioni per oneri non aggredibili	Detrazioni per oneri aggredibili	Variazione detrazioni per oneri	Variazione detrazioni per oneri (valore medio)
Schema di D.Lgs.	< 50.000	Con oneri aggredibili <sup>(1)</sup>	710	59	154	118	0	0
	> 50.000	Con oneri aggredibili <sup>(1)</sup>	157	24	52	47	-24	-155
	<b>Totale</b>		<b>867</b>	<b>83</b>	<b>206</b>	<b>165</b>	<b>-24</b>	<b>-28</b>
D.Lgs. 216/2023	< 50.000	Con oneri aggredibili <sup>(2)</sup>	348	29	107	59	0	0
		Senza oneri aggredibili	362	30	106	0	0	0
	> 50.000	Con oneri aggredibili <sup>(2)</sup>	101	12	44	23	-15	-146
		Senza oneri aggredibili	56	12	32	0	0	0
	<b>Totale</b>		<b>867</b>	<b>83</b>	<b>288</b>	<b>82</b>	<b>-15</b>	<b>-17</b>

Fonte: modello di microsimulazione UPB.

(1) Sono considerati aggredibili tutti gli oneri detraibili con l'esclusione delle detrazioni sanitarie. – (2) Sono considerati aggredibili tutti gli oneri detraibili con l'esclusione delle detrazioni sanitarie, delle erogazioni liberali a favore delle Onlus e APS e delle organizzazioni di volontariato.

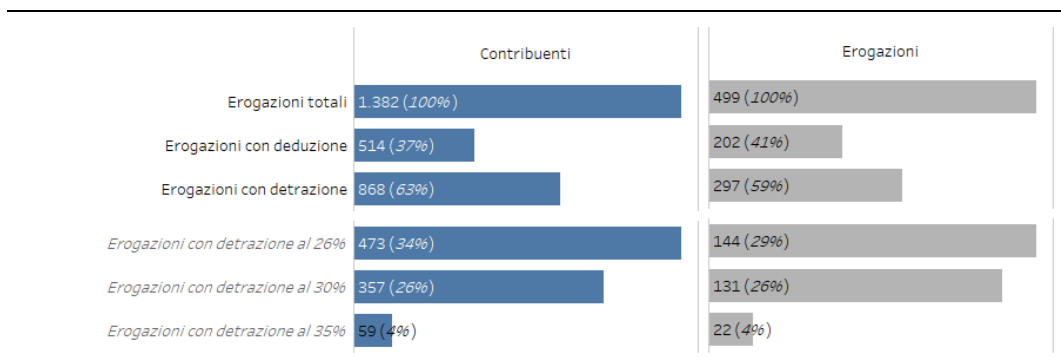
quelle a favore di organizzazioni di volontariato (OV), con un limite massimo della spesa agevolabile pari a 30.000 euro. Dal lato delle deduzioni (art. 83, c. 2), invece, viene riconosciuta un'agevolazione nel limite del 10 per cento del reddito complessivo. Si tratta, dunque, di una disciplina che lascia al contribuente la possibilità di optare per lo strumento di incentivo fiscale più adatto per la massimizzazione del proprio risparmio fiscale. Tuttavia, le nuove disposizioni non abrogano definitivamente quelle precedenti relative alle detrazioni per erogazioni liberali a favore delle Onlus (art. 15, c. 1.1 del TUIR). La detraibilità al 26 per cento continua a essere ammessa per le Onlus in via transitoria per il 2021 fino all'operatività del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS).

Ne deriva un quadro delle agevolazioni frammentato: **i dati delle dichiarazioni fiscali per il 2021 mostrano che 1,4 milioni di contribuenti hanno effettuato erogazioni liberali a favore del Terzo settore per un ammontare complessivo di 499 milioni. Il 63 per cento dei contribuenti ha utilizzato la detrazione come strumento**

**di incentivo fiscale**, a cui corrisponde una quota lievemente inferiore di ammontare complessivo effettivamente goduto (59 per cento; fig. 10).

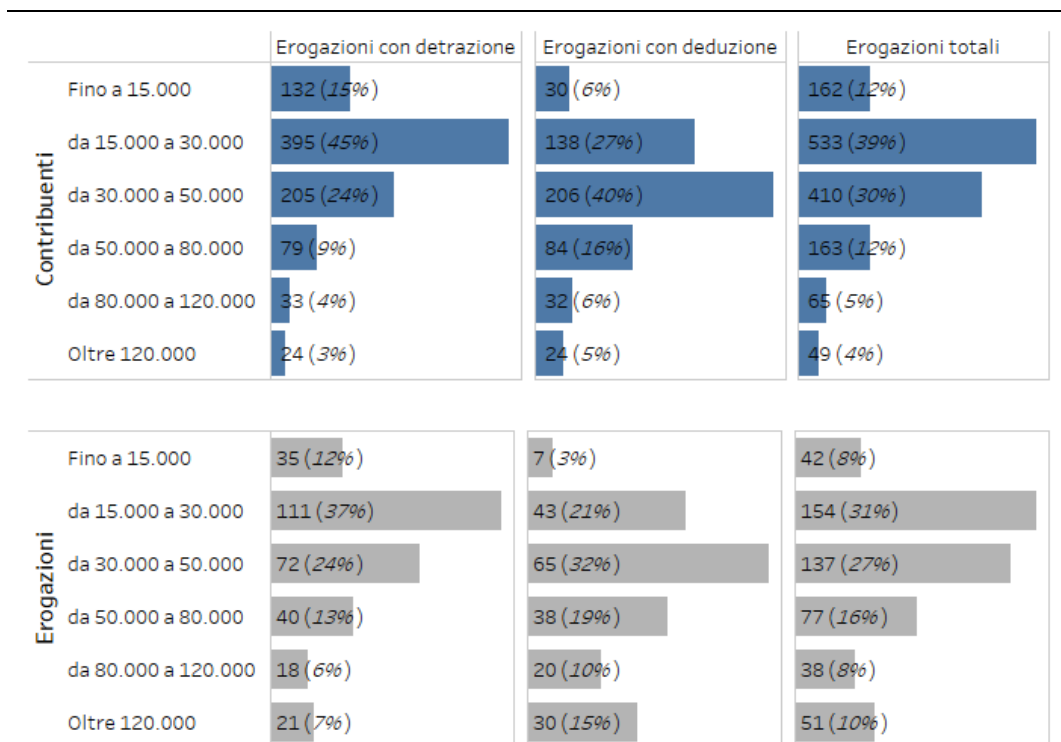
**L'utilizzo della detrazione prevale nelle prime due classi di reddito, dove dovrebbe risultare più conveniente rispetto alla deduzione;** tuttavia, anche tra questi contribuenti la quota dei beneficiari di deduzione risulta non trascurabile (fig. 11). Al contrario, **per le altre classi di reddito non si individua una preferenza netta tra i due strumenti.** Le erogazioni in oggetto sono concentrate nelle classi di reddito tra 15.000 e 50.000 euro (58 per cento), dove affluisce circa il 70 per cento dei contribuenti coinvolti. Tuttavia, l'erogazione media è maggiore per i soggetti con redditi oltre 50.000 euro, che rappresentano il 21 per cento della popolazione considerata ed effettuano il 34 per cento delle erogazioni complessive.

**Fig. 10** – Erogazioni liberali a favore del Terzo settore – Anno di imposta 2021  
(migliaia di contribuenti; erogazioni in milioni di euro)



Fonte: modello di microsimulazione dell'UPB.

**Fig. 11** – Distribuzione delle erogazioni liberali a favore del Terzo settore: analisi per classi di reddito – Anno di imposta 2021  
(migliaia di contribuenti; erogazioni in milioni di euro)



Fonte: modello di microsimulazione dell'UPB.

## 6. La sovrapposizione delle riforme del 2020 e del 2023

Il contenimento delle detrazioni previsto dal D.Lgs 216/2023 segue un analogo

provvedimento introdotto con la legge di bilancio per il 2020 (L. 160/2019) che, tuttavia, presenta modalità di applicazione diverse. **Nel paragrafo si illustrano gli**

**effetti della sovrapposizione delle due riforme, in combinazione con il beneficio derivante dalla revisione degli scaglioni e delle aliquote Irpef per il 2024.**

**Mentre il provvedimento del 2023, come precedentemente illustrato, prevede un taglio lineare di 260 euro per i contribuenti con più di 50.000 euro di reddito, la riforma del 2020 limitava o escludeva, per i contribuenti con reddito superiore a 120.000 euro, la detraibilità della maggior parte degli oneri detraibili al 19 per cento e delle erogazioni liberali a favore delle Onlus (detraibili al 26 per cento). In particolare, le detrazioni erano azzerate per i contribuenti con reddito complessivo superiore a 240.000 euro mentre era prevista una detraibilità parziale – secondo un coefficiente linearmente decrescente rispetto al reddito – per i contribuenti con reddito tra 120.000 e 240.000 euro<sup>22</sup>.**

**Benché le tipologie di detrazione interessate dai tagli siano ampiamente sovrapponibili nelle due riforme, si riscontrano alcune differenze nei criteri di individuazione delle stesse.**

Entrambi i provvedimenti escludono dal taglio le detrazioni relative alle spese sanitarie e alle erogazioni liberali a favore degli enti del Terzo settore, coinvolgendo invece quelle connesse con le spese per i premi per assicurazioni, per le spese funebri, per la frequenza di corsi di istruzione universitaria, di scuole dell'infanzia del primo ciclo di istruzione e della scuola secondaria di secondo grado,

per le attività sportive dei ragazzi, per gli addetti all'assistenza personale, per i canoni di locazione degli studenti fuori sede, per le cure veterinarie, per alcune erogazioni liberali e altre voci minori.

**Le differenze riguardano invece: 1) le erogazioni liberali a favore delle Onlus, che sono coinvolte dai tagli disposti nel 2020 ed escluse dai provvedimenti del 2023; 2) le erogazioni a favore dei partiti politici e per calamità naturali, quelle a favore della Biennale di Venezia e delle fondazioni operanti nel settore musicale, le spese per interessi sui mutui, quelle per asili nido e per il riscatto degli anni di laurea e i contributi associativi alle società di mutuo soccorso, che sono invece escluse dal provvedimento del 2020 e decurtate da quello del 2023.**

**La figura 12 mostra l'effetto combinato, per diversi livelli di reddito, della modifica delle detrazioni prevista dalla legge di bilancio per il 2020 e della revisione delle detrazioni e degli scaglioni e delle aliquote dell'Irpef del D.Lgs. 216/2023 su un contribuente tipo lavoratore dipendente senza carichi familiari. In questo esempio, per meglio chiarire gli effetti combinati, si considera un livello di detrazioni elevato, pari a 700 euro (circa due volte e mezza la detrazione media). Per i soggetti con redditi tra 50.000 e 120.000 euro l'effetto combinato coincide con il solo effetto della riforma del 2023<sup>23</sup>. Per redditi pari a 50.000 euro, l'effetto netto è pari al beneficio di 260 euro definito dalla revisione degli**

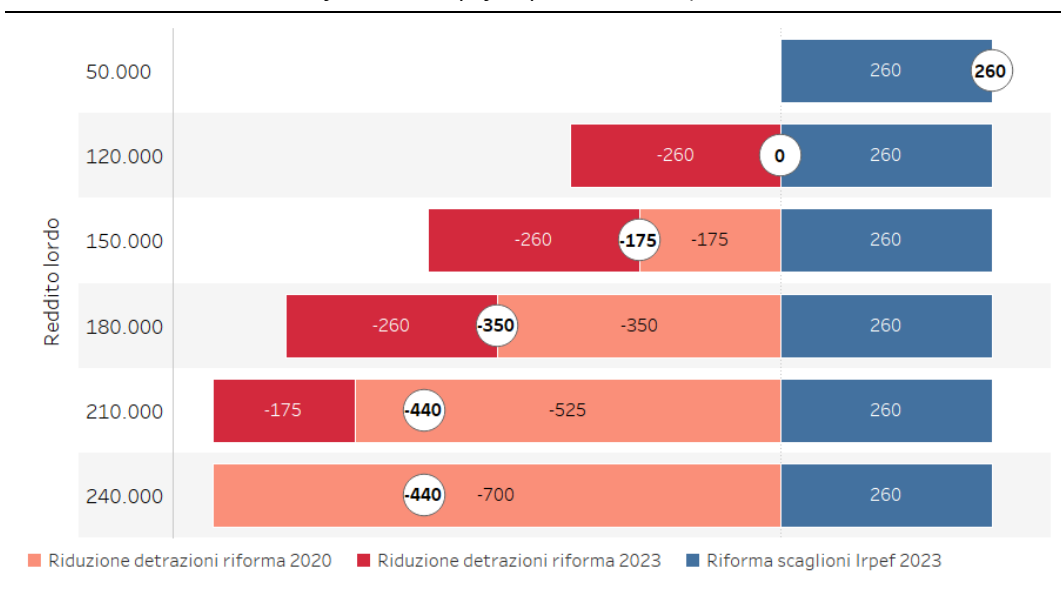
<sup>22</sup> Si veda l'Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame della legge di bilancio per il triennio 2020-2023 del 12 novembre 2019.

<sup>23</sup> Come specificato, la rimodulazione delle detrazioni nella legge di bilancio per il 2020 è prevista solo per i redditi oltre 120.000 euro.

scaglioni e delle aliquote<sup>24</sup>. Al contrario, l'effetto netto è nullo per i redditi tra 50.000 e 120.000. In questo caso, il

beneficio di 260 euro è completamente compensato dal taglio di pari entità delle detrazioni.

**Fig. 12** – Effetto combinato della revisione delle detrazioni disposta dal 2020 e della riforma dell'Irpef in vigore dal 2024  
(lavoratore dipendente senza carichi familiari con detrazioni per oneri pari a 700 euro decurtabili in funzione del reddito secondo la legge di bilancio per il 2020 e aggredivibili sulla base della riforma dell'Irpef disposta dal 2024)



Per i contribuenti con reddito complessivo tra i 120.000 e i 240.000 euro, l'effetto netto è correlato con l'ammontare della detrazione che residua dopo il taglio previsto dalla legge di bilancio per il 2020. In particolare, se a seguito della riduzione prevista da quest'ultima il contribuente ha ancora diritto a una detrazione superiore a 260, la decurtazione prevista dalla riforma del 2023 è piena, ossia tale da compensare perfettamente il beneficio derivante dalla revisione di scaglioni e aliquote. In questo caso l'effetto netto coincide con quello derivante dalle modifiche apportate con la legge di bilancio per il 2020<sup>25</sup>. Al contrario, se la detrazione residua è inferiore a 260

euro, la decurtazione sarà inferiore al beneficio derivante dalla revisione degli scaglioni e delle aliquote dell'Irpef e, pertanto, l'effetto netto (lo svantaggio) è minore di quello che si determinava con la sola riforma introdotta dal 2020.

Infine, per i contribuenti con redditi oltre i 240.000 l'effetto positivo della revisione di aliquote e scaglioni non può essere compensato da alcun taglio delle detrazioni, annullate dalla riforma della legge di bilancio per il 2020. Ne consegue che l'effetto netto (lo svantaggio) è inferiore esattamente di 260 euro rispetto

<sup>24</sup> Questo effetto si determina per tutti i redditi da 28.000 a 50.000 euro.

<sup>25</sup> Nei casi considerati questa situazione si verifica nelle figure tipo con redditi pari a 150.000 e 180.000 euro.

al taglio delle detrazioni previsto da quest'ultima.

**Mediante il modello di microsimulazione dell'UPB è stato possibile quantificare l'impatto individuale e combinato dei tre provvedimenti considerati, valutandone gli effetti distributivi (tab. 5).** Considerando solo i contribuenti interessati da almeno una delle due riforme, si osserva che quelli con reddito

compreso tra 50.000 e 120.000 euro, coinvolti solo dalla riforma in vigore dal 2024, rappresentano la quota maggiore della platea (circa l'83 per cento). Per questi contribuenti il taglio delle detrazioni complessive, pari a 189 milioni (156 euro medi), è più che compensato dall'effetto positivo della revisione di scaglioni e aliquote, producendo un vantaggio netto medio pari a 104 euro.

**Tab. 5** – Effetto combinato della revisione delle detrazioni disposta dal 2020 e della riforma dell'Irpef in vigore dal 2024 sui contribuenti con reddito maggiore di 50.000 euro

Reddito	Contribuenti interessati dalle riforme 2020 e 2024 (migliaia)	Taglio	Taglio	Beneficio	Effetto netto	Taglio	Taglio	Beneficio	Effetto netto	
		detrazioni 2020	detrazioni 2024	Irpef 2024		detrazioni 2020	detrazioni 2024	Irpef 2024		
		(milioni di euro)				(valori medi)				
Tra 50.000 e 120.000	Riforma 2024	1.210	0	-189	315	125	0	-156	260	104
	Riforme 2020 e 2024	171	-14	-25	44	6	-82	-144	260	34
Tra 120.000 e 240.000	Riforma 2020	6	0	0	2	1	-64	0	260	196
	Riforma 2024	16	0	-3	4	1	0	-187	260	73
> 240.000	Riforme 2020 e 2024	12	-7	-2	3	-6	-570	-181	260	-491
	Riforma 2020	35	-9	0	9	0	-260	0	260	0
	Riforma 2024	4	0	-1	1	0	0	-178	260	82
<b>Totale</b>		<b>1.454</b>	<b>-31</b>	<b>-220</b>	<b>378</b>	<b>128</b>	<b>-21</b>	<b>-151</b>	<b>260</b>	<b>88</b>

Fonte: modello di microsimulazione UPB.

Tra i contribuenti con redditi tra 120.000 e 240.000 euro, poco meno del 90 per cento è interessato da entrambe le riforme. Per questi soggetti la decurtazione prevista dal 2024 è pari in media a 144 euro, quella in vigore dal 2020 a 82 euro. L'effetto della revisione di scaglioni e aliquote eccede i due tagli delle detrazioni, determinando un effetto combinato positivo pari a 34 euro medi.

In generale, la situazione peggiore si osserva per i contribuenti con redditi superiori a 240.000 euro, con un effetto combinato negativo e pari a 491 euro. L'effetto negativo derivante dalla sola riforma del 2020 sarebbe stato maggiore,

dato che il vantaggio derivante dalla revisione di scaglioni e aliquote dell'Irpef non può essere compensato da alcun taglio delle detrazioni già precedentemente annullate.

## 7. Considerazioni generali

Da tempo in Italia si è cercato di porre le basi per avviare un'azione di contenimento delle spese fiscali, quell'insieme ampio di sconti, esenzioni e regimi speciali di tassazione che contribuiscono a rendere il sistema tributario meno equo e trasparente e più distorsivo e che

comportano una rilevante perdita di gettito.

A partire dal 2009 sono stati disposti monitoraggi annuali come base conoscitiva per un'azione di riforma. Dal 2016 il monitoraggio è a cura di una specifica Commissione e costituisce la base di un documento programmatico che deve essere allegato alla NADEF e che dovrebbe indicare gli interventi di riduzione o riforma da disporre nella successiva legge di bilancio.

Nonostante questi sforzi sul versante procedurale, negli ultimi anni il ricorso alle agevolazioni fiscali è aumentato ulteriormente. La Commissione, mantenendo inalterato nel tempo il criterio di individuazione delle spese fiscali, ha registrato un incremento del numero delle agevolazioni (625 nel 2024, +34 per cento rispetto al 2018) e della perdita di gettito complessiva (105 miliardi nel 2024, +93,5 per cento in termini nominali rispetto al 2018). Negli anni recenti si è infatti assistito a una proliferazione di regimi speciali ed esenzioni, specialmente in ambito Irpef, che contribuisce ad affievolire il principio di onnicomprensività del reddito da assoggettare all'imposta personale, indebolendo il ruolo equitativo tipico di un'imposta progressiva. Si registra inoltre l'incremento eccezionale dei crediti di imposta (in particolare quelli legati ai lavori edilizi) e il maggior ricorso a forme specifiche di agevolazione quale il *welfare* aziendale, la cui entità non è ancora chiaramente desumibile dai dati disponibili.

Ai nuovi interventi legislativi diretti si sovrappongono le dinamiche naturali delle agevolazioni in essere, che seguono i

fenomeni economici, sociali e istituzionali a cui sono strutturalmente collegate. Nello specifico segmento delle detrazioni per oneri, al centro di questa analisi, le agevolazioni aumentano per diversi fattori, connessi con le ragioni che spiegano il maggiore/minore ricorso alla spesa agevolata. Tra i principali vi sono: la dinamica demografica, con il progressivo invecchiamento della popolazione, dato che la fruizione di diverse agevolazioni è sensibilmente differenziata per età; le dinamiche economiche e dei mercati (ad esempio, le detrazioni medie per interessi sui mutui che dipendono dall'andamento dei tassi di interesse); il maggior ricorso all'ambito privato in campo sanitario. Hanno un ruolo anche fattori istituzionali come, ad esempio, la diffusione della dichiarazione precompilata a cui si è accompagnata una maggiore fruizione delle detrazioni sanitarie.

Alcuni limitati tentativi per contenere la portata delle spese fiscali sono stati avviati intervenendo sulle detrazioni per oneri ai fini Irpef. Il primo intervento, introdotto con la legge di bilancio per il 2020, prevede l'indetraibilità della maggior parte degli oneri detraibili al 19 per cento e delle erogazioni liberali a favore delle Onlus per i contribuenti con reddito complessivo superiore a 240.000 euro e una detraibilità parziale per i contribuenti con reddito tra 120.000 e 240.000 euro. Il secondo intervento, introdotto con il decreto attuativo del primo modulo della riforma dell'Irpef (D.Lgs. 216/2023), comporta una riduzione delle detrazioni di 260 euro per i contribuenti con reddito complessivo superiore a 50.000 euro e interessa le detrazioni relative a oneri ed erogazioni la cui detraibilità è fissata nella misura del 19

per cento (ad eccezione delle spese sanitarie), alle erogazioni liberali a favore dei partiti politici e ai premi di assicurazione per il rischio di eventi calamitosi.

**L'esito complessivo dei due interventi, di cui si analizzano gli effetti in questo focus, si è rivelato marginale, consentendo di recuperare 250 milioni (31 grazie al primo intervento e 220 al secondo). L'esclusione delle detrazioni per oneri molto rilevanti come quelli sanitari (che costituiscono il 65 per cento del totale) e la limitazione degli interventi ai soli contribuenti con redditi elevati (circa l'1 per cento dei beneficiari di detrazioni nel primo intervento e il 6 nel secondo) hanno contribuito a contenerne gli effetti.** I due interventi hanno inoltre utilizzato criteri diversi per la riduzione dei benefici, che si sono sovrapposti in una combinazione non trasparente generando ulteriori complicazioni per il contribuente.

In relazione alle spese detraibili al 19 per cento, entrambi gli interventi escludono dall'azione di riduzione lineare le detrazioni delle spese sanitarie. Inoltre, il primo esclude anche le spese per interessi sui mutui, alcune erogazioni liberali, le spese per asili nido e per il riscatto degli anni di laurea e i contributi associativi alle società di mutuo soccorso. Tra le erogazioni liberali con detraibilità superiore al 19 per cento, solo quelle a favore dei partiti politici sono coinvolte dal secondo intervento. Le altre, tra cui solo quelle a favore delle Onlus sono soggette al taglio previsto dal primo intervento, sono state oggetto di discussione durante il processo parlamentare per l'approvazione del decreto legislativo di attuazione del primo modulo della riforma dell'Irpef:

inizialmente contemplate nelle detrazioni soggette alla riduzione di 260 euro, ne sono state successivamente escluse.

Questi sforzi iniziali concentrati esclusivamente sulle detrazioni relative agli oneri tramite l'introduzione di limiti e franchigie sembrano dunque non generare un progresso tangibile nella riduzione delle spese fiscali. La delega fiscale, pur auspicando un riordino delle stesse agevolazioni, continua a salvaguardare le componenti più cospicue, non fornendo elementi di novità rispetto al contesto in cui sono stati definiti gli interventi portati a termine.

**Oltre a non aver ridotto significativamente l'onere per lo Stato, gli interventi esaminati lasciano intatti i problemi comuni associati a tali agevolazioni: la frammentazione e la scarsa trasparenza, la tendenza a beneficiare principalmente i contribuenti ad alto reddito, le difficoltà incontrate dai soggetti a basso reddito nell'ottenere vantaggi a causa dell'incapienza fiscale.** Il tema dell'incapienza assume importanza quanto più l'agevolazione si configura come una forma di supporto o incentivo, come nel caso delle detrazioni oggi vigenti, piuttosto che un fattore correttivo della capacità contributiva, come accadeva in passato con la deduzione degli oneri dal reddito. Il progressivo incremento dei minimi imponibili (per effetto delle maggiori detrazioni per redditi da lavoro dipendente e da pensione) e il maggiore ricorso anche ad altre forme di detrazione (ad esempio quelle edilizie) rende più ampio il numero di soggetti incapienti non raggiunti dalle agevolazioni.

Una via alternativa suggerita dalla letteratura per affrontare tali problematiche consiste nella revisione delle agevolazioni in parallelo alle politiche di spesa e di entrata (incluse le compartecipazioni alla spesa) e ciò non riguarda esclusivamente i settori minori. Nel campo della sanità, ad esempio, potrebbe risultare opportuno riconsiderare le agevolazioni nell'ambito di una più ampia riflessione sul livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, sul ruolo delle assicurazioni sanitarie (già oggetto di agevolazioni fiscali nell'ambito del *welfare* aziendale) e delle interazioni con strumenti di contenimento della domanda, come i *ticket*, che costituiscono anch'essi spesa detraibile (a circa 2,5 miliardi di *ticket* sanitari complessivi corrispondono agevolazioni potenziali per circa 500 milioni).

Per le agevolazioni minori, la trasformazione in *bonus* (spesa) appare un'alternativa auspicabile, ove le circostanze lo giustifichino. In passato il

sistema fiscale facilitava la gestione operativa di tali agevolazioni, mentre oggi si possono sfruttare altre piattaforme, ampiamente utilizzate per diversi tipi di *bonus*. Un approccio sistematico a questa trasformazione potrebbe comportare un miglioramento della selettività per ragioni di equità e di efficienza delle agevolazioni incentivanti, considerando che il trasferimento monetario può rivelarsi più efficace per i soggetti in condizioni economiche più disagiate. In questo ambito, inoltre, si potrebbe superare il concetto di reddito individuale, il quale ha senso solo in relazione alla correzione della capacità contributiva (pertinente solo per le deduzioni), favorendo invece misure che considerino il complesso di risorse e bisogni del nucleo familiare. La trasformazione delle agevolazioni fiscali in *bonus ad hoc* di durata definita e rinnovabili mediante successivi interventi legislativi potrebbe, da un lato, migliorare la trasparenza e, dall'altro, favorire una maggiore coerenza con le esigenze contingenti.