

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in
Diritto dell'Economia



Il Welfare fiscale in Italia: criticità e proposte di riforma

Relatore: Prof. Vincenzo Rebba

Laureando: Stefano Spadaro
matricola N. 1224536

A.A. 2021-2022

Indice	
Introduzione.....	1
Capitolo 1	3
Il welfare fiscale	3
1.1 Definizioni e concetti.....	3
1.1.1 Cos'è definibile come spesa fiscale	3
1.1.2 Cos'è il welfare fiscale	4
1.1.3 Qual è la differenza concettuale e pratica tra welfare fiscale, spesa diretta e welfare occupazionale	5
1.1.4 Detrazioni e deduzioni: caratteristiche e criticità	5
1.2 Evoluzione del welfare fiscale in Italia	7
1.2.1 A parità di scelta, tra welfare fiscale e spesa diretta quale si preferisce implementare in Italia? E perché, quando viene preferito, viene utilizzato il welfare fiscale al posto della spesa diretta?	7
1.2.2 Com'è cambiato il grado di utilizzo del welfare fiscale in Italia?.....	8
1.2.3 Obiettivi	8
1.2.4 I principali settori nei quali si concentra il welfare fiscale	10
1.2.5 Distribuzione e costi delle spese fiscali in Italia.....	11
1.3 Panoramica internazionale.....	14
Appendice al capitolo 1.....	19
Capitolo 2	27
Il Welfare fiscale in Italia: analisi delle principali voci di spesa.....	27
2.1 Politiche abitative.....	27
2.1.1 Breve cronistoria dell'evoluzione del welfare fiscale nel settore delle politiche abitative	27
2.1.2 Detrazioni per interventi di recupero del patrimonio edilizio e per il risparmio energetico	29
2.1.3 Intreccio tra le agevolazioni per l'abitare e le istanze politiche dei cittadini.....	31
2.1.4 Identikit del fruitore delle agevolazioni per l'abitare	32
2.2 Politiche a favore della genitorialità	34
2.2.1 Scelta tra lavoro e famiglia per il genere femminile	35
2.2.2 Motivazioni a sostegno del welfare familiare	36
2.2.3 Cronistoria delle misure di welfare familiare	38
2.2.4 Struttura e finalità del welfare fiscale per la famiglia	39
2.2.5 Identikit dei fruitori delle agevolazioni per la natalità	41

2.2.6 Prospettive future.....	43
2.3 Politiche del lavoro e sostegno al reddito.....	43
2.3.1 Motivazioni a sostegno del welfare fiscale per le politiche lavorative e di sostegno al reddito	43
2.3.2 Interventi di sostegno al reddito e politiche del lavoro	48
2.4 Agevolazioni sanitarie	51
2.4.1 Breve cronistoria del welfare fiscale sanitario in Italia	52
2.4.2 Analisi sulla diffusione delle assicurazioni sanitarie nella popolazione e sulla spesa dello Stato.....	52
2.4.3 Identikit dei fruitori delle agevolazioni per assicurazione sanitaria.....	53
2.4.4 I numeri della spesa dello Stato per la sanità.....	54
Capitolo 3	55
Indicazioni di policy per il miglioramento del sistema.....	55
3.1 Politiche abitative.....	55
3.1.1 Detrazioni per interessi sui mutui	56
3.1.2 Detrazioni per spese di recupero del patrimonio edilizio e risparmio energetico.....	57
3.1.3 Detrazione per canoni di locazione	59
3.1.4 Deduzione per rendita catastale prima casa	60
3.1.5 Cedolare secca	60
3.2 Politiche a favore della genitorialità	61
3.3 Politiche del lavoro e sostegno al reddito.....	62
3.3.1 Fringe benefits, agevolazioni per i contributi previdenziali, le assicurazioni sanitarie, la long term care e le gravi malattie e premio di risultato.....	62
3.3.2 Bonus 80€ e successive modifiche	62
3.3.3 Agevolazioni in sede IRAP	63
3.4 Agevolazioni sanitarie	64
3.5 Altre agevolazioni minori	65
Bibliografia	67

Introduzione

In questa tesi tratterò il tema del welfare fiscale in Italia, dalla nascita al perché si sia sempre maggiormente affermato, soprattutto negli ultimi 20 anni quale forma di erogazioni a supporto dei cittadini da parte dello Stato. Andrò ad esporre anche le principali criticità emerse in dottrina sia sullo strumento del welfare fiscale, in senso proprio, sia sui suoi strumenti e modalità di erogazione, cioè le deduzioni e le detrazioni, andando inoltre a prevedere un rapido confronto internazionale.

Nel secondo capitolo andrò ad esaminare in maniera approfondita le prime cinque voci di spesa del welfare fiscale in Italia, esponendo la struttura, le finalità, i costi e gli impatti da loro generati in termini di equità. Nel corso della trattazione della tesi mi avvarrò di diverse figure e tabelle, per la maggior parte tratte dal libro “La mano invisibile dello stato sociale” a cura di Matteo Jessoula e Emmanuele Pavolini, per esporre sia le condizioni economico sociali di partenza che giustificano determinati interventi, sia gli impatti che questi hanno sui vari aspetti della vita sociale del Paese.

Nel terzo capitolo trarrò le conclusioni, frutto dei dati esposti nel primo e nel secondo capitolo in merito ai principali interventi di welfare che coinvolgono le prime cinque macroaree di intervento dello Stato: Politiche del lavoro, Abitazione, Famiglie con figli, Sostegno al reddito, Salute e disabilità. Nelle conclusioni andrò a riportare i dati sull’equità e le finalità delle sopracitate misure per suggerire degli approcci di miglioramento del sistema sia in ottica equitativa che di efficienza nell’erogazione delle agevolazioni.

Capitolo 1

Il welfare fiscale

Per poter analizzare in modo critico il tema dell'implementazione del welfare fiscale in Italia, ritengo sia opportuno chiarire alcuni aspetti che contraddistinguono il welfare fiscale:

- 1) Cos'è definibile come spesa fiscale
- 2) Cos'è il welfare fiscale
- 3) Qual è la differenza concettuale e pratica tra welfare fiscale, spesa diretta e welfare occupazionale

1.1 Definizioni e concetti

1.1.1 Cos'è definibile come spesa fiscale

In accordo con la definizione del nostro ordinamento rappresenta una spesa fiscale, una “qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore derivante dalle norme in vigore” (Senato, 2017)¹. Per arrivare a comprendere però cosa sia una forma di esclusione e cosa sia invece un elemento connaturante un sistema tributario, è opportuno chiarire cosa si intenda per agevolazione/esenzione e cosa sia invece strutturale del sistema tributario. E qui si inserisce uno degli elementi peculiari del concetto di spesa fiscale, la definizione di una regola di riferimento benchmark del sistema tributario oggetto di analisi. In assenza di un benchmark non si potrebbero definire agevolazioni le deviazioni dalle suddette regole.

La commissione sulle spese fiscali al fine di determinare quali siano quelle considerabili come spese fiscali ha deciso di utilizzare l'approccio del benchmark legale. “Con tale metodo il sistema tributario di riferimento è identificato con quello vigente (current tax law): si cerca di stabilire, caso per caso, se un'agevolazione, rappresenti una caratteristica strutturale del tributo, che ne definisce il suo assetto “normale”, oppure rappresenti una deviazione dalla norma. Solo in questo secondo caso la disposizione è ritenuta spesa fiscale” (MEF, 2021)².

L'Ocse definisce in modo sintetico spesa fiscale “trasferimento di risorse pubbliche ottenuto tramite la riduzione del carico fiscale rispetto a una tassazione considerata di riferimento (benchmark), piuttosto che tramite una spesa diretta dello stato” (OCSE, 2010).

A questa prima definizione poi dobbiamo aggiungere un ulteriore tassello per capire cosa sia e cosa non sia spesa fiscale per il legislatore italiano.

Un'ulteriore distinzione è quella che si ha tra spese fiscali ed erogazioni attraverso lo strumento del mancato versamento all'erario, misure agevolative riconosciute e godute sotto forma di credito d'imposta.

¹ Si veda il link:

https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento/files/000/028/614/FOCUS_SPE_SE_FISCALI_DEF.pdf

² Si veda il link: https://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2022/pdf1_Rapporto-spesse-fiscali-2021.pdf

I crediti di imposta agevolativi infatti, riconoscendo la possibilità della fruizione in compensazione di imposte (D.lgs. 241/1997) tramite il modello F24, si configurano come spese dello Stato e non come minori entrate, in quanto il minor gettito si presentano semplicemente come una scelta diversa di pagamento rispetto ad un normale versamento da parte della PA di competenza. In tal senso i crediti di imposta si configurano come una spesa di natura agevolativa affine ad altre spese ordinarie di bilancio come i trasferimenti correnti o i contributi agli investimenti (MEF, 2020)³.

Inoltre “i crediti d’imposta c.d. agevolativi pur potendo essere portati per disposizione di legge, oltre che in compensazione, anche in detrazione dalle imposte, non sono comunque qualificabili come spese fiscali, in quanto estranei al meccanismo di determinazione dell’imposta e senza alcuna connessione con il sistema tributario. Questi crediti non sono altro che meri trasferimenti di risorse, ovvero contributi e finanziamenti in genere” (MEF, 2020).

Si consideri che simili definizioni sono adottate anche dall’OCSE e dal FMI

OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) /OECD

“A tax expenditure can be seen as a public expenditure implemented through the tax system by way of a special tax concession that results in reduced tax liability for certain subsets of taxpayers. In practice, tax expenditures are defined as deviations from a tax norm or a benchmark that result in a reduced tax liability for the beneficiaries, who are generally a particular group of taxpayers or an economic activity. The main challenge in any analysis of tax expenditures is to identify this reference point or benchmark tax system against which to establish the nature and extent of any tax concession. In general, the benchmark tax system is set as the regular tax arrangements that apply to similar classes of taxpayers or types of activity. A definition of the benchmark involves taking a view about the tax base, the rate structure and the tax unit. This may involve an element of judgment on what the regular tax arrangements are. Consequently, benchmarks may vary across countries and also within countries over time” (MEF, 2020).

FMI (Fondo monetario internazionale)

“Per il Fondo monetario internazionale le tax expenditures sono entrate a cui lo Stato rinuncia attraverso misure selettive in favore di alcune categorie” (Senato, 2017).

1.1.2 Cos’è il welfare fiscale

Rifacendoci alla definizione che diede l’economista britannico Richard Titmuss, primo docente di “Social Administration” alla London School of Economics (LSE), si può affermare che “sono compresi entro la nozione di welfare fiscale quell’insieme di interventi dello stato tramite il sistema fiscale – quali forme di detassazione, incentivi ecc. – volti a favorire l’acquisto di prestazioni sociali e/o il conseguimento di obiettivi ritenuti socialmente rilevanti” (Jessoula e Pavolini, 2022).

³ Si veda il link: <https://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2021/Rapporto-spesse-fiscali-nov-2020.pdf>

1.1.3 Qual è la differenza concettuale e pratica tra welfare fiscale, spesa diretta e welfare occupazionale

Nei sottoparagrafi precedenti ho esposto cosa sia considerabile una spesa fiscale e quale possa essere una definizione di welfare fiscale. In questo sottoparagrafo spiegherò cosa siano gli altri due tipi di welfare, ossia le altre forme di supporto dello Stato verso i suoi cittadini.

Con spesa diretta posso definire quell'insieme di prestazioni e servizi erogati dallo Stato, a titolo di esempio cito il nostro sistema di Pubblica Istruzione o il Servizio Sanitario Nazionale, d'ora in poi SSN.

Di welfare occupazionale o aziendale invece si parla quando ci si riferisce a quei beni o servizi erogati dalle aziende ai propri dipendenti, leggasi il premio scolastico al merito che Luxottica eroga ai figli dei propri dipendenti che si sono distinti per i risultati scolastici eccellenti (Luxottica, 2022)⁴. Il welfare aziendale può essere istituito sia come atto unilaterale dell'azienda – leggasi il welfare aziendale di Olivettiana memoria – sia a seguito di contrattazione sindacale più o meno intesa.

Nel corso della tesi verranno esposti anche i pregi, difetti e motivazioni di approdo verso l'attuale assetto delle agevolazioni fiscali concesse al welfare occupazionale che di fatto ne mescolano i tratti con il welfare fiscale, avendo l'agevolazione pubblica tra le proprie ragioni di scelta.

Fatta questa introduzione di base che consente di collocare il welfare fiscale all'interno sia del sistema tributario, sia del più complesso sistema Italia, per poter andare avanti con un inquadramento di come si articolano il nostro sistema di welfare fiscale, devo chiarire come funzionano e quali siano le principali caratteristiche delle due opzioni che consentono di "erogare" vantaggi fiscali ai contribuenti che operano determinate scelte fiscalmente ritenute meritevoli di tutela.

1.1.4 Detrazioni e deduzioni: caratteristiche e criticità

Le opzioni per erogare vantaggi fiscali ai contribuenti, le detrazioni e le deduzioni:

- La detrazione fiscale consiste in una riduzione del carico tributario attuata mediante una riduzione dell'imposta lorda che si sarebbe pagata in assenza di fruizione dell'agevolazione. La detrazione agisce quindi posteriormente alla formazione del reddito imponibile e del successivo calcolo delle imposte a esso correlate
 - o Es. Detrazione "bonus trasporti": 19% su un massimo di 250€ di spesa detraibile per abbonamenti al Tpl, Trasporto pubblico locale
 - Vantaggio fiscale massimo di 47,50€ da sottrarre all'imposta lorda IRPEF (Agenzia delle Entrate)⁵
- La deduzione fiscale invece consiste in una riduzione dell'imponibile che determina, a cascata, una riduzione dell'imposta
 - o Es. Deduzione per la previdenza integrativa: si può portare in deduzione il 100% dell'importo con il limite massimo dei 3.615,20€ (Art. 10, Tuir)
 - Il vantaggio fiscale è dato dalla riduzione dell'imponibile sul quale calcolare le imposte, da ciò si determina che più è alto il reddito ante deduzione maggiore

⁴ Si veda il link: <https://www.luxottica.com/it/375-borse-studio-figli-dipendenti-cifra-record-luxottica>

⁵ Si veda link: <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/schede/agevolazioni/scheda-spese-per-abbonamenti-al-trasporto-pubblico/infogen-spese-per-abbonamenti-al-trasporto-pubblico>

sarà il risparmio fiscale, in quanto si andrà ad incidere su un'aliquota sottoposta a tassazione maggiore rispetto ad un contribuente con reddito inferiore. Esempio:

- Soggetto A, reddito 70.000€
 - Totale imposte IRPEF, 23.000€
 - Risparmio fiscale, 1.554,54€
- Soggetto B, reddito 28.000€
 - Totale imposte IRPEF, 6.700€
 - Risparmio fiscale, 903,8€
- Soggetto C, reddito 15.000€
 - Totale imposte IRPEF, 3.450€
 - Risparmio fiscale, 831,5€

Come si può constatare dall'esempio sopra riportato, pur essendo sia le detrazioni che le deduzioni misure di agevolazione basate sul taglio delle imposte dovute rispetto al benchmark fiscale, gli effetti pratici in termini di equità e di regressività sono completamente diversi.

I problemi in termini di equità delle detrazioni possono essere:

1) La capacità fiscale dei contribuenti

- Un soggetto può non avere sufficiente capienza per fruire appieno di tutte le agevolazioni a lui spettanti. Se le agevolazioni superano la capienza fiscale, il rimanente – salvo l'agevolazione non sia fruibile anche in assenza di capienza – si considera perso. Questa situazione, da un lato viene sostenuto che incentivi a dichiarare le entrate – anche se non sembra confermato da nessuna evidenza che diminuisca effettivamente l'evasione fiscale –, dall'altro crea un vantaggio in capo a chi ha un reddito maggiore in quanto capiente.

2) La fascia sociale dei fruitori delle singole misure agevolative

- Dall'analisi del profilo socioeconomico di coloro che fruiscono di un'agevolazione fiscale, si può determinare il grado di equità della misura. Ad esempio, osservando i fruitori delle agevolazioni fiscali per i fondi per la sanità integrativa, si nota come l'incidenza della sottoscrizione del fondo vari da un 45,9% dei dirigenti, a un 28,4% degli impiegati al 17,1% degli operai. Tra la prima e l'ultima categoria ci sono ben 28,8 punti di scarto (Jessoula e Pavolini, 2022).

Come si può comprendere dai due possibili problemi sopra riportati, sono entrambi casi di situazioni risolvibili in sede di progettazione dell'intervento. Il primo andando a prevedere la possibilità di detrazione anche negativa. Il secondo andando a progettare misure che non vadano ad essere godute prevalentemente da soggetti ad alto reddito che potrebbero far fronte alla spesa anche in assenza dell'agevolazione. Mi riservo di trattare questo secondo punto in maniera più ampia durante lo svolgimento della tesi.

Le deduzioni invece presentano la maggiore problematica per quanto riguarda la regressività. Infatti, andando a tagliare la base imponibile, tanto maggiore sarà il reddito ante imposte tanto maggiore sarà il vantaggio fiscale (vedasi l'esempio sopra delle deduzioni per fondi sanitari).

Oltre alle possibili criticità sopra citate, un altro problema di equità che si può generare, sia in caso di deduzioni che di detrazioni, è in presenza di micro-interventi dove possono nascere differenze di trattamento tra contribuenti dall'analoga situazione economica ma con una distribuzione diversa della spesa "incentivata", che determina una diversa fruizione delle agevolazioni.

A titolo di esempio espongo il caso di una famiglia padovana che debba sostenere spese per Tpl pari a 830€ (ho ipotizzato 2 abbonamenti urbano di Padova studenti + 1 adulti, tariffa invernale 2022-23) e nessuna spesa inerente al "Bonus verde" ed una, pari situazione socioeconomica, che abbia un solo abbonamento all'urbano di Padova studenti, 225€, e spese "verdi" pari a 605€.

- La prima famiglia avrà diritto a godere di un beneficio fiscale pari a 47,5€
- La seconda famiglia avrà diritto a godere di un beneficio fiscale pari a 42,75€+217,8 in 10 anni.

È evidente come, pur in presenza di due famiglie virtualmente uguali che impiegano il loro denaro per spese "meritevoli", la prima risulti pesantemente svantaggiata a parità di spesa rispetto alla seconda solo a causa della dimensione micro dell'agevolazione del tpl presa a riferimento.

1.2 Evoluzione del welfare fiscale in Italia

1.2.1 A parità di scelta, tra welfare fiscale e spesa diretta quale si preferisce implementare in Italia? E perché, quando viene preferito, viene utilizzato il welfare fiscale al posto della spesa diretta?

Inizio con il fornire la risposta alla prima domanda, il welfare fiscale soprattutto negli ultimi anni ha goduto di un'immensa stagione di crescita, stagione favorita da diversi aspetti che connotano in senso "oscuro" il welfare fiscale.

In primis devo menzionare il fatto che il calcolo degli esborsi che sostiene lo Stato mediante il welfare fiscale non è agevole come quello della spesa, ciò consente ai legislatori maggiori margini di intervento nell'economia anche in condizioni di austerità permanente come quella italiana dopo la crisi del debito sovrano del 2011/12 (Jessoula e Pavolini, 2022).

Successivamente cito il fatto che il contesto nel quale vengono ideate queste misure di politica economica rientra in quello che Culpepper definì "quiet politics", ossia una sfera politica contraddistinta dall'assenza di accese dispute politico-ideologiche che rendono complesso arrivare a mediazioni e contemporaneamente espandono il dibattito a tutto il Paese, anche facendo leva sull'emotività ("noisy politics"). La quiet politics in questo caso si articola negli uffici dei ministeri con riunioni a porte chiuse con le parti sociali, se interessate dalle misure, o altri attori per definire l'implementazione pratica, e spesso partorisce emendamenti da aggiungere alla legge di bilancio. Tale legge per la portata conduce a disinteressarsi delle singole, spesso micro-misure agevolative, in questo contesto diviene più semplice approvare misure di vantaggio per taluni contribuenti, portando un vantaggio diretto ai partiti, espressione di queste agevolazioni.

Quest'ultimo punto della "facilità di misure agevolative" conduce a prediligere micro-interventi, facili da attuare, singolarmente non troppo costosi, spesso dalla dubbia utilità ma ottimi per attrarre verso quel polo o partito il favore degli appartenenti alla categoria privilegiata. A titolo di esempio cito la detrazione per spese funebri.

Questa duttilità di utilizzo come strumento di scambio politico rende il welfare fiscale ottimo per massimizzare il consenso elettorale immediato e al contempo, più o meno, rispettare le norme europee sul contenimento della spesa.

1.2.2 Com'è cambiato il grado di utilizzo del welfare fiscale in Italia?

Il grado di utilizzo del welfare fiscale è aumentato esponenzialmente negli ultimi anni, sia per i motivi sopra riportati, sia come strumento di “quiet politics” per spostare senza eccessivo clamore peso della spesa diretta al mercato privato.

A sostegno di questa affermazione porto il dato sull'aumento della spesa sociale confrontandolo con l'aumento della spesa del welfare fiscale.

Nel periodo intercorso tra il 2009 e il 2018 vi sono stati i seguenti aumenti:

- +4% della spesa in spesa diretta, +16,6 miliardi di euro in termini reali
- +74% della spesa in welfare fiscale, +30,2 miliardi di euro in termini reali.

Questi numeri possono rendere l'idea di quanto nei dieci anni precedenti si sia puntato sul welfare fiscale per aiutare i cittadini e/o il sistema produttivo in senso lato verso il raggiungimento di obiettivi più o meno meritevoli.

1.2.3 Obiettivi

Pur senza addentrarsi in cosa sia politicamente desiderabile, posso affermare che sicuramente, almeno per una parte delle agevolazioni, la motivazione della loro istituzione sia stata prettamente politica (vedasi il Bonus 80€).

- Se prendiamo come esempio questo bonus possiamo concludere che una volta stabilita la priorità politica dell'istituzione di un sostegno economico per le classi meno abbienti, la soluzione più efficiente sarebbe stata quella di un taglio o di una rimodulazione delle aliquote di tassazione IRPEF.
 - o Gli aspetti positivi di questo approccio sono:
 - Un miglioramento dell'immagine internazionale grazie all'abbassamento della pressione fiscale riportata nelle statistiche internazionali
 - Una semplificazione del sistema rispetto all'istituzione dell'ennesimo bonus
 - o L'aspetto negativo è rappresentato dalla minore spendibilità politico/mediatica. Mentre tagliando le aliquote ci sarebbe stato qualcuno che avrebbe beneficiario di 83€ e qualcun altro che ne avrebbe goduti soli 78€, etc.
Con un bonus flat di 80€ è stato possibile istituire uno slogan chiaro come quello della promessa e realizzazione di 80€ in più ad un insieme di persone che soddisfano determinati requisiti.

A livello generale invece gli obiettivi che possono spingere verso l'istituzione di un'agevolazione fiscale possono essere diversi e a seconda di come vengono implementate possono raggiungere o meno determinati risultati.

Gli obiettivi delle agevolazioni fiscali possono essere concettualmente di due tipi:

- 1) Agevolazioni volte a garantire l'equità e l'organizzazione del sistema tributario
- 2) Agevolazioni volte a intrecciarsi con il sistema economico al fine di modificare le preferenze individuali verso finalità ritenute "meritevoli di tutela"

Del primo tipo cito le detrazioni per carichi familiari, introdotte negli anni Settanta per motivazioni di equità orizzontale tra contribuenti. Infatti, veniva ritenuto iniquo che due contribuenti percettori dello stesso reddito ma con carichi familiari differenti, fossero tassati in egual misura, non tenendo conto delle maggiori spese in capo al soggetto con familiari a carico (Jessoula e Pavolini, 2022).

Per quanto riguarda il secondo tipo di agevolazioni invece si può generalizzare che i 3 settori economici maggiormente coinvolti siano quelli delle *relazioni industriali*, della *produzione economica* e della *promozione del risparmio*, che con la loro estensione coinvolgono l'intero sistema Paese essendo in grado di condizionarne la crescita e lo sviluppo in modo particolarmente incisivo se ben stimolati.⁶

Per una maggiore comprensione andrò ad esporre un esempio di agevolazione per ogni settore precedentemente menzionato ed elaborerò contestualmente una breve descrizione di ogni intervento:

1) Relazioni industriali

Sotto questo cappello posso inserire gli sgravi fiscali previsti dal legislatore per la contrattazione di secondo livello incentivante la produttività e il welfare aziendale. Questi sgravi sono stati congegnati, oltre che per favorire aumenti salariali ai lavoratori dipendenti – anche perché meno onerosi sotto il profilo del cuneo fiscale per le aziende – anche per favorire una maggiore cooperazione delle parti sociali, vista la possibilità di superare le soglie massime previste per legge se si coinvolgono i rappresentanti dei lavoratori nella scelta del welfare aziendale. Se ci si pensa, questi sgravi sono volti al raggiungimento di plurimi obiettivi:

- a. Aumento della remunerazione per i lavoratori dipendenti
- b. Miglioramento della produttività delle imprese a vantaggio di tutto il sistema Paese
- c. Maggiore cooperazione, al posto del conflitto tra le organizzazioni datoriali e i sindacati dei lavoratori.

2) Produzione economica

Si pensi per esempio ai vari bonus e agevolazioni dati al settore dell'edilizia. Settore uscito fortemente indebolito dalla crisi del 2008 (-30% degli occupati in 10 anni) (Jessoula e Pavolini, 2022) e fortemente aiutato grazie alle agevolazioni fiscali a sopravvivere e attutire il crollo. Agevolazioni che però non avevano la sola finalità di garantire la salvezza o ripartenza del settore dell'edilizia, ma che miravano anche qui ad una pluralità di obiettivi:

- a. L'aiuto ad un settore importante dell'economia italiana

⁶ Come si può constatare, la distinzione che intercorre tra il primo e il secondo punto non è assoluta. Infatti, se osserviamo le agevolazioni per la genitorialità, posso affermare che tanto maggiore sarà la dotazione in termini di importi – in questo caso rispondente al secondo punto, favorire consumi e natalità – tanto minore sarà il bisogno di inquadrala sotto il primo aspetto, ossia come forma di riequilibrio dell'equità orizzontale.

- b. L'efficiamento energetico per abbattere l'inquinamento e l'importazione di idrocarburi dall'estero
 - c. Il risanamento del parco edilizio nazionale prevalentemente anni 60-80 (Zarrella, 2022) e bisognoso di interventi sia a livello di sicurezza che di risparmio energetico. Interventi che molti soggetti senza consistenti agevolazioni non sarebbero stati in grado di effettuare.
- 3) **Promozione del risparmio**
- Pensiamo alle varie agevolazioni in campo pensionistico e sanitario messe in piedi per creare i cosiddetti "secondo e terzo pilastro previdenziale", ossia una previdenza privata con lo scopo di tutelare i cittadini in una situazione di restringimento della spesa pubblica diretta. Qui mi limito ad evidenziare i principali vantaggi, per lo meno auspicati, di queste agevolazioni:
- a. Miglioramento della sicurezza sociale dei cittadini in campo sanitario e pensionistico
 - b. Rafforzamento del mercato dei capitali italiano, da sempre sottosviluppato
 - c. Aiuto al comparto bancario/assicurativo creando nuove opportunità di sviluppo e di crescita in settori "nuovi" come la previdenza integrativa e pensionistica.

1.2.4 I principali settori nei quali si concentra il welfare fiscale

Tabella 1.1 Principali settori di intervento del welfare fiscale in Italia

	Milioni di euro	%
Politiche del lavoro	16.420	23,2%
di cui riduzione del cuneo fiscale tramite l'IRAP	15.276	21,6%
Abitazione	20.425	28,8%
Famiglie con figli	13.859	19,6%
Sostegno al reddito	12.485	17,6%
di cui Bonus 80 euro	9.393	13,3%
Salute e disabilità	4.643	6,6%
Previdenza	2.071	2,9%
Terzo settore (e amministrazioni pubbliche)	986	1,4%
Totale	70.871	100,0%

Fonte: Elaborazioni a partire da MEF [2018].

Fonte: Jessoula e Pavolini (2022), p. 57

Qui riportata la tabella 1.1.1, frutto di una rielaborazione di Jessoula e Pavolini (2022), che espone la distribuzione della spesa per il welfare fiscale in Italia e di cui mi servirò per approfondire nel secondo capitolo le prime cinque voci:

- Politiche del lavoro
- Abitazione
- Famiglie con figli
- Sostegno al reddito
- Salute e disabilità

1.2.5 Distribuzione e costi delle spese fiscali in Italia

A novembre 2020 l'Ocpi, in un articolo a cura di Cottarelli e Gottardo⁷, censiva 602 spese fiscali vigenti in Italia e stimava che sarebbero aumentate sino a oltre quota 620 entro la fine dello stesso anno. Una gran parte di queste misure sono, ed erano, costituite da micro-interventi, basti pensare che più di metà del totale delle spese fiscali ha un costo inferiore ai 7 milioni di euro.

Questa eccessiva frammentazione e crescita dei micro-interventi – a titolo di confronto le spese fiscali nel 2017 erano 444 – porta a:

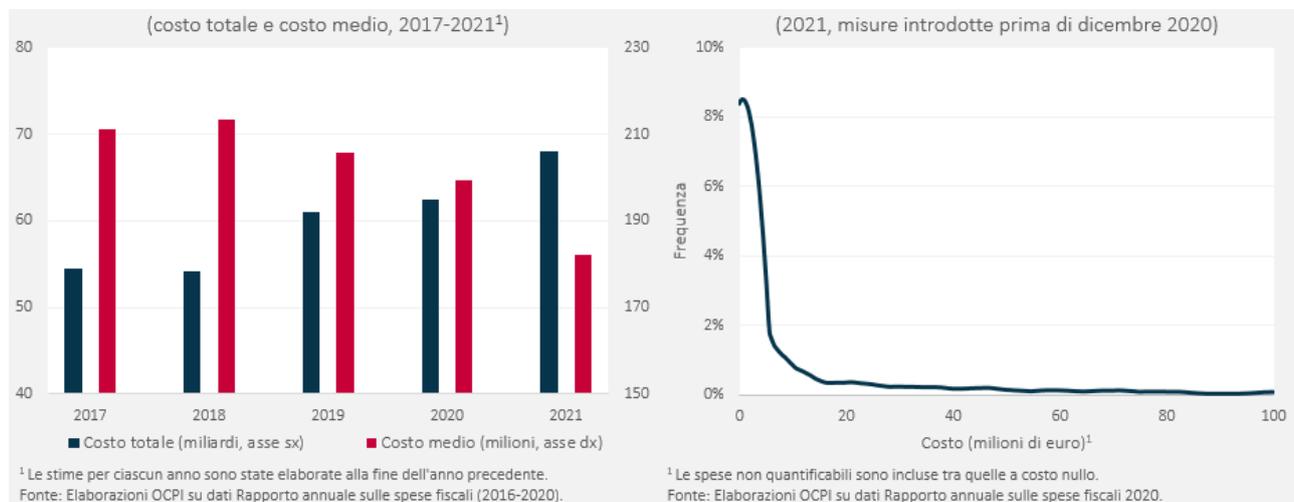
- Un vantaggio per i cittadini dei decili più alti, in quanto aventi una maggiore capienza fiscale e maggiori disponibilità per effettuare spese fiscalmente agevolate andando ad intercettare un numero maggiore di micro-interventi
- Un'inefficienza complessiva della spesa: i micro-interventi per quanto apprezzabili nelle rispettive finalità, si pensi al "Bonus verde", vista la loro ridotta portata e dotazione finanziaria, si perdono nella miriade di agevolazioni esistenti divenendo irrilevanti nel condizionare le scelte dei cittadini e finendo per essere fruiti da soggetti che già in assenza dell'agevolazione avrebbero perseguito le medesime condotte
- Una maggiore complessità del sistema tributario.

Sotto riporto due figure tratte dall'articolo di Cottarelli e Gottardo dove si può osservare l'evoluzione e l'attuale estrema frammentazione delle spese fiscali in Italia.⁸

⁷ Si veda link: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-le-spesse-fiscali-continuano-ad-aumentare>

⁸ Il valore delle spese fiscali legate al welfare fiscale, appare molto elevato se confrontato con i valori della spesa fiscale complessiva che compaiono nella successiva figura 1.1, ciò dipende dal fatto che alcune delle voci riportate nella tabella 1.1 non vengono considerate all'interno delle spese fiscali presenti nella figura 1.1 (tra cui il "Bonus 80").

Figura 1.1 e 1.2 Costo totale (Fig. 1.1: Spese fiscali) e medio (Fig. 1.2: Distribuzione del costo delle spese fiscali) delle spese fiscali e distribuzione del costo delle spese fiscali



Fonte: Cottarelli e Gottardo (2021)

Figura 1.3 Spese fiscali per classi di costo in termini di gettito

Classi di costo in termini di gettito Anno 2022	Numero spese fiscali	Numero spese fiscali %	Frequenze beneficiari	Ammontare 2022 (in milioni di euro)	Ammontare 2023 (in milioni di euro)	Ammontare 2024 (in milioni di euro)
<10	195	32,9%	611.301	440,1	397,0	357,2
10-20	27	4,6%	947.323	374,5	419,3	452,6
20-50	35	5,9%	2.674.060	1.148,8	1.028,9	908,4
50-100	31	5,2%	4.314.882	2.165,0	1.611,9	1.662,9
100-300	30	5,1%	13.346.265	4.098,1	4.141,4	4.777,9
300-1mld	25	4,2%	24.398.347	12.098,5	12.645,7	12.596,3
>1mld	21	3,5%	74.374.336	62.243,0	57.898,2	57.715,7
Effetti di trascurabile entità	30	5,1%	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Non quantificabile	144	24,3%	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Stima già compresa in altra misura	54	9,1%	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
TOTALE	592	100%	120.666.514	82.568,0	78.142,3	78.470,9

Fonte: Babbi (2019)

Figura 1.4 Incidenza delle prime 13 agevolazioni fiscali sul totale delle spese fiscali al 2019

Descrizione	MISSIONE	Tributo	Natura misure	Effetti finanziari 2020 (in mld di euro)	Effetti finanziari in percentuale del 2020	Soggetti beneficiari
Bonus "80 euro"	LAVORO	IRPEF	ALTRO	-9,30	15%	PERSONE FISICHE
Pensioni di guerra (ex Art. 34, D.P.R. n. 601 del 1973)	LAVORO	IRPEF	ESENZIONE	-3,34	5%	PERSONE FISICHE
Contributi previdenza complementare	PREVIDENZA	IRPEF	DEDUZIONE	-2,19	4%	PERSONE FISICHE
Esclusione degli assegni familiari e assegno per il nucleo familiare	FAMIGLIA	IRPEF	ESCLUSIONE	-1,87	3%	PERSONE FISICHE
Detrazione spese sanitarie	SALUTE	IRPEF	DETRAZIONE	-3,45	6%	PERSONE FISICHE
Deduzione rendita catastale abitazione principale	CASA	IRPEF	DEDUZIONE	-3,85	6%	PERSONE FISICHE
Detrazione 50% per ristrutturazione edilizia	CASA	IRPEF	DETRAZIONE	-7,50	12%	PERSONE FISICHE
Detrazione 55% per interventi riqualificazione energetica (ecobonus)	CASA	IRPEF/IRES	DETRAZIONE	-2,10	3%	PERSONE FISICHE E GIURIDICHE
Cedolare secca	CASA	IMPOSTA SOSTITUTIVA	REGIME SOSTITUTIVO	-2,03	3%	PERSONE FISICHE
Acquisto prima casa: aliquota ridotta per l'imposta di registro	CASA	IMPOSTE DI REGISTRO	RIDUZIONE D'ALIQUOTA	-1,81	3%	PERSONE FISICHE
Riduzione accisa su gasolio per autotrasporto merci	COMPETITIVITA E SVILUPPO IMPRESE	ACCISA	RIDUZIONE D'ALIQUOTA	-1,32	2%	CATEGORIE PARTICOLARI
Aliquota sostitutiva 15% per persone fisiche con ricavi annui < 65.000 euro	POLITICHE FINANZA PUBBLICA	IRPEF/IVA/IRAP	RIDUZIONE D'IMPOSTA	-1,47	2%	CATEGORIE PARTICOLARI
Imposta sostitutiva per operazioni concernenti il settore del credito	POLITICHE FINANZA PUBBLICA	IMPOSTE DI REGISTRO*	REGIME SOSTITUTIVO	-1,95	3%	BANCHE E ASSICURAZIONI
TOTALE				-42,17	67%	

*Imposte di bollo, di registro e ipocatastali

Fonte: MEF (2021)

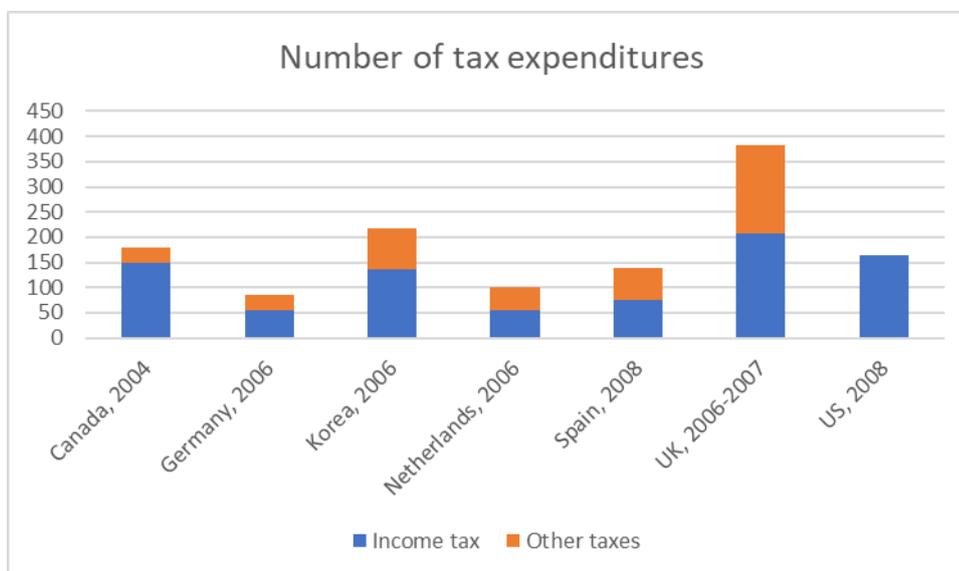
In questo contesto è, a mio parere, urgente e doveroso operare una razionalizzazione delle spese fiscali e dei provvedimenti di spesa diretta. Avere un alto numero di spese fiscali implica l'aver un sistema con notevoli distorsioni che creano ingiusti vantaggi e svantaggi tra contribuenti, anche a parità di situazione economico-sociale. Inoltre, essendo scarsamente pubblicizzate, potrebbe essere positiva la creazione di un sito web ufficiale, diviso per categorie di agevolazioni, dove poter trovare le agevolazioni fruibili.

1.3 Panoramica internazionale

In questa sezione della tesi andrò a rielaborare i dati dell'indagine Ocse del 2010, avvalendomi anche dei grafici e delle tabelle riportate nel rapporto. L'indagine del 2010 si concentra su 7 Paesi facenti parte dell'OCSE: Canada, Germania, Corea del Sud, Paesi Bassi, Spagna, Regno Unito e Stati Uniti. Grazie alla scelta dell'OCSE posso ottenere una panoramica sui differenti approcci dei vari Stati riguardanti il tema delle spese fiscali. Tutto ciò può rivelarsi utile anche in considerazione delle profonde differenze culturali, di struttura economica e di welfare che persistono tra questi Paesi. A titolo di esempio, basti pensare alla differenza esistente nell'approccio all'intervento pubblico nell'economia tra i Paesi europei continentali e i Paesi di tradizione anglosassone, mediati dall'esperienza del Regno Unito a metà tra una cultura fortemente liberista di matrice anglosassone e la vicinanza al modello economico europeo continentale più Stato-centrico.

Di seguito una serie di figure volte a mettere in luce le differenze di approccio tra i 7 Paesi osservati.

Figura 1.5 Confronto numero delle spese fiscali

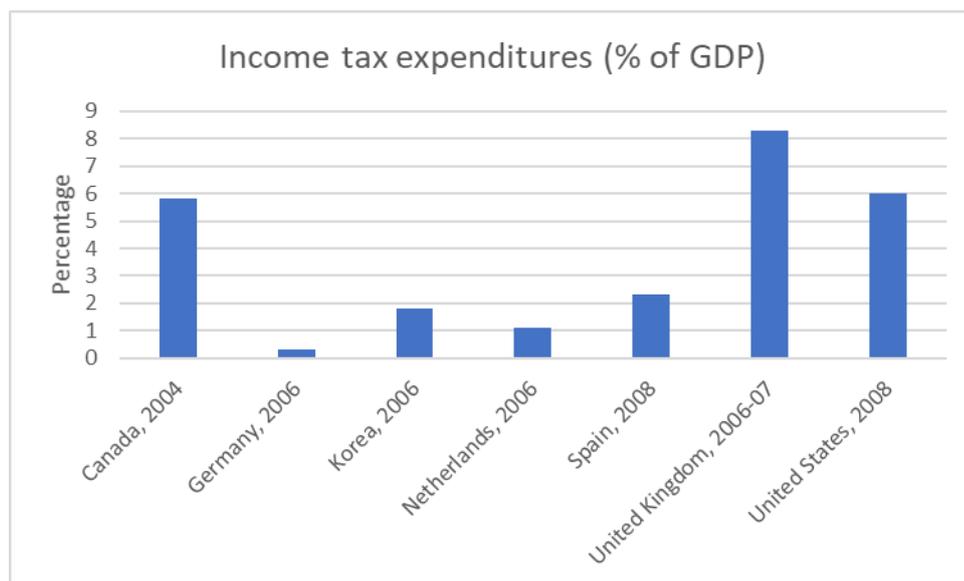


Fonte: OCSE (2010), p. 235

Come si evince dalla figura 1.5, i tre Paesi dell'Europa continentale presi a riferimento hanno più o meno lo stesso numero di spese fiscali, tra le 50 e le 150. Invece i Paesi di matrice anglosassone presentano un approccio generalmente più generoso in termini di numerosità, essendo tutti sopra le 150, con il picco rappresentato dal Regno Unito che si posiziona oltre le 350. In questo quadro l'Italia si presenta in contrasto con gli altri Paesi dell'Europa continentale avvicinandosi al Regno Unito, con 444 spese fiscali al 2017 cresciute ulteriormente a oltre 600 nel 2020. (Cottarelli e Gottardo, 2021).

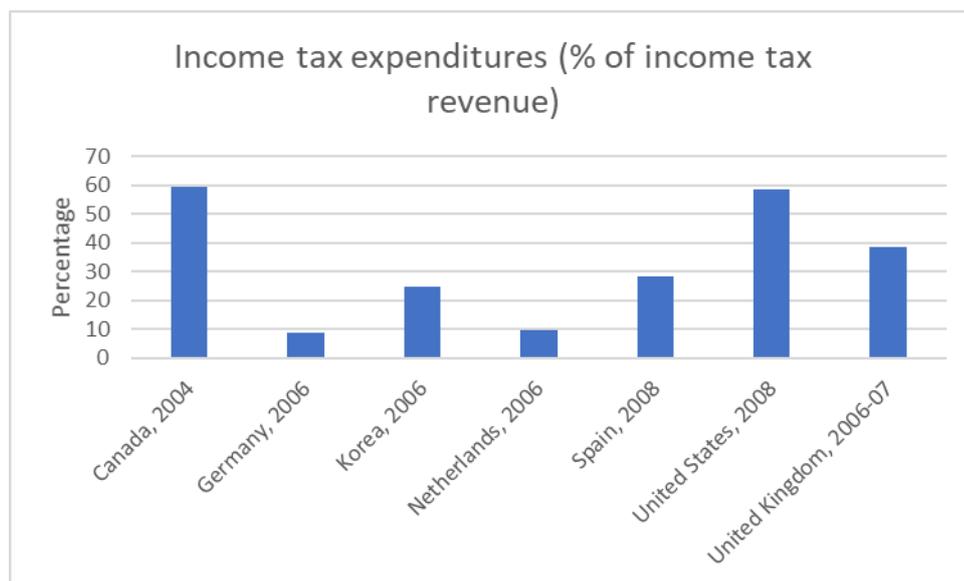
La Corea del Sud, forse complice la forte influenza culturale ed economica statunitense, presenta una numerosità simile a quella dei Paesi anglosassoni, nello specifico si configura in molto simile all'esperienza canadese, 136 Corea contro 148 Canada.

Figura 1.6 Confronto spese fiscali sul reddito in percentuale al PIL



Fonte: OCSE (2010), p. 236

Figura 1.7 Confronto spese fiscali sul reddito in percentuale alle entrate fiscali sul reddito

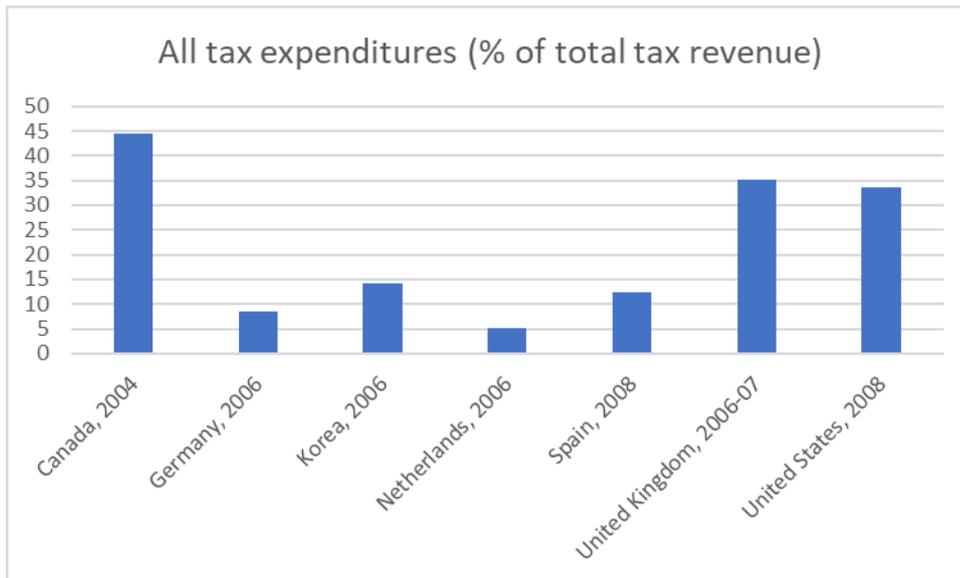


Fonte: OCSE (2010), p. 236

Dalle figure 1.6 e 1.7 posso osservare come il peso sia sul Pil che sulle entrate fiscali rifletta lo stesso andamento in entrambe le figure. Infatti, andando ad osservare il peso delle spese fiscali sul reddito posso constatare come i Paesi anglosassoni siano quelli con generalmente un maggior impatto delle spese fiscali sul Pil. Analizzando i dati, infatti troviamo il Canada con quasi il 6%, il Regno Unito con l'8% e gli Stati Uniti con il 6%. Gli altri Paesi oggetto di analisi sono quelli del blocco europeo continentale, tutti più o meno sotto il 2%. In questi indicatori la Corea del Sud si pone come leggermente al di sotto del più alto per il blocco continentale (la Spagna 2,3%).

Se analizzo il peso delle spese fiscali in relazione alle entrate da tassazione sui redditi, noto più o meno una situazione analoga. Gli Anglosassoni guidano la parte alta della classifica con gli Stati Uniti e il Canada stabilmente sopra il 50%, il Regno Unito si posiziona al di sotto di questi valori stando a metà tra la situazione americana e quella europea, circa al 40%. Successivamente trovo i Paesi dell'Europa continentale con la Spagna sotto il 30%, la Corea si posiziona in questo caso in modo simile ai Paesi dell'Europa continentale, circa al 25%.

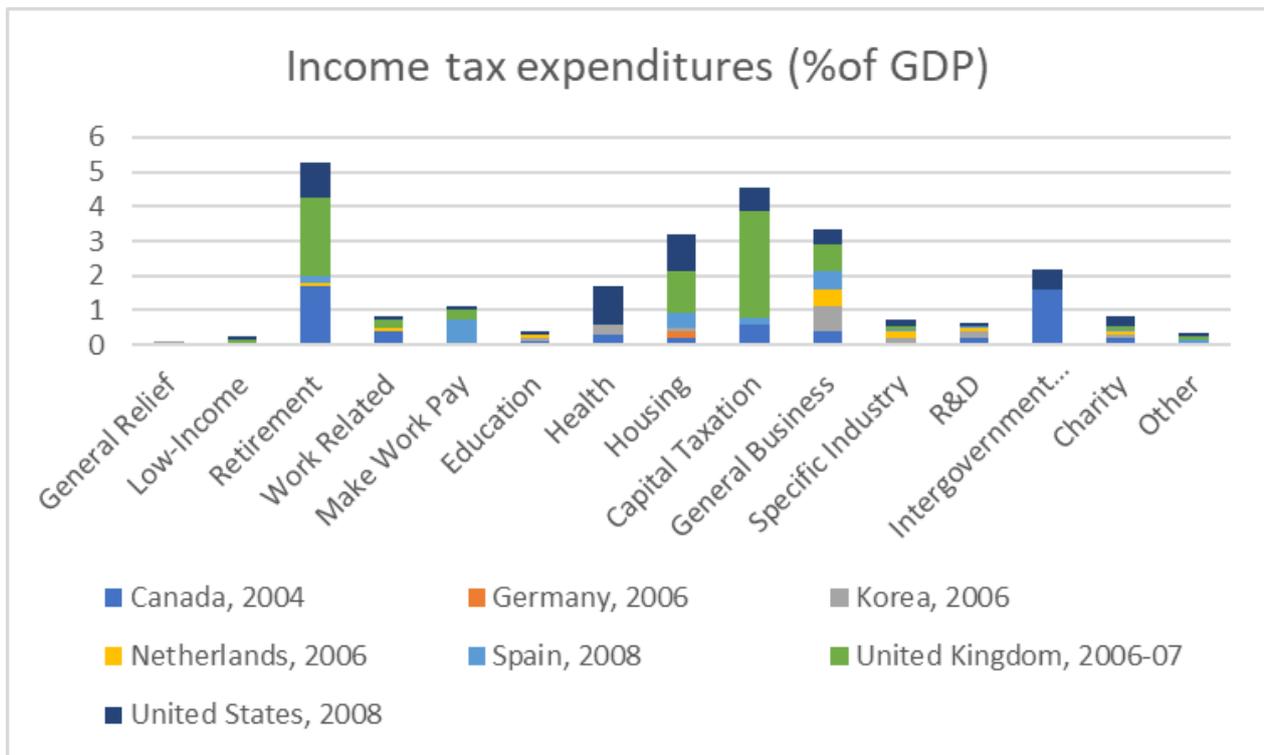
Figura 1.8 Confronto spese fiscali sulla percentuale di tributi complessivi



Fonte: OCSE (2010), p. 238

I dati esposti nella figura 1.8 mostrano un andamento simile a quanto commentato nelle figure 1.6 e 1.7.

Figura 1.9 Confronto sulla distribuzione per finalità delle spese fiscali sul reddito in rapporto al PIL



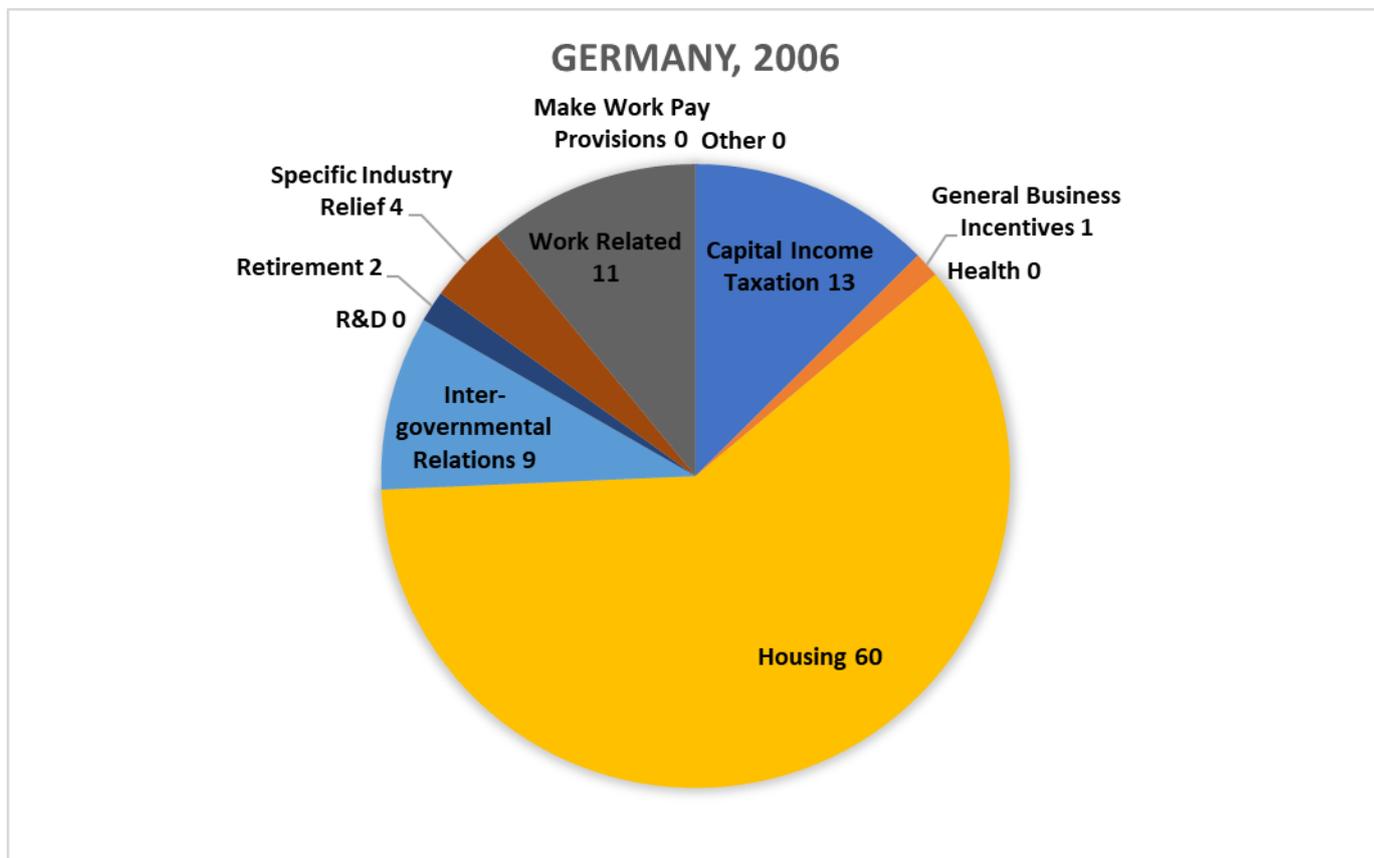
Fonte: OCSE (2010), p. 237

Come osservabile dalla figura 1.9 gli ambiti privilegiati per erogare agevolazioni fiscali sono costituiti da: pensioni, sanità, abitazione, tassazione sui capitali e incentivi generali al business. Gli altri ambiti di agevolazioni – escludendo gli Stati Uniti e il Canada presenti in ogni settore con una maggiore uniformità rispetto agli altri Stati del campione – sono generalmente molto meno finanziati. Se si pensa al caso italiano, posso trovare un’analogia di spesa per quanto riguarda l’ingente peso delle agevolazioni per l’abitare, per la sanità e per le pensioni. Noto anche come la distribuzione delle agevolazioni e la scelta dei rispettivi settori differisca molto tra Stato e Stato, andando probabilmente ad intrecciarsi sia con le differenti tipologie di welfare state vigenti sia con la più o meno ampia preferenza del mercato per il soddisfacimento di determinati bisogni. Da questa figura posso notare, in modo riassuntivo, come emerge la differenza tra:

- Stati con un welfare state notoriamente importante e garante dei bisogni dei cittadini, generalizzando gli Stati europei continentali
- Stati con una minore presenza dello Stato nell’aiuto ai cittadini che quindi nel tentativo di offrire tutele senza un intervento pubblico diretto, preferiscono affidarsi agli sgravi per “sussidiare” i rispettivi mercati e incentivare consumi “meritevoli”. Si pensi al caso rappresentato dagli Stati Uniti per le spese sanitarie.

Appendice al capitolo 1

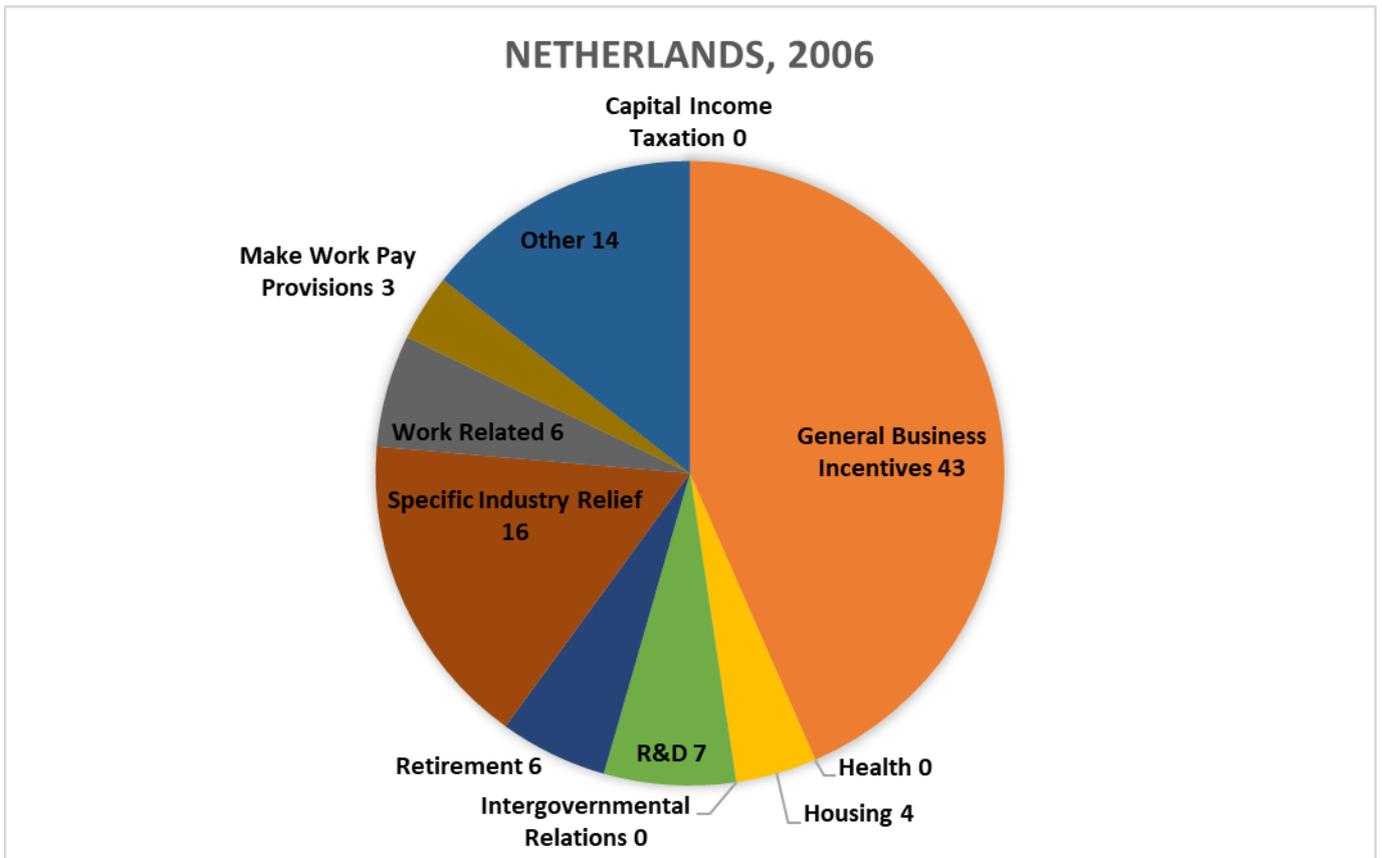
Figura 1.10 Le spese fiscali in Germania



Fonte: OCSE (2010), p. 231

La Germania, si nota, come pur avendo delle spese fiscali molto modeste in rapporto al Pil decida di allocare la maggior parte delle risorse nelle agevolazioni abitative per la casa (60%), seguono le agevolazioni legate al lavoro (11%) e le spese fiscali legate alla tassazione da reddito da capitale.

Figura 1.11 Le spese fiscali nei Paesi Bassi



Fonte: OCSE (2010), p. 232

I Paesi Bassi invece allocano risorse molto scarse all'abitare (4%), concentrandosi su incentivi generali (43%), incentivi specifici per l'industria (16%) e altre categorie molto comprese come ammontare.

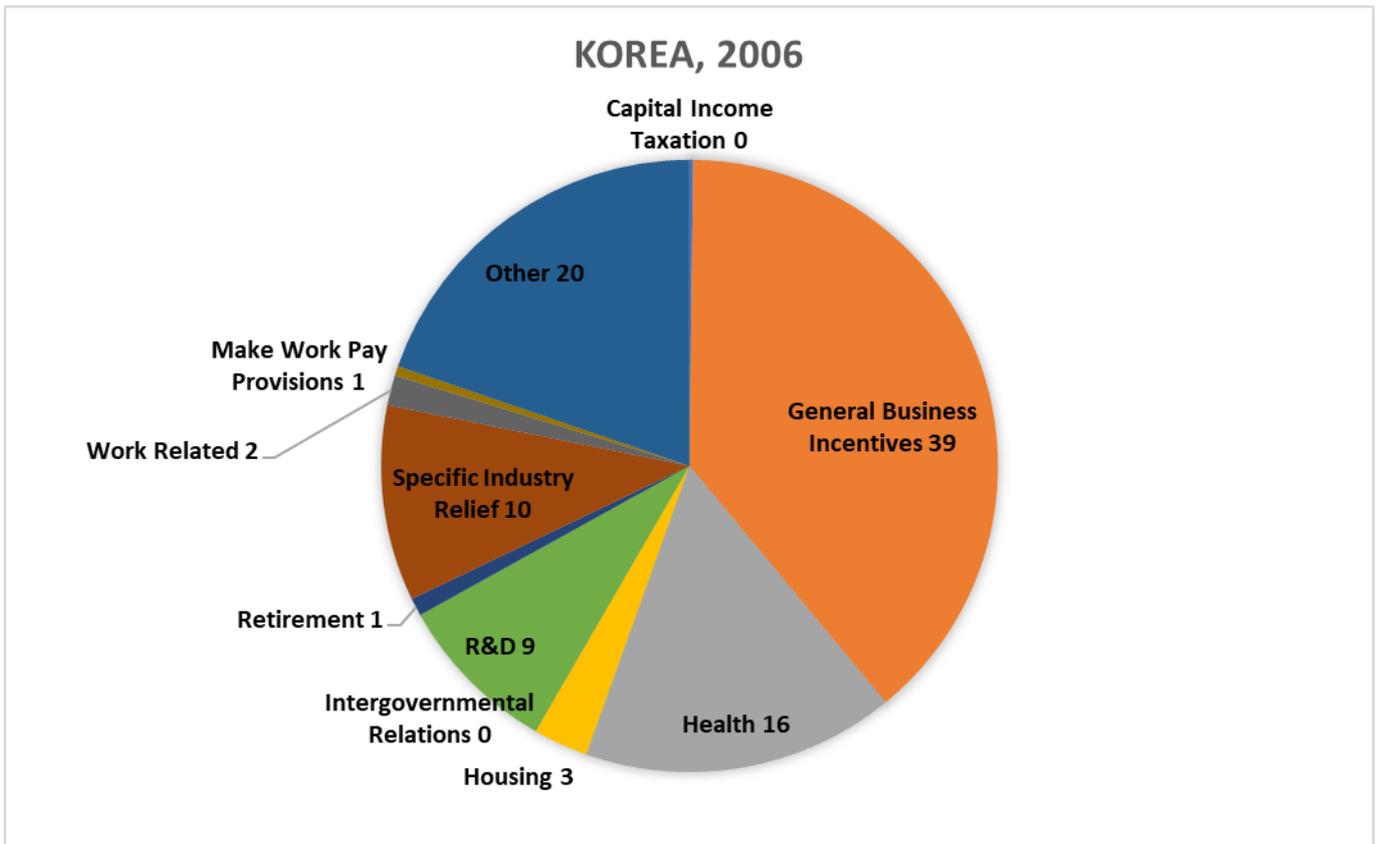
Figura 1.12 Le spese fiscali in Spagna



Fonte: OCSE (2010), p. 233

La Spagna presenta 3 macrocategorie di spese che racchiudono il 73% delle spese fiscali, rispettivamente lo Stato spagnolo alloca il 32% agli incentivi legati al lavoro, il 18% alla casa, e il 23% in incentivi generali.

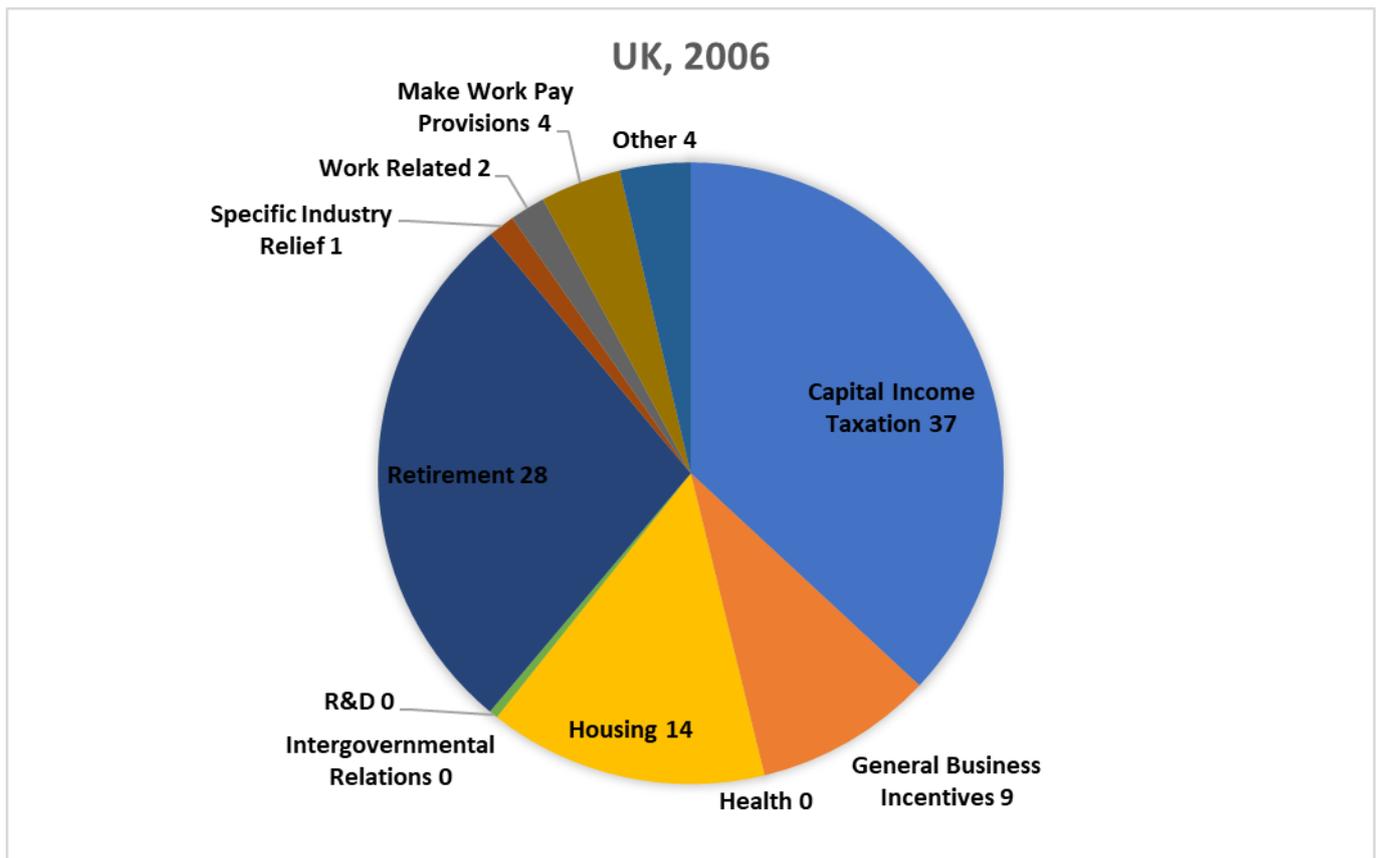
Figura 1.13 Le spese fiscali in Corea del Sud



Fonte: OCSE (2010), p. 232

La Corea del Sud investe principalmente in incentivi generali al business (39%), segue la salute (16%) e altre categorie con allocazioni minori.

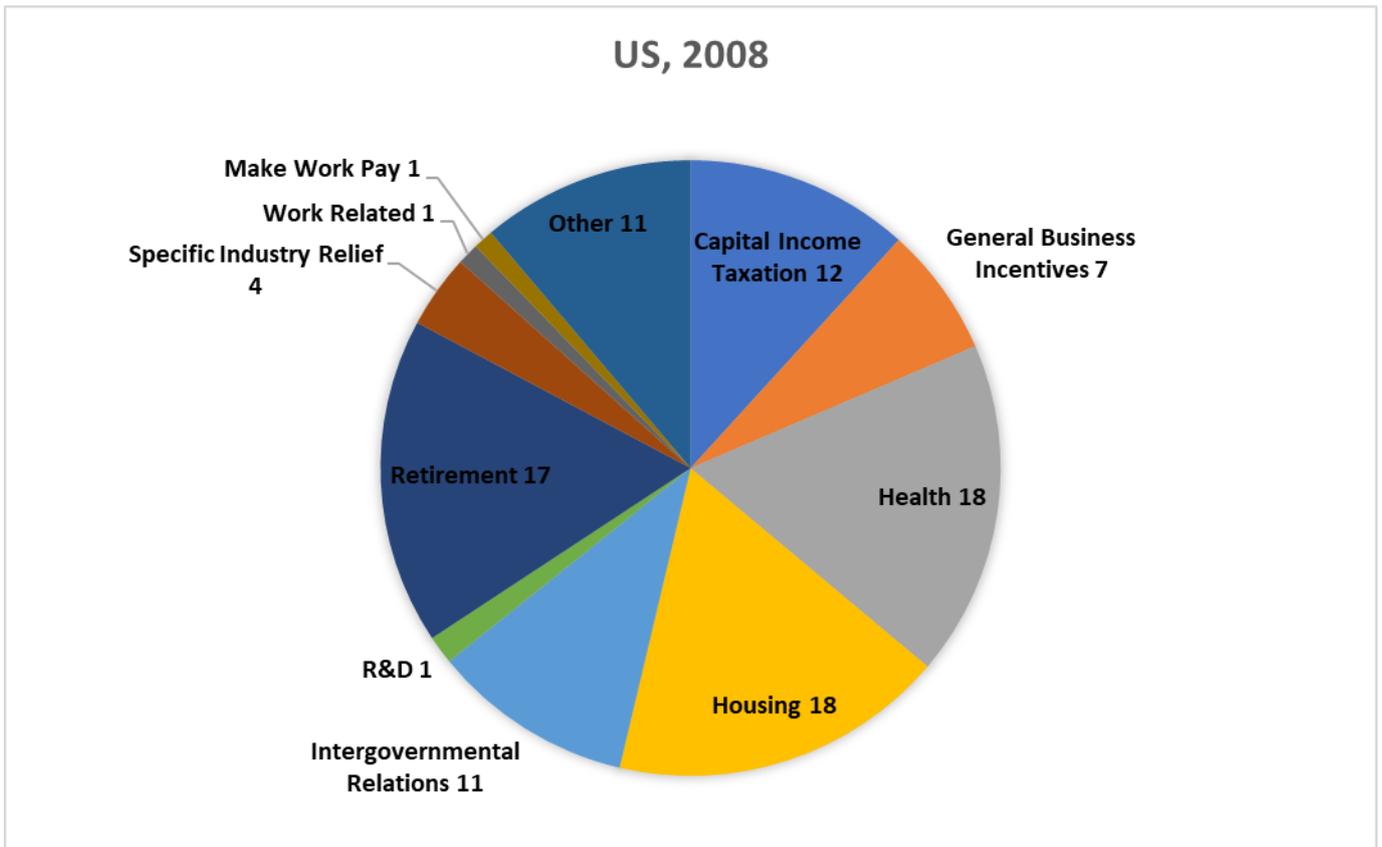
Figura 1.14 Le spese fiscali nel Regno Unito



Fonte: OCSE (2010), p. 233

Il Regno Unito presenta 3 macro-famiglie di agevolazioni che assommano il 79% delle risorse, rispettivamente il 37% per le spese fiscali legate alla tassazione dei redditi da capitali, il 28% per le pensioni e il 14% per la casa.

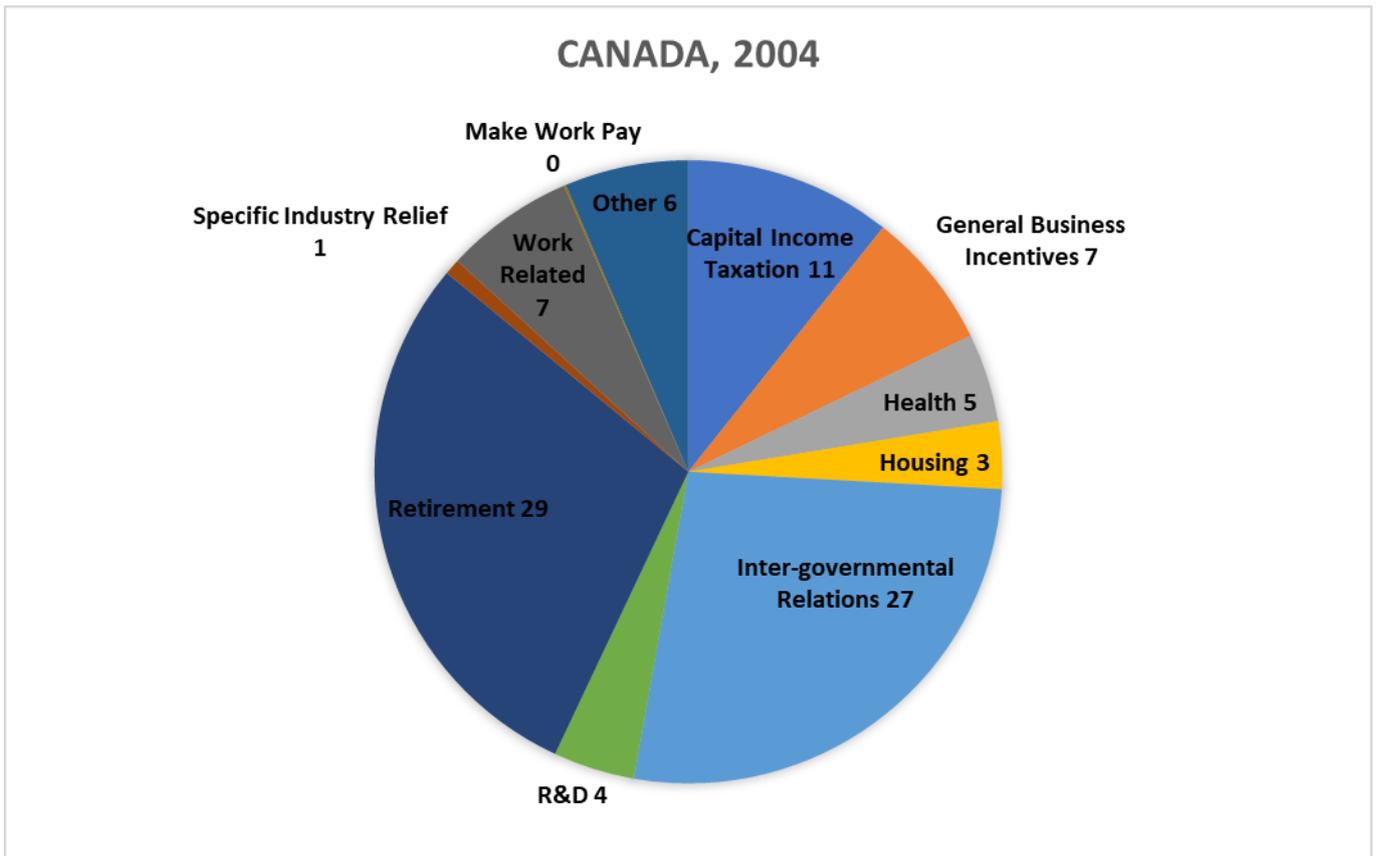
Figura 1.15 Le spese fiscali negli Stati Uniti



Fonte: OCSE (2010), p. 234

Gli Stati Uniti presentano una situazione equilibrata più o meno in ogni settore: casa, salute, pensione, tassazione redditi da capitale etc.

Figura 1.16 Le spese fiscali in Canada



Fonte: OCSE (2010), p. 231

Il Canada presenta una situazione analoga a quella americana.

Capitolo 2

Il Welfare fiscale in Italia: analisi delle principali voci di spesa

In questo secondo capitolo procederò ad analizzare le maggiori voci di spesa per il welfare fiscale in Italia, concentrandomi sulle seguenti quattro:

- 1) Politiche abitative e welfare fiscale
- 2) Politiche a favore della genitorialità
- 3) Politiche del lavoro e sostegno al reddito
- 4) Politiche per il welfare fiscale sanitario

2.1 Politiche abitative

2.1.1 Breve cronistoria dell'evoluzione del welfare fiscale nel settore delle politiche abitative

La storia delle politiche abitative in Italia nasce negli anni '80 con i primi interessamenti del legislatore verso il sostegno all'acquisizione della casa di proprietà. Obiettivo cui la società italiana del post boom economico ambiva molto. Gli Italiani infatti avevano – e per certi versi hanno mantenuto ancora oggi, leggasi il fatto che tutt'ora l'80% degli Italiani viva in una casa di proprietà (E.Sg.)⁹ – un forte “attaccamento” verso gli immobili come forme di investimento. Infatti, gli immobili sono stati e sono percepiti dai cittadini italiani come una forma di investimento sicura e redditizia e per questi motivi sono stati e vengono prediletti nelle scelte di investimento di molte famiglie.

Per questi e per altri motivi di natura welfarista di protezione sociale dagli anni '80 si è iniziato ad erogare i primi aiuti, sotto forma di deduzioni, per l'acquisto della casa. Nello specifico la prima forma di sostegno (legge 917/1986) prevedeva una deduzione – successivamente trasformata in detrazione con aliquota al 19% – per le spese degli interessi passivi sui mutui per l'abitazione principale. Sempre nel 1986 venne introdotta la riduzione dell'imposta di registro per l'acquisto della prima casa.

Successivamente a questi due provvedimenti verranno affiancate diverse altre misure di sostegno alla domanda di immobili di proprietà, si dovrà aspettare solo il 1991 per arrivare al primo intervento configurabile come di supporto all'offerta (anche se offerta all'affitto) (Jessoula e Pavolini, 2022).

Seguirà negli anni Novanta e Duemila il prosieguo dell'azione iniziata a fine anni '80 di sostegno alla domanda di immobili di proprietà e in affitto. Per avere un successivo intervento di sostegno all'offerta, sempre però agli affitti, bisognerà attendere il 2011 con l'aggiunta della cedolare secca sostitutiva all'IRPEF al 21% sui canoni derivati dalla locazione di immobili a uso abitativo, con ulteriore riduzione al 10% in caso di canone concordato.

Di seguito, la tabella 2.1 riassume le varie agevolazioni introdotte

⁹ Si veda il link: <https://www.ilsole24ore.com/art/istat-l-80percento-italiani-vive-una-casa-proprietaria-ma-speso-piccola-e-ristrutturare--ADzmTJPC>

Tabella 2.1 Normativa fiscale in tema abitativo

Periodo	Normativa	Natura strumento fiscale
Anni Ottanta- Primi anni Novanta	Deduzione(detrazione): interessi passivi per mutui su abitazione principale (legge 917/1986) (IRPEF)	SDP
	Riduzione aliquota dell'imposta di registro per acquisto della prima casa (DPR 131/1986)	
	Applicazione imposta ipotecaria in misura fissa per acquisto della prima casa (DLgs 347/1990)	
	Applicazione imposta catastale in misura fissa per acquisto della prima casa (DLgs 347/1990)	SOA
Seconda parte anni Novanta	Riduzione forfettaria del canone di locazione (DL 344/1991) (IRPEF)	SOA
	Detrazione: interventi di recupero del patrimonio edilizio (DL 449/1997) (IRPEF)	SDP
	Deduzione: rendita catastale dell'abitazione principale (leggi 488/1999 e 388/2000) (IRPEF)	SDA
2005-10	Detrazione: canoni di locazione per abitazione principale (legge 488/1999) (IRPEF)	SDA
	Detrazione: canoni di locazione di studenti universitari (legge 296/2006) (IRPEF)	SDA
	Esenzione dalle imposte dell'abitazione principale (ICI) (legge 244/2007; DL 93/2008)	SDP
	Esenzione dalle imposte dell'abitazione principale (ICI/IMU) (DL 201/2011; legge 147/2013)	SOA
	Cedolare secca, sostitutiva dell'IRPEF, con aliquota del 21% sui canoni derivanti dalla locazione di immobili a uso abitativo (10% in caso di canone concordato) (DLgs 23/2011) (IRPEF)	SOA
	Detrazione: contratti di locazione per abitazione principale sostenuti da giovani con meno di 35 anni (legge 208/2014) (IRPEF)	SDA
SDP	Sostegno della domanda - proprietà	
SDA	Sostegno della domanda - affitto	
SOA	Sostegno dell'offerta - affitto	

Fonte: Jessoula e Pavolini (2022), p. 219

Sempre in tema di agevolazioni per la casa sottolineo come dal 2008, e in precedenza vi erano stati degli sgravi, sia stata rimossa la tassazione sulla prima casa di proprietà. Reintrodotta per una breve parentesi dal governo Monti e successivamente nuovamente abolita dai governi Letta-Renzi tra il 2013 e il 2014.

La tabella 2.2 sintetizza il confronto tra spesa diretta e spese fiscali per misure di spesa per le politiche abitative.

Tabella 2.2 Ripartizione della spesa per politiche abitative relative a interventi sociali e fiscali – Anno 2018

Normativa	Importo (milioni euro)	Ripartizione percentuale
Misure di welfare sociale di supporto ai proprietari dell'abitazione	70	0,3
Misure di welfare sociale di supporto agli affittuari (incluso il «social housing»)	352	1,7
Agevolazioni fiscali per proprietari dell'abitazione:	17.765	83,8
Detrazione interessi passivi per mutui su abitazione principale	969	4,6
Riduzione aliquota dell'imposta di registro per acquisto della prima casa	2.438	11,5
Applicazione imposta ipotecaria in misura fissa per acquisto della prima casa	338	1,6
Applicazione imposta catastale in misura fissa per acquisto della prima casa	615	2,9
Detrazione interventi di recupero del patrimonio edilizio	6.046	28,5
Deduzione rendita catastale dell'abitazione principale	3.633	17,1
Esenzione dalle imposte dell'abitazione principale	3.726	17,6
Agevolazioni fiscali per affittuari e locatari:	3.009	14,2
Riduzione forfettaria del canone di locazione	444	2,1
Detrazione canoni di locazione per abitazione principale	494	2,3
Detrazione canoni di locazione di studenti universitari	93	0,4
Cedolare secca sui canoni derivanti dalla locazione di immobili a uso abitativo	1.957	9,2
Detrazione contratti di locazione per abitazione principale sostenuti da giovani	21	0,1
Totale spesa «sociale» e «fiscale» per politiche abitative	21.196	100
Totale spesa «sociale» e «fiscale» di supporto ai proprietari dell'abitazione	17.835	84,1
Totale spesa «sociale» e «fiscale» di supporto agli affittuari e locatari	3.361	15,9

Fonte: Jessoula e Pavolini (2022), p. 222

Come si può osservare da questa tabella, la quasi totalità delle misure a sostegno dell'abitare in Italia è trasmessa attraverso spese fiscali, il 98%, e come un 84,1% della spesa fiscale sia dedicata a beneficio dei proprietari.

Andando ad analizzare le detrazioni, si nota come vadano a soddisfare una molteplicità di interessi ritenuti meritevoli, oltre che il mero diritto all'abitazione.

2.1.2 Detrazioni per interventi di recupero del patrimonio edilizio e per il risparmio energetico

Queste detrazioni, come preannunciato nel capitolo 1, sono volte al raggiungimento di molteplici finalità. In questo sottoparagrafo esporrò i costi e le evidenze finora pervenute su questi incentivi.

Le detrazioni per interventi di recupero comportano una spesa complessiva (anno di riferimento 2018), di circa 6 miliardi di euro.

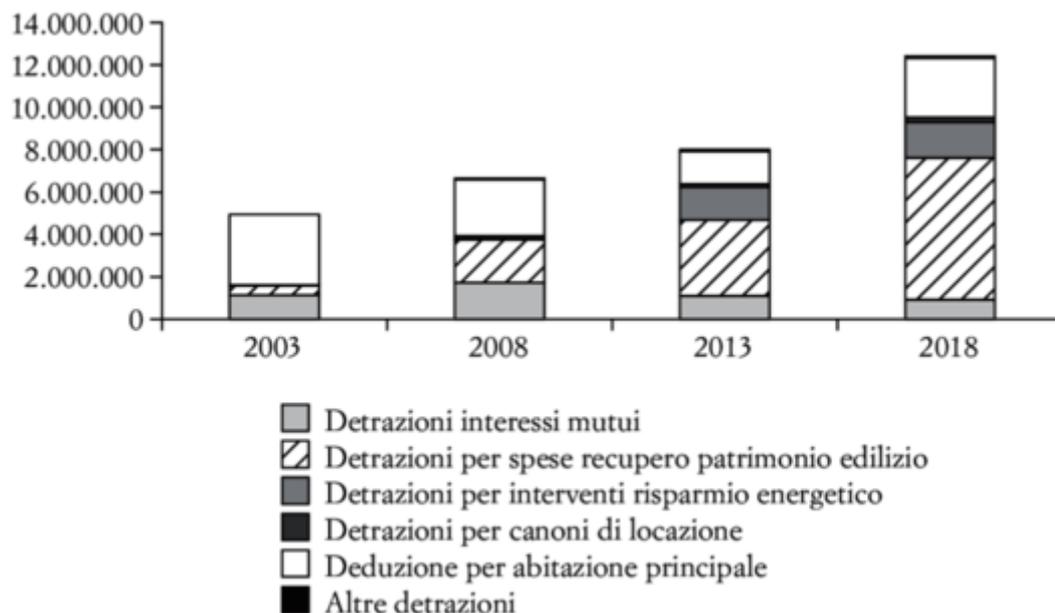
Questa spesa viene allocata in larga parte per le detrazioni per spese di recupero del patrimonio edilizio e per le detrazioni per interventi di risparmio energetico. Queste insieme valgono circa 8,4 miliardi di euro nel 2018 (MEF, 2018)¹⁰.

La figura 2.1 mette in evidenza la crescita e la distribuzione delle spese fiscali per l'abitare.

¹⁰ I dati sono reperibili al link:

https://www1.finanze.gov.it/finanze/analisi_stat/public/index.php?tree=2019AAPFTOT020802&&export=0&media=media&personalizza=no&&&&&page=2

Figura 2.1 Politiche abitative mediante deduzioni e detrazioni nel periodo 2003-2018 (valori reali in Euro e riferiti al 2018)



Fonte: Jessoula e Pavolini (2022), p. 223

Sudette agevolazioni, oltre che sostenere le famiglie proprietarie degli immobili, costituendo quindi un incentivo alla proprietà di un immobile, sapendo che lo si può ristrutturare agevolati dallo Stato, sono anche volte al raggiungimento di due importanti obiettivi:

- 1) la riqualificazione energetica, al fine di ridurre i consumi in ottemperanza agli obiettivi che ci siamo dati come Unione Europea al 2030, per arrivare ad una società con meno sprechi e meno consumi (Consiglio dell'UE, 2022)¹¹:
 - a. una riduzione del 36% del consumo di energia finale
 - b. una riduzione del 39% di energia primaria
 - c. un indicativo 49% almeno di energia rinnovabile per gli edifici.

Inoltre, l'Italia si è data nel Pniec come obiettivo indicativo la riduzione del 43% al 2030 dei consumi di energia primaria (Camera dei Deputati, 2021).¹²

In aggiunta sottolineo come il parco edifici italiano sia particolarmente idoneo per essere al centro di operazioni di efficientamento energetico, in quanto piuttosto vetusto e inefficiente, "oltre il 60% di tale parco edilizio ha più di 45 anni, ovvero è precedente alla legge n. 373 del 1976, prima legge sul risparmio energetico" (Zarella, 2022). L'ultimo

¹¹ Si veda il link: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/06/27/fit-for-55-council-agrees-on-higher-targets-for-renewables-and-energy-efficiency/#:~:text=L'attuale%20obiettivo%20a%20livello,conseguire%20collettivamente%20il%20nuovo%20obiettivo>

¹² Si veda il link: <https://temi.camera.it/leg18/post/la-proposta-italiana-di-piano-nazionale-per-l-energia-e-il-clima.html>

dato riportato è indicativo delle frontiere di efficientamento operabili in Italia in tale ambito.

Ricordo infatti che, anche al di fuori del momento particolarmente critico che stiamo vivendo, abbassare i consumi di energia a livello europeo è un obiettivo fondamentale, in quanto concorre:

- a. all'autonomia energetica dell'Unione, anche in ottica di passaggio ad una più compiuta elettrificazione, anche nel riscaldamento domestico
- b. all'abbattimento della Co2 e degli altri inquinanti che causano l'inquinamento atmosferico, causa di circa 300 mila morti ogni anno in Europa (European Environment Agency, 2021)¹³
- c. al contenimento del cambiamento climatico, con conseguenze nefaste sotto ogni punto di vista, dall'aumento degli eventi atmosferici eccezionali ai problemi di stabilità geopolitica mondiale.

Secondo tutti gli studi climatici non è possibile contenere l'aumento della temperatura globale senza cambiare il nostro sistema in ottica di riduzione dei consumi. Minori consumi che non necessariamente comporteranno un peggioramento della qualità della vita.

- 2) Un altro obiettivo importante affidato a questa classe di detrazioni è poi il salvataggio del comparto dell'edilizia. Un settore economico che ha visto ridursi nel giro di un decennio gli occupati dagli 1,9 milioni del 2007 agli 1,3 milioni del 2019, un settore che al 2019 contava il 6% degli occupati (oltre il 4% del PIL). Il settore dell'edilizia è sempre stato ritenuto di particolare importanza dal legislatore, almeno in ottica di attenuarne la crisi, in quanto garantisce l'occupazione di una grande massa di lavoratori, in prevalenza uomini, a medio-bassa qualificazione. Questo, se è scontato osservare come fosse importante negli anni del boom economico a causa della situazione generalizzata di bassa scolarizzazione in Italia, ricopre tuttora un aspetto importante vista la fase di deindustrializzazione che ha caratterizzato la nostra economia negli ultimi 20 anni. Tra il 2007 e il 2019, mentre l'occupazione complessiva ha segnato un +2%, gli occupati nel comparto manifatturiero hanno visto un decremento del 6%. Alla luce di questi dati non stupisce come sia ritenuto importante dalla classe politica italiana garantire e mantenere un settore in grado di occupare soggetti a medio-bassa qualificazione.

2.1.3 Intreccio tra le agevolazioni per l'abitare e le istanze politiche dei cittadini

La stragrande maggioranza delle agevolazioni per l'abitare va a vantaggio dei proprietari di case, la spesa diretta infatti si attesta al 2% delle risorse complessivamente stanziata e non va tanto meglio per le agevolazioni per gli affitti che si fermano ad un 14,2%.

Questa sovraesposizione verso i proprietari di immobili ha favorito la creazione di un "diritto all'abitare" basato sulle agevolazioni all'acquisto della casa di proprietà, dando molto slancio al settore dell'edilizia, trainante crescita e consenso politico. Inoltre, ha reso sempre più difficoltoso intervenire sulla riduzione delle agevolazioni all'acquisto e al mantenimento degli immobili. Non è difficile immaginare come in una società formata da famiglie che per il 79% risiedono in una casa di

¹³ Si veda il link: <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2021/health-impacts-of-air-pollution>

proprietà sia complesso per la politica proporre tagli alle agevolazioni su un bene percepito come di tutti.

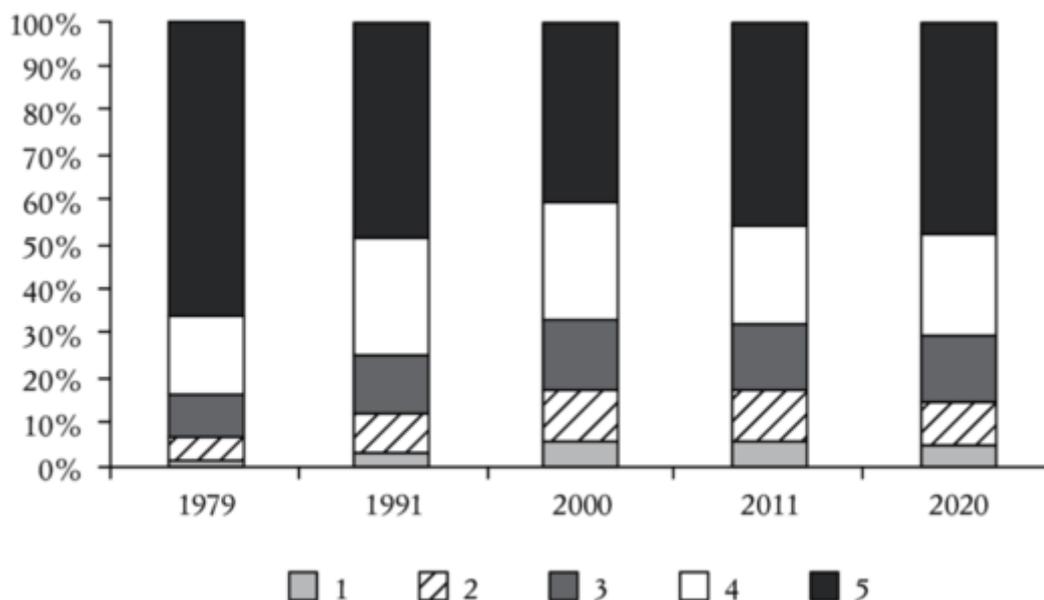
Questa situazione ha portato ad avere un elettorato trasversalmente ostile alla possibilità di tassazione sulla prima casa, sentita come un bene “di tutti”, e questo può spiegare:

- 1) l'estrema ritrosia degli Italiani verso forme di tassazione sulla prima casa e la possibilità di aggiornamento e riforma del catasto
- 2) la rincorsa a nuove forme di sgravi ed incentivi sulla casa che formano un terreno di scontro politico in termini di riduzione dell'imposizione tributaria in quanto sentita come, per le imposte sul reddito, di tutti. Vedasi anche poi gli effetti di una società invecchiata e in invecchiamento che, non potendo più contare su miglioramenti delle loro condizioni di vita basate sull'andamento del mercato, richiede come sbocco politico di “miglioramento” le agevolazioni sulla casa (Jessoula e Pavolini 2022).

2.1.4 Identikit del fruitore delle agevolazioni per l'abitare

Per aiutarmi in questa disamina andrò ad esporre dei grafici, frutto di rielaborazioni di Jessoula e Pavolini 2022, e successivamente dei commenti esplicativi.

Figura 2.2 Ripartizione dell'importo complessivo del risparmio d'imposta per agevolazioni fiscali sull'abitare per quintili di famiglie ordinate per reddito disponibile equivalente

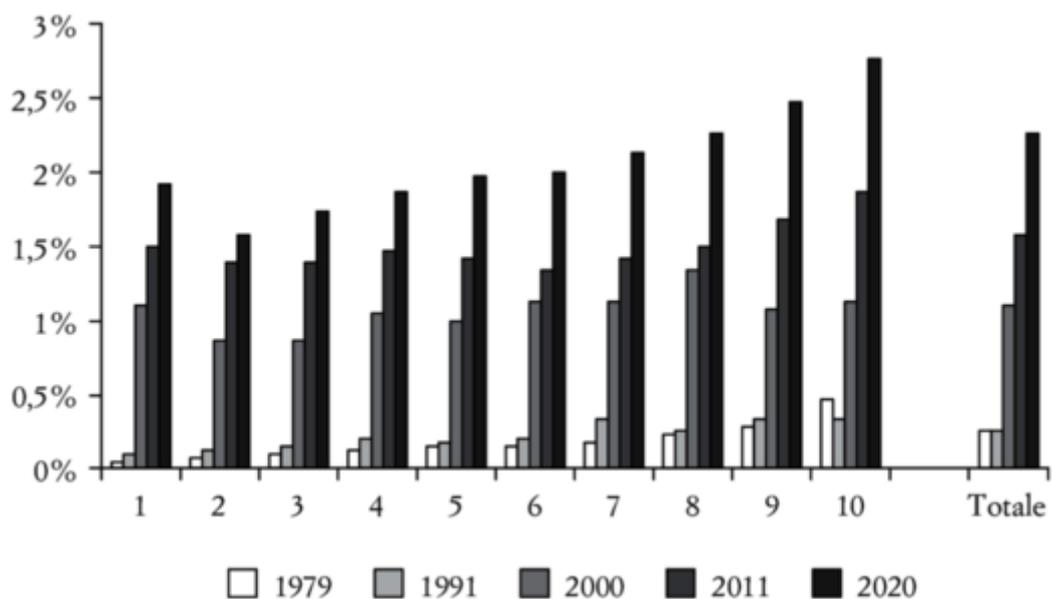


Fonte: Jessoula e Pavolini (2022), p. 231

Innanzitutto, come possiamo notare nella figura 2.2 sopra riportata, il risparmio fiscale conseguente alla fruizione di queste agevolazioni non è uguale per tutti, anzi si nota in modo piuttosto marcato come siano proprio i percettori di redditi maggiori a fruire in misura maggiore di queste agevolazioni.

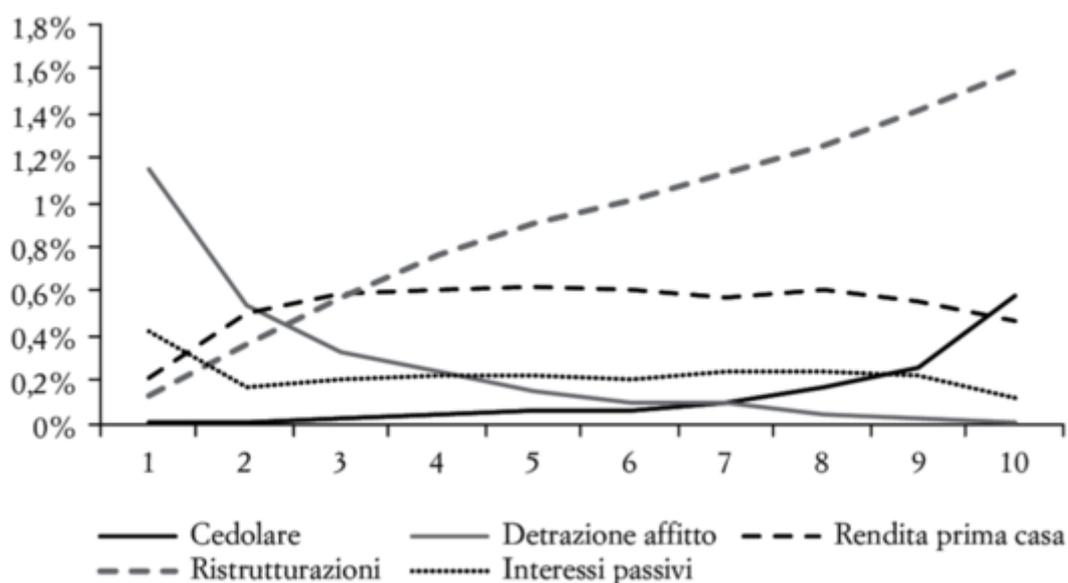
Anche nella figura 2.3 possiamo notare come l'incidenza di queste agevolazioni cresca all'aumentare del quintile di reddito considerato, denotando quindi come non solo varino gli importi "risparmiati" ma all'aumentare del reddito il risparmio vari pure in percentuale.

Figura 2.3 Incidenza delle agevolazioni fiscali per l'abitare sul reddito disponibile delle famiglie



Fonte: Jessoula e Pavolini (2022), p.229

Figura 2.4 Incidenza sul reddito disponibile delle agevolazioni fiscali associate all'abitazione nel 2020



Fonte: Jessoula e Pavolini (2022), p. 229

Sulla base della figura 2.4 sopra riportata, va segnalato inoltre come sia evidente che il risparmio fiscale determinato dalla cedolare secca e quello connesso alle spese di ristrutturazione siano fortemente crescenti all'aumentare del reddito disponibile, determinando un chiaro effetto regressivo. La detrazione sulla rendita della prima casa ha effetto pressoché neutro sulla distribuzione del reddito anche se si osserva una sua bassa incidenza sul primo decile di reddito a causa dell'elevata incidenza di famiglie in affitto o incapienti tra quelle più povere.

Andando a scorporare per quintili di reddito, posso notare come i primi due quintili di reddito da soli abbiano sempre rappresentato non meno del 65% circa e da solo il quintile maggiore non sia mai sceso al di sotto del 40% delle risorse "risparmiate" a seguito dell'applicazione dell'agevolazione. Con questo grafico posso vedere in modo plastico quanto sia ineguale la distribuzione di questo genere di agevolazioni all'interno dei differenti quintili.

Posso quindi concludere alla luce di queste analisi che:

- 1) In un contesto come quello attuale appare politicamente impossibile introdurre forme di tassazione che vadano a colpire la prima casa di proprietà
- 2) A seguito dell'introduzione ed espansione di tutte queste forme agevolative è venuta sempre meno la spinta politica ad un intervento diretto per garantire il diritto all'abitare
- 3) Le varie agevolazioni hanno un carattere profondamente regressivo, andando ad avvantaggiare in misura maggiore, sotto tutti i punti di vista, le fasce più alte della società
- 4) Vista l'esistenza di tutte queste forme agevolative si è frammentato e distorto il disegno di imposta originale sul reddito.

2.2 Politiche a favore della genitorialità

Tra le tematiche presenti nella Costituzione che riguardano l'istituzione familiare riporto i seguenti articoli

Art 31: "La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose.

Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo"

Art. 37: "La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione.

La legge stabilisce il limite minimo di età per il lavoro salariato.

La Repubblica tutela il lavoro dei minori con speciali norme e garantisce ad essi, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione."

La Repubblica si impegna a garantire il diritto alla famiglia e alla genitorialità e con esse anche le tutele per i coniugi e i figli. Infatti, non vi può essere piena attuazione degli articoli 1, 3 e 37 senza un'adeguata attuazione del 31 e viceversa non vi può essere un pieno diritto alla famiglia senza una piena attuazione del 37.

Questi due articoli si spiegano alla luce del fatto che non basta semplicemente eliminare le storture legislative che limitano il tasso di partecipazione femminile nel mondo del lavoro, ma la Repubblica prende coscienza di come per garantire questi due principi servano anche risorse economiche per aiutare nell'assolvimento dei doveri genitoriali. Serve l'impegno dello Stato per garantire piena attuazione a questi due precetti tramite misure di aiuto che vadano a rendere possibili condizioni che altrimenti lo sarebbero solo sulla carta.

Ad esempio, come si potrebbe pretendere che esista la parità tra uomini e donne sul posto di lavoro (artt. 1/3/37) senza supportare le donne nei carichi di accudimento dei figli? Si potrebbe obiettare che la ripartizione dei compiti in una famiglia non sia una materia di interesse dello Stato.

Tuttavia, se sistematicamente è un genere ad essere penalizzato dalla scelta di cura dei figli, non si può fingere che non vi sia un problema di fondo. A questo punto compreso che esiste un problema, bisogna comprenderne le cause e proporre soluzioni idonee.

2.2.1 Scelta tra lavoro e famiglia per il genere femminile

Perché le donne nel mondo del lavoro dovevano, e in parte devono ancora, scegliere tra famiglia e carriera? Perché non è quasi mai il genere maschile a fare un passo indietro?

Le motivazioni che hanno portato le donne a dover scegliere tra famiglia e carriera si possono ricercare principalmente in due aspetti:

- 1) Gli stipendi femminili sono sempre stati generalmente più bassi di quelli maschili, basti pensare al "Coefficiente Serpieri" che legalmente considerava il lavoro di una donna nell'agricoltura meritevole della metà dello stipendio di quello di un uomo nello stesso comparto. Essendo stata l'Italia un Paese tradizionalmente agricolo fino al boom economico, non è difficile immaginare come anche nel mondo dell'industria esistessero delle forti ritrosie a valutare il lavoro delle donne al pari di quello maschile. Tutto questo portava tradizionalmente ad una scelta obbligata, o quasi, della donna a ritirarsi dal mercato del lavoro per prediligere l'accudimento dei figli. Infatti, possiamo ben comprendere come in assenza di aiuti, anche non considerando gli aspetti sociali, se anche fosse stato possibile per una donna lavorare, se la differenza tra lo stipendio acquisito e le spese per il pagamento di un soggetto terzo addetto alla cura della prole è basso, si prediliga tagliare il lavoro a bassa remunerazione. Ed essendo tradizionalmente quello della donna il lavoro a bassa remunerazione, anche volendo ignorare gli aspetti culturali del fenomeno, si è quasi sempre prediletto tagliare lo stipendio femminile per ragioni di efficienza economica.
- 2) Il secondo aspetto da considerare è ovviamente quello culturale. È infatti innegabile che la donna fin dall'antichità abbia giocato la parte del leone nell'accudimento dei figli. Questo unito alla subalternità nei rapporti, conseguente ad una subalternità sul piano lavorativo e di conseguenza finanziario e di autonomia, ha portato ad assegnare questi ruoli in via prioritaria alle donne anche in un mondo dove diventava possibile scegliere quale partner "tenere a casa", o soluzione ottimale, ripartirsi i compiti domestici in modo da assicurare una divisione equa dei compiti. Queste resistenze culturali hanno bisogno di tempo, di alternative e di modelli positivi per essere superate.

2.2.2 Motivazioni a sostegno del welfare familiare

Terminata questa breve disamina sul ruolo della donna nell'accudimento della prole e sulle relative problematiche esposte, posso iniziare una disamina sul perché siano state introdotte misure agevolative e di spesa a favore della genitorialità e dell'accudimento dei figli.

Compreso come la dimensione di un welfare a misura di famiglie con figli sia centrale per l'indipendenza e l'empowerment delle donne, mi concentro sugli altri aspetti rilevanti per lo Stato.

Perché favorire le famiglie con figli?

Al netto dei motivi di parità di genere precedentemente enunciati, per uno Stato la questione della natalità ha, o dovrebbe avere, un'importanza centrale nell'allocazione delle risorse. Questo perché all'invecchiamento della popolazione, se si vogliono mantenere inalterati i servizi di welfare, occorre che vi sia un ricambio generazionale, quindi o natalità o integrazione degli immigrati.

Favorire il desiderio delle famiglie di espandersi e mettere al mondo dei figli non è "soltanto" importante per garantire a tutti libertà di scelta – sia per la coppia, di allargare la famiglia, sia per il coniuge a medio o basso reddito, tra il lavorare e l'accudire i figli – ma è importante come investimento per mantenere uno Stato, in quanto organizzazione di persone, in buona salute.

Muovendo da questa consapevolezza economica di tenuta del sistema Paese, procedo ora ad una cronistoria dei principali interventi.

Il primo intervento a favore delle famiglie lo possiamo trovare con la legge 444/1968 che istituisce le scuole materne statali, seguiranno gli asili nido comunali nel 1971.

La differenza tra questi due provvedimenti, che creerà fin dalle fasi iniziali un sistema ancora sfavorevole per le donne, per quanto "meglio di nulla", sta nel finanziamento di questi due interventi di spesa diretta. Mentre il primo prevede un finanziamento statale, il secondo fa ricadere l'onere della spesa sulle casse comunali, da sempre non particolarmente floride; inoltre, il finanziamento comunale ha creato problemi a livello di distribuzione territoriale degli asili, con i comuni più ricchi, generalmente localizzati al nord, in grado di far fronte alle spese rispetto ai comuni più poveri del sud.

Questa differenza nei finanziamenti ha posto due importanti problemi presenti ancora oggi, allego di seguito due figure frutto di una rielaborazione dei dati di Luca Brugnara per l'OCPI, che minano in modo marcato efficienza ed efficacia:

- 1) È evidente come con questa sperequazione territoriale non sia possibile lanciare un messaggio nazionale a favore della natalità e questo, se dal punto di vista dell'aiuto in sé non ha grande importanza, pone problemi significativi a livello di impatto incentivante sulle scelte delle famiglie. Essendo l'economia una scienza sociale, non possiamo trascurare l'impatto sulle decisioni di un sistema confusionario e non chiaro che non dà certezze "semplici" ai cittadini. In altri termini, questa sperequazione pone problemi importanti anche all'effettiva riuscita dell'incremento delle nascite.

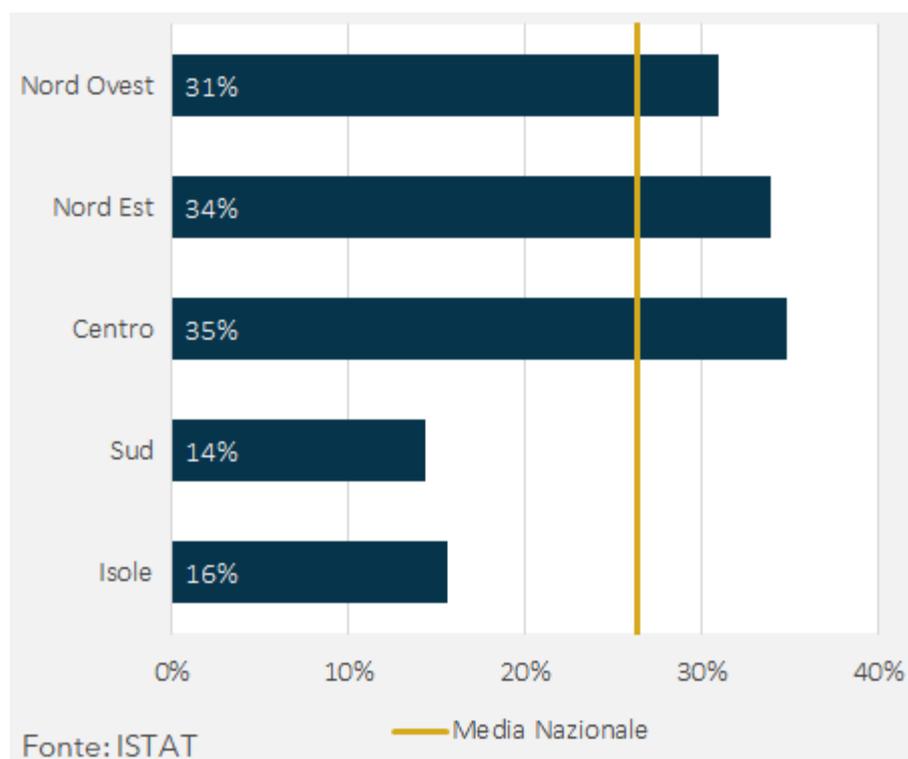
Per comprendere come l'essere umano sia altamente influenzabile da scelte di policy nella presentazione di una situazione, rimando agli esempi delle mense nel libro "Nudge. La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità".

- 2) L'altro problema evidente di questa sperequazione è che si finisce per discriminare le donne in base alla loro regione di appartenenza:
- se vivono in una regione ricca, sarà per loro più semplice entrare nel mondo del lavoro e coniugare in modo più efficiente le scelte di vita familiare con quelle lavorative
 - se vivono in una regione del sud è estremamente più probabile che siano semi obbligate a dover compiere una scelta alternativa tra famiglia e lavoro.

Terzo problema, inerente all'equità, che mi sento di descrivere a parte è quello relativo alla situazione paradossale nella quale le regioni che più avrebbero bisogno di asili nido per favorire l'entrata nel mondo del lavoro delle donne, per risollevare le sorti economiche locali, sono quelle meno dotate di strutture in grado di favorire la loro entrata nel mondo del lavoro, contribuendo così all'aumentare il divario tra un nord proiettato al futuro e un sud incapace di rialzarsi.

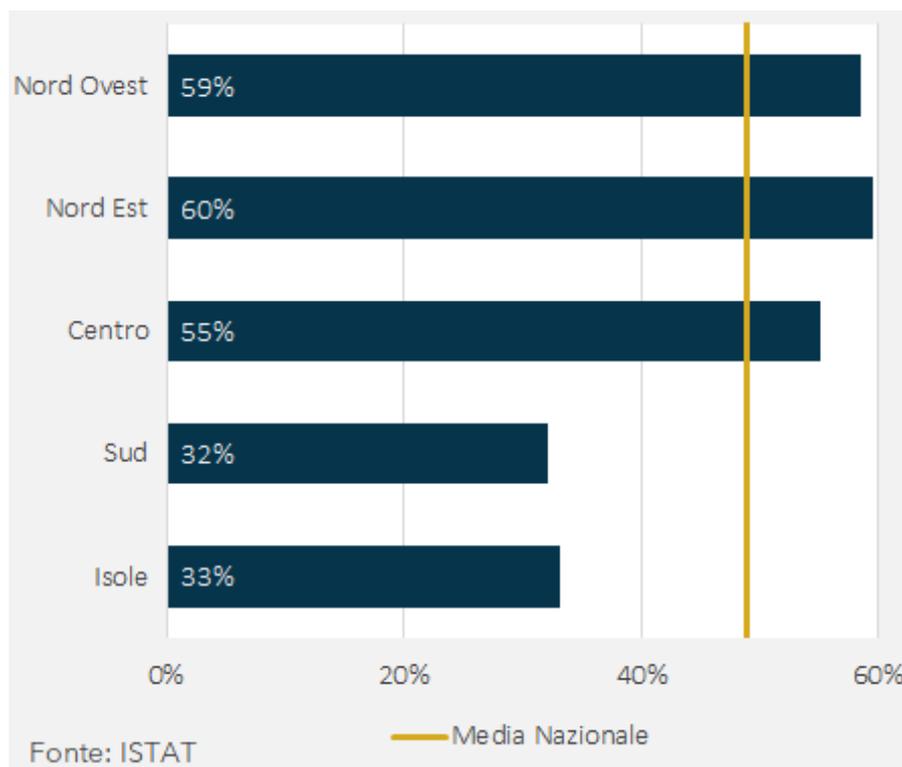
Concludo con un'elaborazione dell'economista Luca Brugnara per l'OCPI, figura 2.5 e 2.6, sui tassi di occupazione femminile e la presenza di asili nido

Figura 2.5 Copertura degli asili nido (2019/2020)



Fonte: Brugnara (2022)

Figura 2.6 Tasso di occupazione femminile (2020)



Fonte: Brugnara (2022)

Come si può osservare in maniera lapalissiana esiste una correlazione pressoché diretta tra tassi di occupazione femminile e tassi di copertura degli asili nido.

2.2.3 Cronistoria delle misure di welfare familiare

Dopo il primo slancio di fine anni '60 in spesa diretta, l'attività del legislatore in questa materia ha subito una battuta d'arresto, anche frutto dello scarso interesse storicamente dimostrato verso questi temi. Si riprenderà con un nuovo intervento solo verso la fine della "prima repubblica", nel 1988 con l'introduzione dell'Assegno per Nucleo Familiare (legge 153/1988).

L'assegno sarà contrassegnato da problemi di scarsa diffusione a causa principalmente di motivi:

- 1) Per essere beneficiari di questa misura occorre essere lavoratori dipendenti e fornire la prova dei mezzi
- 2) L'assegno è sempre stato molto poco generoso.

A fine anni '90 si provò ad imprimere una nuova spinta di riforme. Nel 1998 (legge 448/1998) venne modificata la disciplina per gli assegni ai nuclei familiari numerosi, almeno 3 figli, in ottica di fronteggiare il rischio povertà. Ricordo che da statistiche recenti, anno 2017, le fasce più povere in Italia sia in termini assoluti che relativi sono quelle dei giovani (Ocpi-Tortuga, 2018)¹⁴.

¹⁴ Si veda il link: https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-cpi-PP_OssCPI_Tortuga_4-merged.pdf

Nel 2000 ci fu la modifica della legge che fissava i criteri sul massimo congedo facoltativo per i genitori, inserendo la possibilità per entrambi i genitori di astenersi dal lavoro.

Dopo questa ulteriore fase bisognerà attendere il 2016 per avere nuovi interventi di rilievo con l'introduzione del "Bonus asilo nido" che concedeva un'agevolazione per aiutare a far fronte alle spese per le rette.

Un intervento di razionalizzazione, largamente atteso per accorpare i vari sostegni precedenti, è arrivato nel 2020-21 con l'approvazione del Family Act che ha partorito l'assegno unico universale.

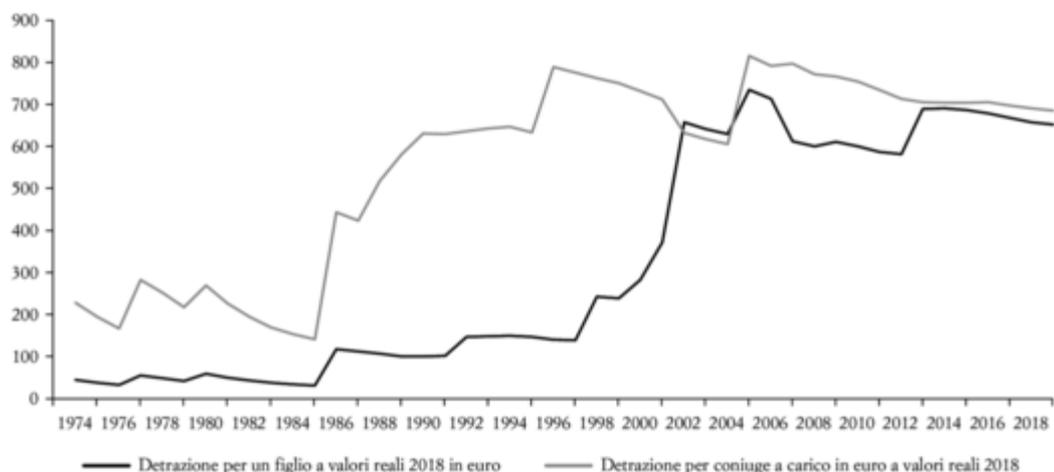
Sempre in questo biennio vanno poi annoverati anche gli altri interventi citati sopra di sostegno alla prima infanzia e agli asili nido contenuti negli investimenti del PNRR.

2.2.4 Struttura e finalità del welfare fiscale per la famiglia

Dal 1974 (anno di introduzione dell'IRPEF) al 1997 la funzione prevalente assegnata alle detrazioni per figli e coniuge a carico non è stata quella di aiutare la natalità e la famiglia, quanto una mera compensazione parziale degli extra oneri derivanti dalla genitorialità stessa. Una forma di compensazione dei differenti carichi familiari che connotava l'IRPEF per aumentarne la progressività e la coerenza intrinseca del nuovo tributo. Questo lo si può rinvenire soprattutto nello scarso supporto finanziario dato a questa misura, si parlava di cifre nell'ordine dei 30-45€ per figlio (reddito disponibile equivalente). Cifre molto modeste che certamente non possono essere prese a riferimento per una misura realmente incentivante.

Di seguito riportato la figura 2.7 dove si mostra l'evoluzione di queste detrazioni.

Figura 2.7 Evoluzione nel tempo delle detrazioni per figlio e coniuge a carico (1974-2018)



Fonte: Jessoula e Pavolini (2022), p. 216

Possiamo notare come dal '97 inizi un periodo di "trasformazione" che vede gli importi delle detrazioni sottoposti ad aumenti generosi tra la fine degli anni Novanta e l'inizio degli anni Duemila.

Questo cambiamento è stato improntato anche nell'ottica di superamento della detrazione come mera compensazione per "riequilibrare" l'eguaglianza orizzontale tra contribuenti, per approdare

verso un vero e proprio aiuto alla genitorialità. Come sopra esposto, diventa chiaro come la funzione di “aggiustamento” all’imposta personale sul reddito scemi all’aumentare del corrisposto a titolo di incentivo alla genitorialità. Con un unico assegno familiare di dimensioni generose, infatti, non vi è più alcuna necessità di prevedere detrazioni per riequilibrare la posizione dei singoli contribuenti, poiché questa funzione viene ricompresa in un’altra missione che si è dato il legislatore, ossia l’incentivazione della natalità. Alla luce di questo indirizzo eminentemente politico, si può anche accettare una “discriminazione” di natura fiscale a scapito dei single e a favore delle coppie con figli.

Sull’evoluzione della detrazione per coniuge a carico non eseguirò una disamina in quanto simile in termini di evoluzione a quella per figli a carico.

Tabella 2.3 La spesa per interventi a sostegno delle famiglie: un quadro complessivo (anno 2018)

La spesa per interventi a sostegno delle famiglie: un quadro complessivo (anno 2018)		
	Spesa (in milioni di euro)	Ripartizione della spesa (%)
Servizi comunali (anno 2017)	2.762	11,6%
Servizi alla prima infanzia assicurati dai Comuni (0-2)	1.175	
Altri interventi a sostegno di famiglie con minori da parte dei Comuni	1.587	
Trasferimenti monetari nazionali	7.376	31,0%
Assegno per il nucleo familiare di lavoratori dipendenti	4.303	
Assegno di natalità (Bonus Bebè)	1.077	
Bonus asili nido	32	
Premio alla nascita	350	
Assegno al nucleo familiare con 3 figli minori	409	
Trattamenti economici di maternità	1.614	
Agevolazioni fiscali rispetto all’IRPEF	13.617	57,4%
Detrazioni per familiari a carico	13.159	55,5%
Detrazione del 19% per le spese di frequenza degli asili nido	32	
Detrazione per spese di istruzione	458	
Totale	22.141	100,0%

Fonte: Indagine ISTAT «La spesa dei Comuni per servizi sociali. Anno 2017»; INPS [2019]; MEF [2018].

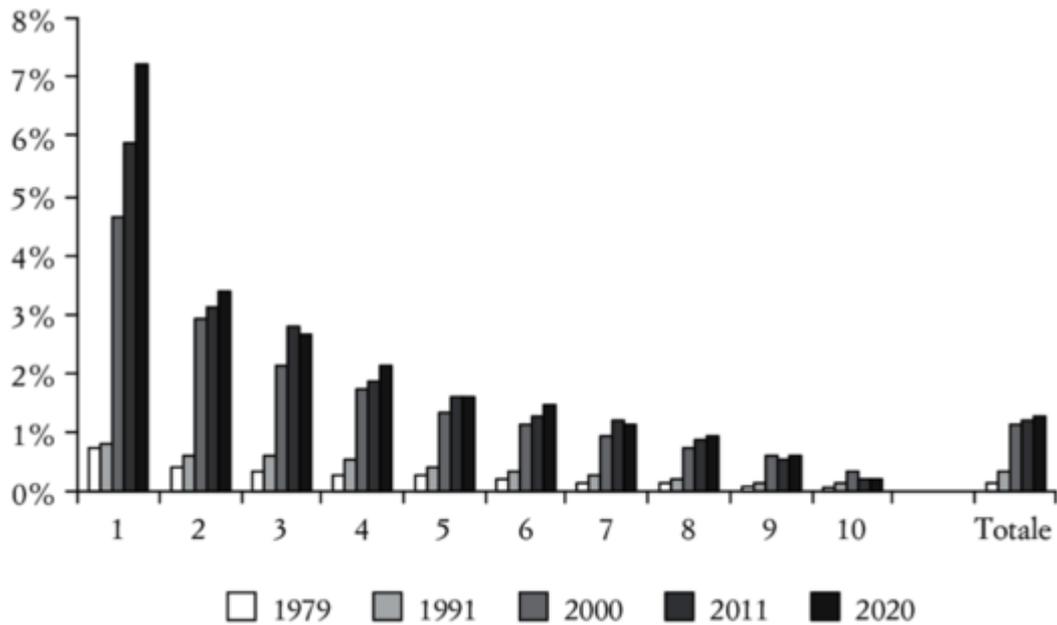
Fonte: Jessoula e Pavolini (2022), p. 221

Come si può osservare dalla tabella sopra riportata, la voce di maggior importanza al 2018 era costituita dalle detrazioni che da sole valevano 13,159 miliardi di euro, ossia il 55,5% delle spese complessive per interventi a sostegno della famiglia. A seguire poco più di un 15% era garantito dagli assegni al nucleo familiare e il resto era diviso in una serie di micro-sostegni di entità più o meno trascurabile.

2.2.5 Identikit dei fruitori delle agevolazioni per la natalità

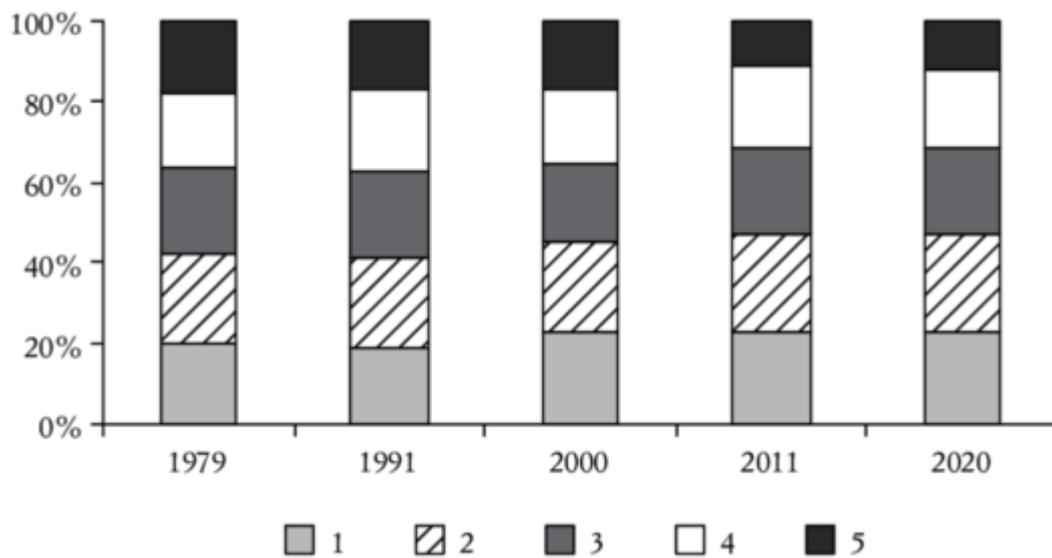
Per aiutarmi in questa disamina dei vari aspetti equitativi di fruizione delle agevolazioni inserirò alcuni grafici ottenuti a reddito disponibile equivalente con relativo commento sottostante.

Figura 2.8 Incidenza sul reddito disponibile delle famiglie delle detrazioni per figli a carico



Fonte: Jessoula e Pavolini (2022), p. 227

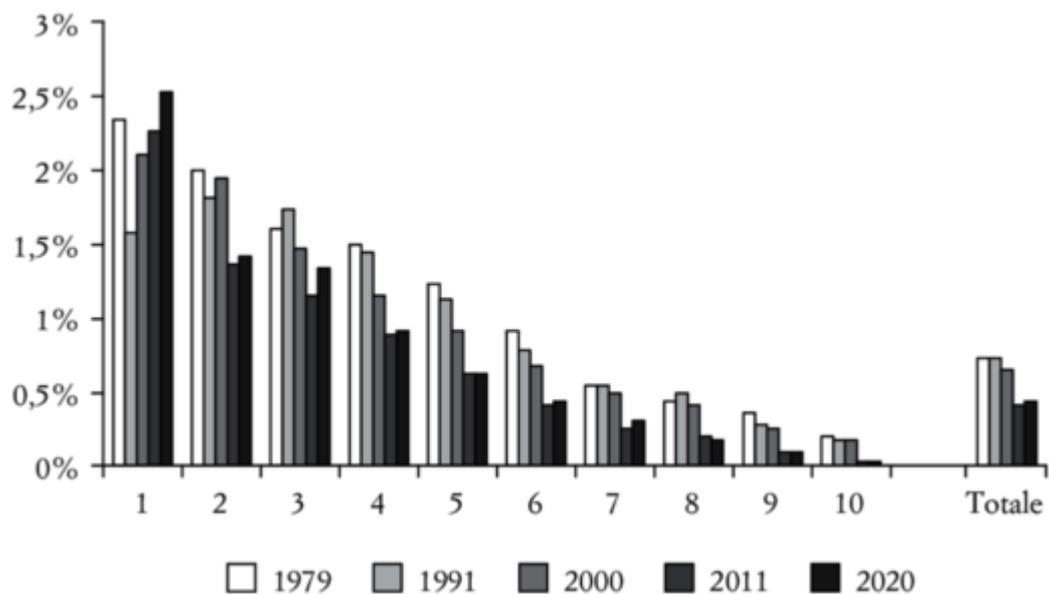
Figura 2.9 Evoluzione nel tempo del risparmio d'imposta per quintili di reddito



Fonte: Jessoula e Pavolini (2022), p. 230

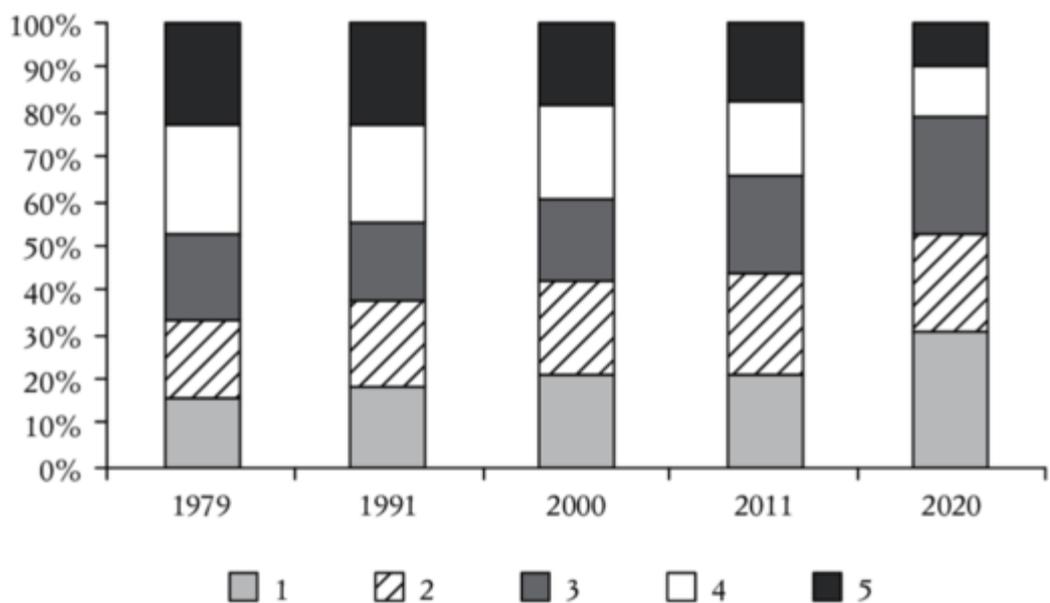
Osservando questi grafici, posso notare come, sia nel caso della detrazione per figli a carico sia nel caso della detrazione per coniuge a carico, vi sia stato nel corso del tempo un aumento della progressività nelle misure e una riduzione pressoché costante del beneficio per il quintile più ricco della società.

Figura 2.10 Incidenza sul reddito disponibile delle famiglie delle detrazioni per coniuge a carico



Fonte: Jessoula e Pavolini (2022), p. 228

Figura 2.11 Evoluzione nel tempo del risparmio d'imposta per quintili di reddito



Fonte: Jessoula e Pavolini (2022), p. 231

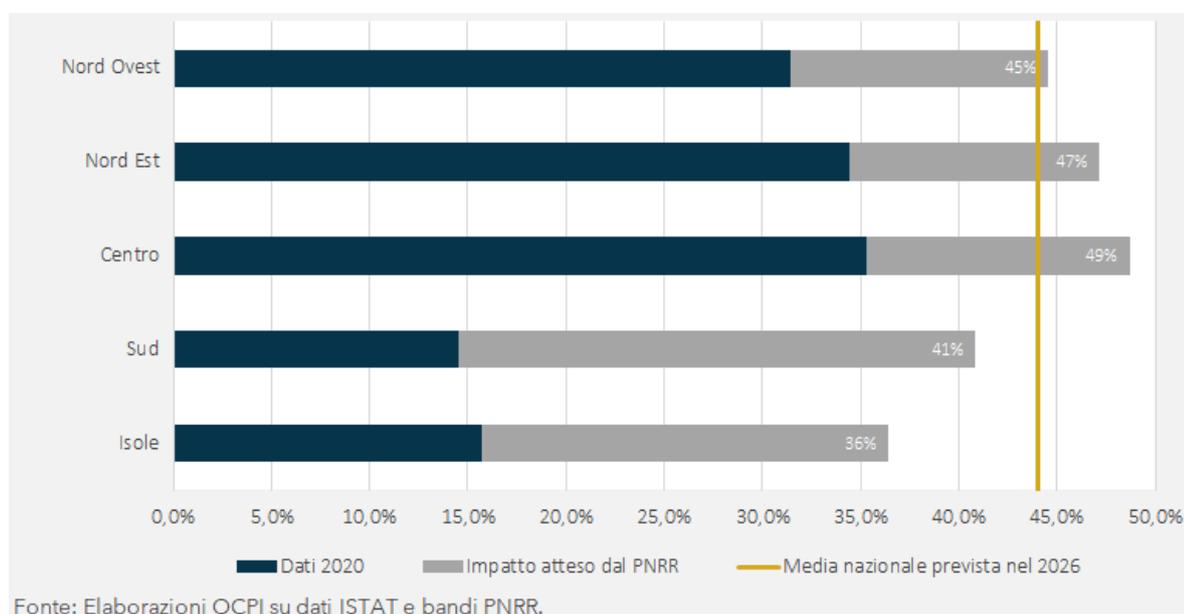
Da tutti i grafici sopra riportati posso constatare come al contrario di quanto sia avvenuto con le politiche abitative, caratterizzate da notevole regressività, le politiche di vantaggio per la famiglia siano state connotate da una marcata spinta redistributiva, che consente loro di essere annoverate tra le misure che aumentano la progressività e riducono le diseguaglianze.

2.2.6 Prospettive future

Nel PNRR è previsto un aumento del tasso di copertura degli asili nido con speciale riguardo per il mezzogiorno al fine di incrementare la partecipazione femminile nel mondo del lavoro.

Di seguito riportata la figura 2.12 con i tassi di copertura previsti al 2026 grazie agli investimenti contenuti nel PNRR.

Figura 2.12 Copertura degli asili nido nel 2026



Fonte: Brugnara (2022)

2.3 Politiche del lavoro e sostegno al reddito

In questo paragrafo andrò ad analizzare in maniera congiunta, per via delle forti interdipendenze che sussistono tra queste due branche di agevolazioni, quelle che ricadono nel novero delle politiche del lavoro e quelle ricadenti tra le politiche di sostegno al reddito.

2.3.1 Motivazioni a sostegno del welfare fiscale per le politiche lavorative e di sostegno al reddito

Nel corso dell'ultimo decennio – anche a causa della spending review resasi necessaria dopo la crisi del debito sovrano del 2011-12 – con l'inasprirsi delle norme europee in fatto di contenimento della spesa e la difficoltà nell'attuare interventi pubblici diretti nell'economia, lo spazio di questi due tipi di politiche pubbliche si è notevolmente ampliato. Basti pensare che solo tra il 2009 e il 2018 vi è stata un'espansione del 111% circa per le agevolazioni per politiche del lavoro e del 885% per le agevolazioni per il sostegno al reddito (Jessoula e Pavolini, 2022).

Come e perché si sono espanse queste misure agevolative?

Per rispondere a questo quesito andrò a portare come esempio il caso delle agevolazioni, tramite defiscalizzazione, per il welfare aziendale.

Queste agevolazioni, come precedentemente esposto anche nel capitolo 1, sono volte a soddisfare una molteplicità di obiettivi che vanno dall'aumento di produttività, al miglioramento delle condizioni economiche dei lavoratori, ad una maggiore concertazione tra le parti sociali.

Questi interventi vengono giustificati dal legislatore sulla base di un insieme di fattori, dalla possibilità pratica di implementazione, per via della maggiore opacità rispetto alle misure di spesa, al tentativo di risolvere problemi annosi che connotano la nostra economia.

Problemi di che tipo? E perché puntare sulla defiscalizzazione di questi aspetti invece di abbassare in maniera generica la tassazione sulle imprese?

Per rispondere alla prima domanda, devo prima esporre com'è costituito il tessuto imprenditoriale italiano e qual è la produttività dello stesso.

I numeri del tessuto imprenditoriale italiano da 4,4 milioni di realtà (Balassone, 2022 e Sali, 2020):

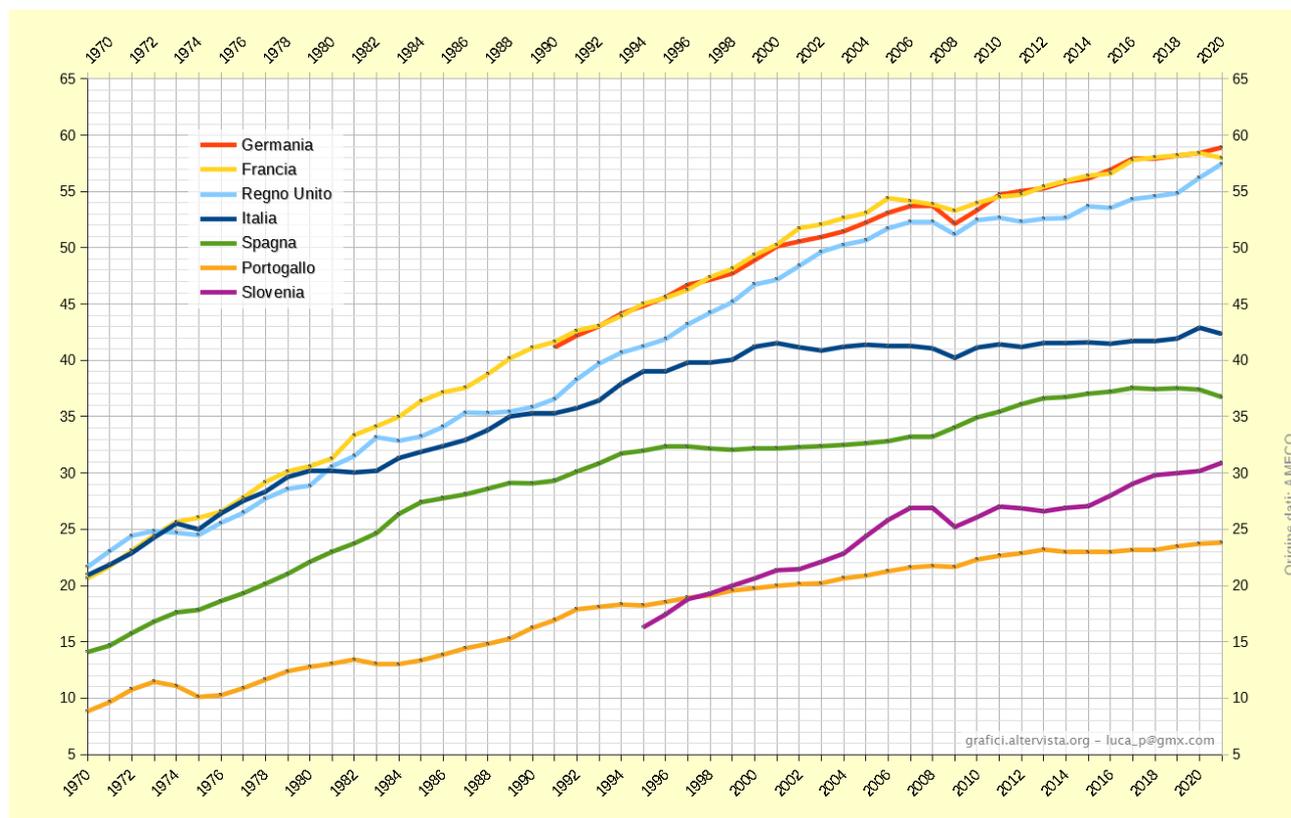
- Il 95% si configurano come microimprese, meno di 10 lavoratori
 - o Rispetto alla media europea del 93% l'Italia si colloca leggermente sopra; tuttavia, se ci confrontiamo con la Germania – un Paese con un'economia manifatturiera come l'Italia e appartenente al blocco delle nazioni ricche, come l'Italia – il divario diventa importante, 82% il dato tedesco per uno scarto di 13 punti tra Italia e Germania
- Il 4,9% sono le cosiddette PMI, Piccole e Medie Imprese, imprese tra i 10 e i 250 lavoratori
- Lo 0,09% grandi imprese, sopra i 250 dipendenti
 - o Quest'ultimo dato, se messo a confronto con la media europea e tedesca, risulta assai impietoso: 0,48% tedesco e 0,19% europeo.
- Poco di più del 40% degli occupati in Italia è impiegato in microimprese, contro il
 - o Poco meno del 20% della Germania
 - o Poco più del 20% della Francia
- Circa il 30% degli occupati lavora in PMI
 - o Valore non dissimile dalle controparti tedesche e francesi
- Poco più del 22% degli occupati lavora in grandi imprese, rispetto al
 - o Poco oltre 40% della Germania
 - o Quasi 50% della Francia.

Da questi dati posso osservare a prima vista come il sistema produttivo italiano sia più spostato verso le microimprese delle controparti a noi vicine (tedesche e francesi) e che, seppur in linea nel comparto delle PMI, è pesantemente indietro sul fronte delle grandi imprese.

Produttività

In questo approfondimento andrò ad esporre alcuni grafici e dati tratti da un articolo dell'OCPI a cura di Liaci e Scinetti, l'intervento di Balassone F. (Banca d'Italia) e Luca P. su base dati AMECO, Eurostat.

Figura 2.13 Prodotto interno lordo reale per ora lavorata (euro – anno di riferimento 2021)



Fonte: Luca P., (2022)¹⁵

L'intervento ai PMI Award 2022 di Fabrizio Balassone, capo del Servizio Struttura economica della Banca d'Italia, espone un simile grafico che non andò ad inserire per evitare duplicazioni.¹⁶

¹⁵ Si veda il link: <https://grafici.altervista.org/prodotto-interno-lordo-reale-ora-lavorata-lavoratore-italia-altri-paesi/>

¹⁶ Si veda il link: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2022/Balassone-PMI-Award-07072022.pdf>

Figura 2.14 e 2.15 Evoluzione in percentuale della retribuzione (Fig. 2.14: Retribuzione reale media per dipendente) e dei profitti delle imprese reali per dipendente (Fig. 2.15: Profitti delle imprese reali per dipendente) dal 1997 al 2019

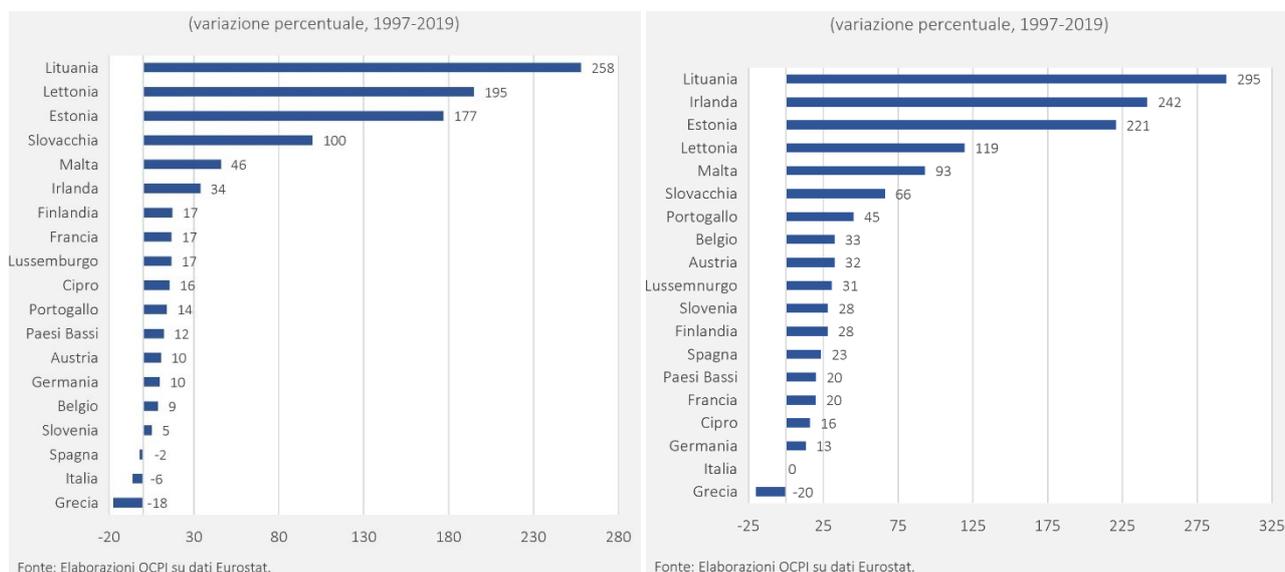
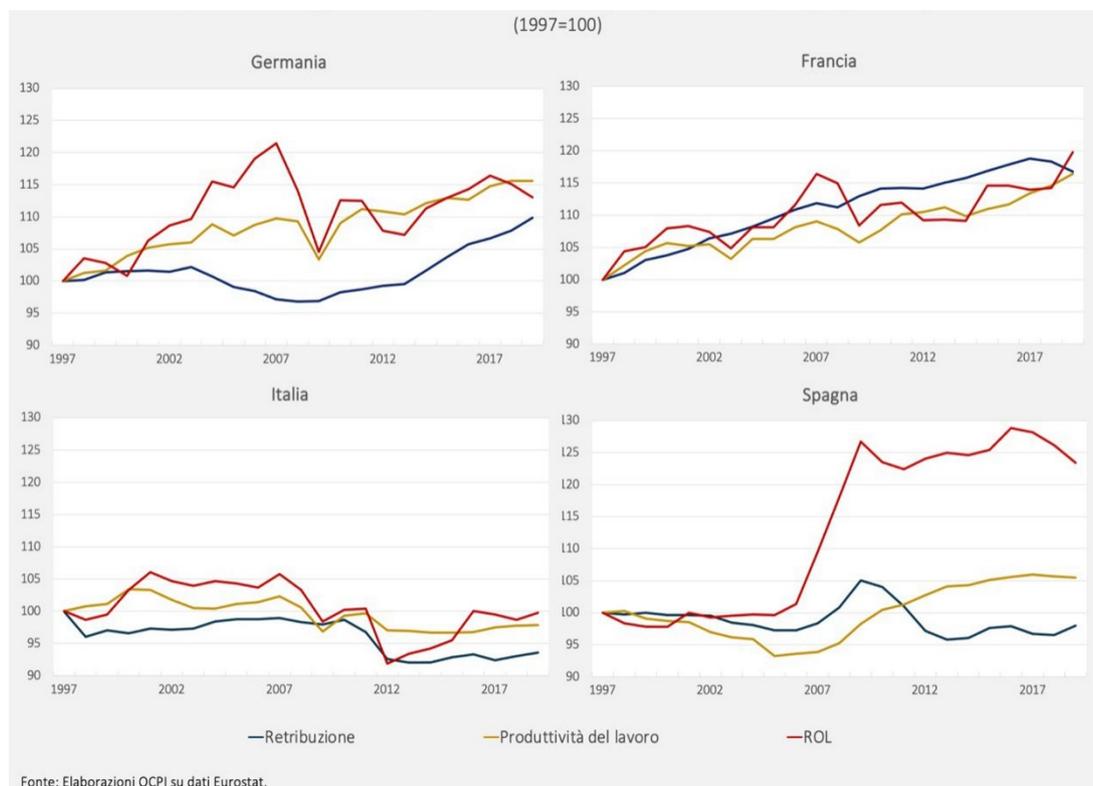


Figura 2.16 Evoluzione a confronto tra Germania, Francia, Italia e Spagna tra retribuzioni e produttività dei dipendenti (Retribuzioni, produttività e profitti delle imprese – per dipendente – nei principali paesi europei)



Fonte: I grafici sopra riportati a cura dell'OCPI sono tratti da un articolo di Liaci e Scinetti del 2022¹⁷.

¹⁷ Si veda il link: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-le-retribuzioni-e-i-profitti-in-italia-e-nell-eurozona>

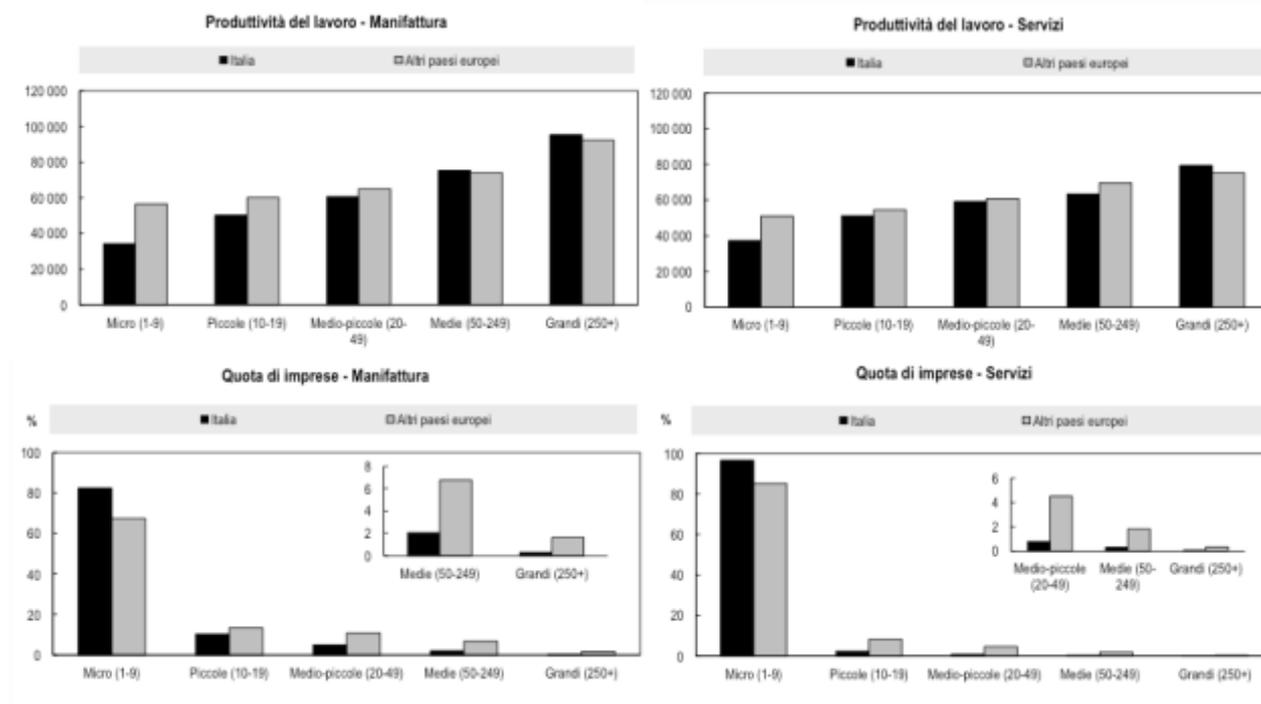
Come si vede dai grafici, la produttività del lavoro in Italia negli ultimi 20 anni è rimasta stagnante. Posso constatare rispetto al 2000 un aumento di poco meno del 5%, al contrario in Germania, Francia e nell'area dell'euro in generale si è realizzato un aumento tra il 15% e il 20% circa in termini di produttività. Addirittura, se si analizzano i dati a prezzi costanti, l'Italia segna un aumento di poco superiore allo zero a fronte di una crescita europea di poco inferiore al 30%.

Non va meglio per la "retribuzione reale media per dipendente" che vede l'Italia penultimo Paese d'Europa davanti solo alla Grecia con un -6%. A titolo di comparazione vediamo come la Germania sia cresciuta del 10% e la Francia del 17%.

A livello di "profitti delle imprese reali per dipendente" l'Italia segna una stagnazione a 0%, ancora una volta penultima a livello di eurozona, mentre la Germania segna un +13% e la Francia un +20%.

Di seguito quattro grafici a cura di Berlingieri, Calligaris, Costa e Criscuolo sulla produttività e la sua correlazione con la dimensione aziendale

Figura 2.17 La produttività e la sua correlazione con il settore economico e la dimensione aziendale



Fonte: Berlingieri, Calligaris, Costa e Criscuolo (2018)¹⁸

Da questi grafici tratti da "Lavoce.info" posso riscontrare come la produttività del lavoro abbia una correlazione anche con la dimensione aziendale. Noto infatti come al crescere della dimensione, sia a livello europeo che soprattutto a livello italiano, cresca la produttività. L'ultimo assunto è vero soprattutto per quanto riguarda il comparto manifatturiero. Di sicuro quindi non giova come Italia avere uno sbilancio così marcato verso le microimprese.

¹⁸ Si veda il link: <https://www.lavoce.info/archives/52364/sulla-produttivita-pesa-la-dimensione-impresa/>

Terminata questa disamina dell'Italia imprenditoriale, posso esporre in sintesi come sia strutturato il tessuto imprenditoriale italiano e quali problemi lo affliggano:

- 1) Uno sbilanciamento eccessivo verso la dimensione della microimpresa
- 2) Una stagnante crescita della produttività
- 3) Un decremento di tipo reale dei salari in Italia.

Sulla base di queste tre conclusioni posso ora avvicinarmi compiutamente ai temi di questo sottoparagrafo.

Il motivo per il quale si è intervenuti andando ad agevolare gli investimenti (Industria 4.0) o le assunzioni a tempo indeterminato (vedasi il taglio dell'IRAP), piuttosto che tagliare in maniera generica il carico tributario cui imprese e cittadini sono sottoposti, è stato perché solo andando ad indirizzare gli sgravi verso determinate finalità si sarebbe potuto aiutare il sistema economico a reindirizzarsi verso la via della crescita. Infatti, se è pur vero che tagliare le tasse non produce una maggiore crescita rispetto agli investimenti e alla spesa corrente dello Stato, vedasi nuove infrastrutture, ospedali, scuole etc, è anche riscontrabile come se ben calibrati gli incentivi possano contribuire al raggiungimento di determinati obiettivi. Si pensi a titolo di esempio al caso piuttosto celebre del boom di cantieri per il risparmio energetico a seguito del SuperBonus 110%.

Il legislatore, infatti, ha cercato tramite le agevolazioni di indirizzare le parti sociali nelle PMI e nelle grandi aziende a trovare una convenienza, in parte a spese dello Stato, nell'aumentare gli stipendi, ridurre le liti e aumentare la competitività per migliorare l'equilibrio del sistema Paese.

2.3.2 Interventi di sostegno al reddito e politiche del lavoro

Ai fringe benefits, alle agevolazioni per i contributi previdenziali e alle agevolazioni sanitarie la normativa accorda un beneficio in quanto "l'equivalente economico di questi interventi non concorre a formare reddito da lavoro del dipendente ed è integralmente deducibile ai fini IRES" (Jessoula e Pavolini, 2022).

Fringe benefits

Con l'espressione inglese "fringe benefits" si parla di tutti quei benefici di cui gode il lavoratore in aggiunta al normale stipendio.

Il limite previsto dalla normativa per la quota parte agevolata è 258,23€ per dipendente, potendo anche coprire bisogni dei familiari, se previsto.

Limite innalzato a 600€ per il 2020 dal Decreto Agosto, nel 2021 dalla legge 69/2021 e nel 2022 dal decreto Aiuti bis.

Alcuni esempi di fringe benefit possono essere, l'auto aziendale, i buoni pasto, il portatile.

Agevolazioni per i contributi previdenziali, le assicurazioni sanitarie, la long term care e le gravi malattie

L'intento di questi sgravi è di incentivare le imprese a realizzare grandi coperture sanitarie/integrative varie per tutti i loro dipendenti in modo da aumentare il tasso di copertura assicurativo della popolazione italiana, aumentando le tutele e facendo scendere i premi. In linea teorica quando queste misure vennero implementate, la finalità era quella di rafforzare il comparto

assicurativo, dare una possibilità indiretta per le imprese di concedere aumenti salariali con minori costi e creare un secondo pilastro in grado di sostenere concretamente il lento declino cui si avviava per varie ragioni il pilastro pubblico.

Quest'ultimo doveva farsi carico di sempre maggiori oneri, su tutti i fronti, rispetto a coperture politicamente difficili da trovare. La soluzione?

Spostare parzialmente la copertura sul privato e far concentrare il pubblico sulle prestazioni fondamentali. Durante lo svolgimento si vedrà come questi obiettivi siano stati solo molto parzialmente raggiunti.

Premio di risultato

Nell'ambito del più compiuto piano del governo Renzi per rilanciare la produttività in Italia, oltre al superammortamento e tutto il piano Industria 4.0, vi era anche una profonda incentivazione dei premi di risultato. Premi che erano visti come "la cinghia di trasmissione" tra le innovazioni introdotte dalle aziende grazie al rinnovamento dei macchinari e al miglioramento dei rapporti sindacali (vedasi gli sgravi precedentemente citati) per arrivare ad un incremento della produttività e propositività in azienda.

Ma come si poteva fare a far tornare in auge i premi di risultato, i quali non sono altro che degli esborsi per il datore di lavoro per ricompensare la maggiore efficienza dei dipendenti?

La soluzione che il legislatore decise di adottare fu la defiscalizzazione. Con la legge di stabilità del 2016 fu previsto che le aziende potessero dirottare sulle erogazioni di welfare aziendale i premi di risultato, previ aumenti di produttività. Introdurre insomma una sorta di meritocrazia nelle aziende tra i pari funzione per spingere tutti verso il raggiungimento di un obiettivo di importanza strategica come l'aumento della produttività. Ricordo che precedentemente il premio di risultato era tassato con imposta sostitutiva IRPEF al 10%.

Per favorire l'aumento nell'adozione di questo tipo di strumento e incentivare produttività e crescita dei salari è stato anche introdotto un aumento del tetto da 2 a 3.000€ alla quota defiscalizzata dei premi di risultato. Ed inoltre è possibile aumentare la quota defiscalizzata di un ulteriore 50% (1.000€ in più) se vengono coinvolti i lavoratori nell'organizzazione del lavoro. Sempre per favorirne l'adozione viene aumentato il reddito massimo del percettore avente diritto da 50.000€ a 80.000€, costituendo un innalzamento del 60%, 30.000€.

Dal 2017 "per le aziende che prevedono forme di coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro, vi è la possibilità di usufruire di una riduzione dei contributi previdenziali pari a 20 punti percentuali su importi fino a 800 euro derivanti dal premio di risultato" (Jessoula e Pavolini, 2022).

I pregi e i difetti per i lavoratori e i datori di lavoro dei premi di produttività in welfare:

- 1) A parità di importo speso dal datore di lavoro si possono aumentare gli introiti per i lavoratori (pregio)
- 2) A parità di importo ricevuto dal lavoratore si può abbassare la spesa del datore di lavoro (difetto, per il lavoratore che perde i contributi versati dal datore di lavoro) (pregio, per il datore di lavoro in quanto riduce il costo del lavoro)

- 3) Per i lavoratori vi è la perdita dei contributi previdenziali, potenzialmente a scapito degli stessi. Dipende da come e dove vengono reinvestiti i soldi del premio, per esempio se vengono reinvestiti in un fondo pensione può non esserci questa criticità. (neutro, dipende)

Pregi e difetti per il legislatore:

- 1) Perdita di contributi e tributi (difetto)
- 2) Aumento del reddito dei lavoratori (pregio)
 - a. Vantaggi politici per la parte proponente le misure
 - b. Vantaggi di maggiori consumi per il sistema Paese e ripresa dei salari
- 3) Diminuzione della pressione fiscale sui lavoratori e sulla controparte datoriale (neutro, dipende dalla prospettiva politica con la quale il lettore si approccerà al tema).

Agevolazioni in sede IRAP

Il MEF inserisce all'interno del capitolo "Politiche del lavoro" le agevolazioni derivanti dalla "deduzione integrale dalla base imponibile dell'IRAP dell'intero costo del lavoro relativo a lavoratori a tempo indeterminato" (Jessoula e Pavolini, 2022).

Questa misura dal costo al 2018 di 15.276 milioni di euro rappresenta il 21,6% delle spese fiscali in welfare fiscale in Italia e il 93% della spesa per "Politiche del lavoro".

Questa agevolazione fu pensata nell'ambito dell'azione di riforma del governo Renzi per incentivare i contratti a tempo indeterminato e arginare il precariato. Da un lato il Jobs Act fissava dei criteri – poi parzialmente decaduti per via della Corte costituzionale e successivi interventi legislativi – molto rigidi per quantificare in maniera precisa l'ammontare del corrispettivo in caso di licenziamento, dall'altro creava un incentivo per le imprese per dare sicurezze ai lavoratori e consentire loro di costruirsi più agevolmente una vita.

Inoltre, l'intervento agevolativo creava un incentivo per le aziende nel creare lavoro in Italia, riflessi positivi per la crescita e poneva un aiuto anche alla competitività delle imprese più virtuose sotto il profilo delle assunzioni, potendo contare su minori costi tributari rispetto alle aziende che preferivano fare un più ampio ricorso alle assunzioni a tempo determinato.

Bonus 80€ e successive modifiche

Il Bonus 80€, e successive modifiche, a dati 2018 costava 9.393 milioni di euro, pari al 13,3% delle spese fiscali per il welfare fiscale in Italia, e rappresentava la voce di costo maggiore all'interno del capitolo "sostegno al reddito" rappresentandone il 75%.

Il Bonus 80€ consisteva in uno sconto in sede IRPEF per i contribuenti capienti di 80€ al mese, 960€ l'anno, fino a 24.600€. Sopra i 24.600€ l'agevolazione si riduceva progressivamente (Legge di stabilità 2015).

Questo bonus aveva una natura cosiddetta "workfarista", ossia di sostegno al lavoro, come facilmente intuibile, infatti, se si tratta di un provvedimento che eroga un bonus basato su uno sgravio IRPEF, un soggetto privo di reddito non avrà neppure il carico di tributi IRPEF a esso connessi e si troverà a non poter godere dell'agevolazione.

La principale finalità della misura era aumentare il reddito dei percettori di stipendi bassi al fine di favorirne i consumi e una ripresa della classe media.

2.4 Agevolazioni sanitarie

L'intreccio tra Welfare fiscale e sanità nasce dalla volontà del legislatore di conseguire una multipillarizzazione della sanità. Negli anni Novanta si idea e si cerca di attuare un sistema nel quale coesistano sia un polo pubblico, facente parte del Servizio Sanitario Nazionale sia dei privati eroganti prestazioni integrative di tipo supplementare, complementare e duplicativo del SSN.

Questo nuovo assetto era da raggiungersi mediante una maggiore diffusione delle polizze sanitarie, così da garantire agli iscritti la possibilità di usufruire di prestazioni sanitarie anche al di fuori dall'ente pubblico, al fine di diminuire i costi per lo Stato e potenzialmente aumentare i servizi offerti alla cittadinanza. La sanità rientra infatti a pieno titolo nei beni di merito, ossia quei beni o servizi che si ritiene che, se consumati in maniera adeguata, restituiscano delle esternalità positive alla società. Una società dove le persone possono accedere alle cure mediche in modo agevole, anche economicamente parlando, è una società più sana e in salute. E una società più in salute è una società più produttiva e meno onerosa da mantenere. Il tutto poi è corredato dal fatto che è difficile correre il rischio di una richiesta di assistenza medica superiore al reale bisogno, nessuno si farebbe del male solo perché consapevole di non dover pagare le cure, così come nessuno si sottoporrebbe a cure sanitarie extra senza un valido motivo solo perché gratuite.

Non ci sono evidenze che dimostrino come nei sistemi pubblici le persone tendano a “farsi maggiormente del male” rispetto a sistemi dove la sanità è garantita dai privati!

Prima di addentrarmi in una breve cronistoria e successiva analisi del welfare fiscale in campo sanitario in Italia, vorrei però soffermarmi su alcune caratteristiche precedentemente citate su come possa configurarsi l'intervento dei privati in campo sanitario.

Le prestazioni sanitarie integrative dei privati, in accordo alla tassonomia adottata dall'Ocse, possono essere:

- Supplementari, quando l'assicurazione sanitaria fornisce una copertura aggiuntiva rispetto ai LEA erogati dal SSN
- Complementari, quando l'assicurazione sanitaria fornisce una copertura aggiuntiva volta a coprire parte dei costi privati per la fruizione di prestazioni erogate dal SSN all'interno dei LEA
- Duplicative, quando l'assicurazione sanitaria fornisce copertura per prestazioni già incluse nei LEA.

Nel caso delle assicurazioni duplicative o sostitutive del SSN questa modalità può essere scelta per via del carico di lavoro cui è sottoposto il SSN e delle, tendenzialmente, lunghe code d'attesa per accedere alle prestazioni “non urgenti”. Altro motivo per il quale si può scegliere il privato in questo genere di situazioni è il maggior comfort che strutture private “premium” possono offrire ai loro assistiti.

Per quanto riguarda le assicurazioni supplementari e complementari, coprendo prestazioni non offerte o mitigando le spese “out of pocket” dei cittadini, mi sento di affermare che l'aver

un'assicurazione in grado di coprire i possibili rischi e connessi costi, migliori effettivamente la vita dei cittadini.

Tra i motivi di scelta del privato al posto del pubblico non ho voluto inserire la migliore performance dei privati, sia in termini di efficienza che di qualità delle cure, perché ritengo che non sia un motivo valido di preferenza. Il SSN in termini di efficienza lato costi è più efficiente della sanità privata di altri Paesi, tipo gli Stati Uniti, e garantisce al contempo una maggiore aspettativa di vita. Mentre per quanto riguarda la millantata superiorità nelle cure, voglio far notare come non vi siano evidenze che dimostrino che un medico privato sia mediamente più capace di un medico pubblico; se ciò fosse vero i Paesi con sistemi a trazione privata dovrebbero almeno svettare per aspettativa di vita. Se ci si riferisse invece alla migliore dotazione tecnica delle strutture private rispetto a quelle pubbliche, la ragione andrebbe ricercata nella quantità dei finanziamenti e nei carichi cui sono sottoposti per fare un confronto equo.

2.4.1 Breve cronistoria del welfare fiscale sanitario in Italia

L'inizio del welfare fiscale sanitario in Italia lo si può collocare tra gli anni Novanta e i primi Duemila con l'introduzione nel 2000 della normativa che andrà a normare i fondi sanitari integrativi del SSN. Successivamente sempre nel 2000 con il D.Lgs. 41/2000 viene consentita la deducibilità dei "contributi versati ai fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale, per un importo complessivo non superiore a 2 milioni di lire per gli anni 2001 e 2002 [...] aumentato fino a 4 milioni di lire a decorrere dal 2007" (Jessoula e Pavolini, 2022).

2.4.2 Analisi sulla diffusione delle assicurazioni sanitarie nella popolazione e sulla spesa dello Stato

Per comprendere se le agevolazioni in Italia abbiano funzionato nel consentire la creazione di un polo assicurativo privato, bisogna analizzare i dati sulla diffusione delle polizze sanitarie in Italia, avendo riguardo, oltre che dei numeri totali, anche della distribuzione all'interno della popolazione per evitare situazioni di pesante regressività.

Regressività della spesa che in questo ambito sarebbe particolarmente negativa, essendo le agevolazioni basate su deduzioni – maggiormente regressive per natura – ed essendo la tutela della salute riconosciuta come un bene pubblico di tutta la collettività, art. 32 della Costituzione.

Numeri dei Fondi sanitari in Italia (al 2016) (Jessoula e Pavolini, 2022)

- Tasso di copertura degli iscritti a Fondi sanitari sul totale dei lavoratori 36,6%
- Tasso di copertura degli iscritti a Fondi sanitari sul totale dei lavoratori dipendenti 38,9%
- 10,6 milioni di iscritti totali
- 8,3 milioni di lavoratori iscritti
- 6,7 milioni di lavoratori dipendenti iscritti.

Per gli assicurati il peso degli esborsi per l'assicurazione sanitaria sulla retribuzione è all'incirca un 9-10% della retribuzione stessa, un peso non indifferente.

I contributi versati a Fondi Integrativi del SSN sono deducibili entro un massimo di 3.615,20€ (Art 10 Tuir).

I Fondi, per essere ammessi a deduzione, devono garantire almeno che il 20% delle risorse venga destinato a prestazioni extra-LEA (Livelli Essenziali di Assistenza), ossia verso prestazioni che

possano configurarsi come supplementari dei servizi offerti dal Servizio Sanitario Nazionale (ad esempio, prestazioni di long-term care o di odontoiatria).

2.4.3 Identikit dei fruitori delle agevolazioni per assicurazione sanitaria

Tabella 2.4 Identikit dei fruitori delle agevolazioni per assicurazione sanitaria

Fonte: Jessoula e Pavolini 2022, p. 267

	Totale lavoratori	Dipendenti
Genere		
Maschi	29,5%	25,1%
Femmine	24,7%	22,8%
Classe d'età		
16-34	21,4%	19,7%
35-54	28,9%	25,4%
55-64	30,0%	25,4%
Area geografica di residenza		
Nord	32,8%	28,6%
Centro	27,8%	24,3%
Sud e Isole	16,8%	14,9%
Titolo di studio		
Al più licenza elementare	7,8%	5,7%
Licenza Media	21,3%	17,7%
Diploma	28,6%	25,3%
Laurea	35,6%	32,5%

Come posso constatare da questa tabella, la distribuzione dei percettori di polizze sanitarie è piuttosto ineguale. Infatti, se non sembra particolarmente importante il divario riscontrabile nelle sottoscrizioni tra i due sessi, né nel caso del totale dei lavoratori né per i dipendenti, già prendendo in esame le classi d'età, posso notare come vi siano delle differenze importanti, soprattutto comparando la classe dei giovani (16-34) con quella degli adulti prossimi alla pensione (55-64). Noto infatti come tra queste due classi vi sia uno scarto di circa 10 punti percentuali, e se comparato con il dato dei soli lavoratori dipendenti – dove la

differenza si riduce a soli circa 5 punti – posso desumere come i lavoratori in generale con una posizione economica più vantaggiosa e stabile siano quelli che con maggiore frequenza sottoscrivono un Fondo sanitario.

Andando avanti nell'analisi dei dati, noto che anche nell'area geografica e nel titolo di studio si verifica la medesima differenza di incidenza al variare della ricchezza. Il nord si differenzia dal sud per ben 16 punti percentuali e tra un lavoratore con la licenza media e uno con la laurea vi sono 14 punti di distacco. Anche qui non è difficile immaginare come tendenzialmente un lavoratore laureato abbia uno stipendio superiore rispetto ad un lavoratore con la licenza media, il tutto senza scomodare l'immenso divario che esiste tra chi si è fermato alla licenza elementare e chi ha conseguito una laurea, 28 punti di differenza.

Analoghe conclusioni inerenti alla correlazione tra reddito e assicurazione sanitaria vengono osservando i dati sull'occupazione dei lavoratori:

- 16% per gli operai
- 29,7% per gli impiegati
- 32% per gli autonomi o collaboratori
- 50,8% per i dirigenti.

Come riportato in un saggio a cura di Marenzi, Rizzi e Zanette su "Politiche Sanitarie", la quota di risorse delle spese fiscali per i Fondi sanitari destinate alle diverse fasce di reddito è la seguente:

- 2,3% per i Fondi sanitari integrativi e 4,2% per i Fondi sanitari basati sulla contrattazione collettiva per i contribuenti con un reddito fino a 15.000€
- 14,3% per i Fondi sanitari integrativi e 15,2% per i Fondi sanitari basati sulla contrattazione collettiva per i contribuenti con un reddito maggiore di 100.000€.

Si conferma quindi ancora una volta come il beneficio fiscale venga accordato e goduto in massima parte da percettori già in grado di supportarne l'onere visti i redditi mediamente alti. L'agevolazione si configura quindi come regressiva andando a tagliare l'aliquota marginale più alta della parte più ricca della popolazione.

2.4.4 I numeri della spesa dello Stato per la sanità

Un confronto tra evoluzione della spesa diretta e del welfare fiscale sanitario

La spesa in sanità pubblica

- 2010, 7% del PIL
- 2017, 6,5% del PIL.

Come si nota da questo dato la sanità pubblica tra il 2010 e il 2017 in proporzione al PIL ha visto diminuire il proprio peso dello 0,5%.

Spesa in agevolazioni fiscali sul totale della spesa sanitaria (OCSE, 2018)

- 2006, 22,2%
- 2017, 25,9%.

Le agevolazioni fiscali inerenti alla sanità, come anche tutte le altre agevolazioni fiscali, hanno visto nell'ultimo decennio un incremento di risorse, andando ad incidere in maniera più marcata sul totale degli stanziamenti a favore della sanità.

Al 2016 su un totale di 1,916 miliardi di euro di versamenti di contributi per le assicurazioni sanitarie, l'ammontare che lo Stato ha corrisposto tramite mancato gettito è stato pari a 1,245 miliardi di euro (Marenzi, Rizzi e Zanette, Vol. 20 n.1, 2019).

Si noti inoltre come di fatto più del 65% della spesa "privata" in sanità alternativa al SSN sia di fatto sussidiata dallo Stato.

Di questi importi gli autori dell'articolo stimano un beneficio fiscale del:

- 67,3% per le persone fisiche
- 32,7% per le imprese.

Capitolo 3

Indicazioni di policy per il miglioramento del sistema

In questo capitolo verranno riportati in sintesi gli elementi desumibili dall'analisi delle più importanti tipologie di agevolazioni esaminate nel secondo capitolo, quali siano gli obiettivi che le agevolazioni si prefiggono di raggiungere e quali potrebbero essere le indicazioni di policy per migliorarne l'efficacia e l'efficienza nel raggiungimento.

3.1 Politiche abitative

Per quanto riguarda le politiche abitative, com'è stato possibile constatare dalle analisi del secondo capitolo, è evidente come:

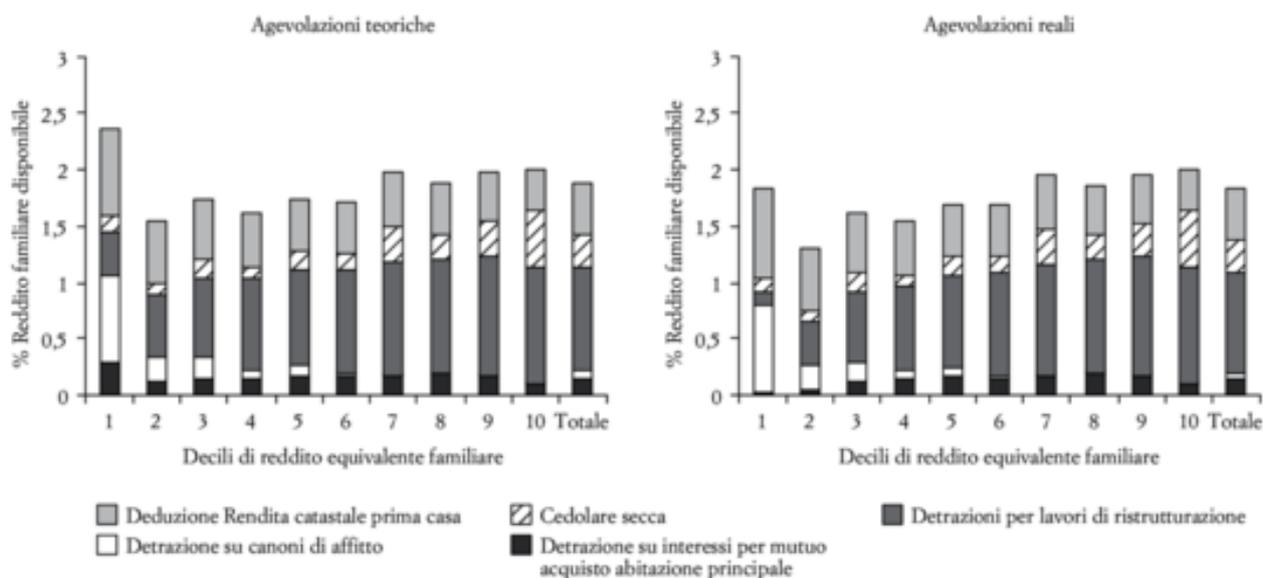
- questo genere di agevolazioni sia generalmente regressivo
- una vasta percentuale della popolazione italiana abiti in una casa di proprietà (oltre il 79%)
- l'investimento nell'abitazione rappresenti una quota rilevante degli investimenti degli Italiani (47% della ricchezza lorda delle famiglie italiane)

Inoltre, si può osservare come le principali agevolazioni per l'abitare siano le seguenti:

- Detrazioni per interessi sui mutui
- Detrazioni per spese di recupero del patrimonio edilizio e risparmio energetico
- Detrazioni per canoni di locazione
- Deduzione per abitazione principale
- Cedolare secca

Queste agevolazioni hanno strutture e finalità talvolta molto differenti, per chiarezza procederò ora con un esame delle sei macro-voci sopra riportate per indicare quali potrebbero essere gli interventi di miglioramento e perché. Per aiutarvi in questa disamina esporrò in anticipo un grafico frutto dell'elaborazione di Jessoula e Pavolini sulle agevolazioni teoriche e reali per l'abitare in relazione alla loro fruizione per decili di reddito equivalente.

Figura 3.1 Agevolazioni teoriche e reali per l'abitare



Fonte: Jessoula e Pavolini (2022), p. 296

3.1.1 Detrazioni per interessi sui mutui

Questa detrazione nasce con la finalità di incentivare l'acquisto della casa di proprietà, sussidiando una parte dei costi per interessi che il cittadino sarebbe chiamato a versare. Tuttavia, devo ricordare che, se l'obiettivo è la modifica delle scelte di investimento dei cittadini, l'Italiano medio ha già radicato in profondità l'investimento nel mattone.

Per comprendere quest'ultima affermazione basti pensare che:

- 1) Il 79% delle famiglie italiane vive in una casa di proprietà
- 2) Nella ricchezza complessiva delle famiglie le abitazioni incidono per quasi metà della ricchezza lorda, nonché costituiscono la principale forma di investimento
 - a. A fine 2020 la ricchezza netta delle famiglie italiane si attestava a 10.010 miliardi, mentre la lorda era pari a 10.977 miliardi
 - b. Le abitazioni si attestavano a 5.163 miliardi, quasi la metà della ricchezza lorda delle famiglie (Banca d'Italia-Istat, 2022)¹⁹.

Resta quindi la finalità di aiuto per i cittadini nel sostenere una parte della spesa per un bene ritenuto "meritevole". A questo punto però occorre chiederci due cose:

- 1) I cittadini che appartengono ai decili più bassi della società beneficiano di questa agevolazione?
- 2) Siamo sicuri che lo sgravio introdotto dal legislatore vada ai più poveri e non venga invece scontato dal mercato?

¹⁹ Si veda il link: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/ricchezza-settori-istituzionali/2022-ricchezza-settori-istituzionali/statistiche_RSI_27012022.pdf

Dalla figura 3.1 posso notare come soprattutto nel primo decile le due agevolazioni che maggiormente vengono fruite, siano la detrazione per i canoni di affitto e la deduzione per la rendita catastale della prima casa. Seguiranno, costantemente in espansione a mano a mano che si sale nei decili, le detrazioni per lavori di ristrutturazione e l'impatto della cedolare secca, in calo costante invece la detrazione sui canoni di affitto.

Posso notare la comparsa, in misura ragionevole, della detrazione per interessi sul mutuo soltanto a partire dal terzo decile, mantenendosi poi quasi costante per tutti i decili successivi.

Non solo, dalle ricerche effettuate da Jessoula e Pavolini è emerso come "il vantaggio fiscale del 20% delle famiglie più abbienti in Italia è pari a 73 volte quello del 20% più povero" (Jessoula e Pavolini, 2022).

Sulla base di questi dati mi sembra evidente come almeno sotto il primo profilo la detrazione per interessi passivi sia una misura non solo regressiva ma anche inutile per sostenere la tendenza all'acquisto della casa da parte dei cittadini meno abbienti, finendo per essere fruita come "sconto" solo da cittadini già nelle possibilità di acquistarne una e rappresentando un esempio, a mio parere, dell'"effetto Matteo". Ossia, chi beneficia maggiormente dell'aiuto, è proprio chi di quell'aiuto ne ha meno bisogno (Merton, 1968).

Per rispondere al secondo quesito invece riporto una scoperta fatta dall'economista John Hills (London School of Economics) a seguito delle sue analisi sugli effetti redistributivi delle agevolazioni fiscali. Hills notò come in presenza di agevolazioni fiscali, quando l'offerta si configuri come anelastica, l'esistenza dell'agevolazione si traduca in tutto o in parte in un aumento del prezzo finale del bene oggetto di compravendita. Quindi il compratore, agevolato dallo Stato, si troverà costi maggiori cui far fronte, costi che possono determinare una situazione, nel caso peggiore, di totale sconto dell'agevolazione da parte dei privati. In questa situazione però per il legislatore diviene maggiormente complesso tagliare le agevolazioni, poiché ciò non necessariamente e non subito ripristinerebbe la situazione di partenza lato costi (Jessoula e Pavolini, 2022).

Alla luce di entrambe queste motivazioni, a mio parere, sarebbe suggeribile modificare questa misura agevolativa dal costo di circa 1 miliardo. Al fine di ridurre gli effetti di alterazione del mercato immobiliare e renderla maggiormente progressiva, si potrebbe limitarne la fruibilità ai soli giovani fino a 34 anni appartenenti ai primi decili. Tenuto conto che nella figura 3.1 posso osservare come i primi decili non abbiano sufficiente capienza fiscale, al fine di renderla effettivamente fruibile si dovrebbe dare la possibilità di godimento anche in assenza di incapienza.

Le risorse ulteriormente risparmiate potrebbero essere utilizzate per potenziare la misura dell'agevolazione per le locazioni, oppure si potrebbe utilizzare il gettito risparmiato per operare un taglio delle imposte sui contribuenti appartenenti ai decili più bassi della società.

Il tutto senza considerare un possibile aumento della spesa diretta per l'edilizia popolare, opzione non particolarmente battuta dal legislatore italiano in tema di abitare.

3.1.2 Detrazioni per spese di recupero del patrimonio edilizio e risparmio energetico

Le detrazioni per il recupero del patrimonio edilizio e il risparmio energetico nascono con molteplici finalità, come descritto nel secondo capitolo.

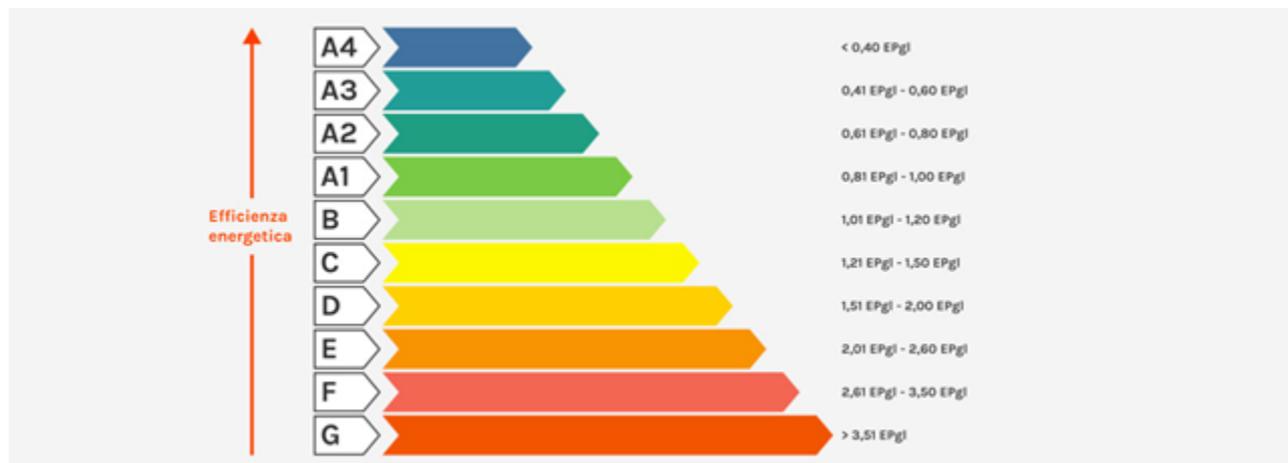
Per quanto riguarda la “missione” di sostegno al comparto dell’edilizia, ritengo che non incida se la misura si configuri come regressiva o meno, la cosa importante è se sia d’aiuto o meno. Per quanto riguarda questo primo obiettivo, queste misure possono dirsi perfettamente coerenti, a patto di strutturarle correttamente. La normativa sulle agevolazioni deve avere il giusto mix tra:

- Barriere all’ingresso che impediscano le truffe ai danni dello Stato, ma al contempo non rendano impossibile la fruizione delle agevolazioni
- Importi rimborsati abbastanza generosi, ma non a tal punto da provocare fenomeni di vertiginosi innalzamenti dei prezzi.

Anche per il secondo aspetto, l’efficientamento “verde” e gli interventi antisismici, non penso sia rilevante se la misura venga fruita in maggioranza dai decili maggiori o minori. Se è infatti scontato come sia sempre preferibile aiutare chi versa in una situazione economica peggiore, non è da ignorare il fatto che la finalità principale di queste misure sia sanare, o quanto meno migliorare, il parco edilizio italiano dei maggiori problemi di dispersione e anti-sismicità che lo affliggono; quindi, che una misura sia fruita prevalentemente da famiglie appartenenti ai decili più elevati non dovrebbe essere un grave problema viste le finalità sopracitate. Ridurre i consumi e l’inquinamento è una missione neutra rispetto al reddito, bisognerebbe garantire a tutti, a prescindere da esso, la possibilità di fruire di queste agevolazioni per effettuare i lavori di efficientamento, andando a curarsi solo dell’effettiva efficienza di queste misure.

Di seguito una figura tratta dal sito di Acea riportante le classi energetiche degli edifici.²⁰

Figura 3.2 Classificazione energetica edifici



Fonte: Acea (2022)

Solo per la terza finalità di queste agevolazioni, ossia il sostenere il diritto all’abitare dei proprietari, potrei dire che la finalità redistributiva abbia un certo peso, poiché questo tipo di sostegno ha più una valenza redistributiva che efficientistica. Se rapportiamo questa finalità con le due sopra citate, si comprende però come le prime due siano preminenti. Questo terzo obiettivo si potrebbe

²⁰ Si veda il link: <https://www.acea.it/guide/nuova-classificazione-energetica-edifici>

raggiungere cercando di favorire l'accesso di queste misure quanto più possibile anche ai decili più bassi e incipienti.

Sulla base delle suddette affermazioni ritengo che queste agevolazioni, se pur perfezionabili, – vedasi a titolo di esempio i numerosi cambiamenti apportati in corso d'opera al SuperBonus 110% – è corretto e sensato che rimangano. Di seguito suggerirei alcune modifiche per questa categoria di agevolazioni:

- 1) Al fine di renderle meno regressive si potrebbero rendere pienamente fruibili anche in caso di incapienza. Infatti, non essendoci prove sul fatto che il gettito fiscale aumenti grazie alla minore evasione data dalla presenza delle tax expenditure, così come da un eventuale riduzione della pressione fiscale, il privare prevalentemente i primi tre decili di una quota loro spettante di agevolazioni per le ristrutturazioni non solo si configura come ingiusto e regressivo, ma non consente nemmeno di centrare gli obiettivi 1 e 2 precedentemente menzionati, arrecando un danno di efficacia alla misura nel suo complesso
- 2) Con il miglioramento tecnico i criteri e le tecnologie ammesse al risparmio energetico dovrebbero essere aggiornati per consentire una sempre più efficiente fruizione dei risparmi per massimizzare i vantaggi ambientali. Ad esempio, si potrebbero eliminare le agevolazioni per le caldaie a gas, incentivando soltanto gli impianti a pompa di calore
- 3) Per rendere meno iniqua e più efficiente la misura, sarebbero da escludere le seconde case dalla possibilità di fruizione delle agevolazioni e prevedere criteri più stringenti per i salti di classe. Non si capisce perché lo Stato debba subsidiare salti di classe irrisori in termini di risparmi totali in case con classe energetica molto elevata (vedasi i valori di consumi tra le varie classi superiori alla B compresa). Le risorse risparmiate potrebbero andare a vantaggio di proprietari di case in classi energetiche molto più bisognose di efficientamenti o essere utilizzate dallo Stato per le medesime finalità
- 4) Il taglio delle misure che non vadano ad arrecare un miglioramento effettivo alla società; quindi, quegli interventi che non riguardino il risparmio energetico, il miglioramento sismico e altro che possa avere esternalità positive significative. A titolo di esempio di agevolazione eliminabile cito il "Bonus facciate".

3.1.3 Detrazione per canoni di locazione

Come visto nel sottoparagrafo 3.1.1 sulle detrazioni per interessi passivi sui mutui, i cittadini appartenenti al primo decile tendono a fruire in misura maggiore di questa agevolazione, e in seconda battuta della deduzione per rendita catastale sulla prima casa. Questa tendenza, seppur decrescente, all'avanzare dei decili evidenzia come fino al terzo decile compreso le agevolazioni per canoni di locazione e le deduzioni per rendita catastale giochino un ruolo importante nel mix agevolativo delle famiglie – soprattutto la deduzione per rendita catastale dopo il primo decile. A mano a mano che si esaminano decili più elevati posso notare come la voce delle agevolazioni sugli affitti tenda a scomparire, già dal quarto compreso, e la rendita catastale perda sempre maggiore importanza nei confronti delle detrazioni per lavori di ristrutturazione e della cedolare secca.

Dai dati sopracitati posso osservare come le agevolazioni per canoni di affitto si configurino come progressive e concorrano a ridurre le disuguaglianze. Sulla base di queste considerazioni ritengo che l'agevolazione sui canoni di locazione debba rimanere e magari essere potenziata.

In alternativa, per tutelare i più deboli, si potrebbe pensare ad un incremento delle spese in edilizia popolare per rendere fruibili alloggi in affitto a prezzi calmierati dallo Stato.

Vedasi l'importanza giocata dagli alloggi popolari nel Comune di Vienna (Tebano, 2019)²¹.

3.1.4 Deduzione per rendita catastale prima casa

Questa deduzione, posso notare nella figura 3.1, viene fruita in modo progressivo da tutte le famiglie. Infatti, con un dato del 79% di proprietari di case non è difficile immaginare come anche le famiglie a più basso reddito in molti casi possiedano una casa di proprietà, magari ereditata.

Ricordo però che per questa misura le risorse impiegate ammontano a 3,5 miliardi di euro (MEF, 2021), risorse che potrebbero essere reinvestite in altro modo, magari anche sempre a vantaggio delle politiche abitative.

In ottica equitativa si potrebbero indirizzare queste risorse verso l'edilizia popolare, o in alternativa, se si volessero tutelare maggiormente le famiglie dal terzo decile in su, in nuove risorse per le ristrutturazioni, andando magari a migliorare la tenuta antisismica e di efficienza energetica degli immobili.²²

3.1.5 Cedolare secca

La cedolare secca, come evidente dalla figura 3.1, si mostra con un andamento fortemente regressivo, questo abbinato al suo costo di 1,957 miliardi di euro (al 2018) la rende molto discutibile.

Se è comprensibile la finalità di tassazione di un reddito da capitali con un'aliquota diversa dall'IRPEF, è meno comprensibile che questa aliquota sia il 21%. Se la si volesse allineare alle restanti tassazioni da capitali, la si potrebbe portare al 26%.

L'aliquota ridotta al 10% in caso di canone concordato invece la si potrebbe mantenere all'attuale livello o aumentare leggermente; per quanto con la consapevolezza di essere dinnanzi ad un'agevolazione fortemente regressiva, la si potrebbe mantenere per incentivare il canone concordato a vantaggio degli affittuari.

Chiudo affermando che, se ci fosse una quota maggiore di edilizia popolare, potrebbe non servire un'agevolazione per canone concordato.

²¹ Si veda il link: <https://www.corriere.it/elezioni-europee/100giorni/austria/>

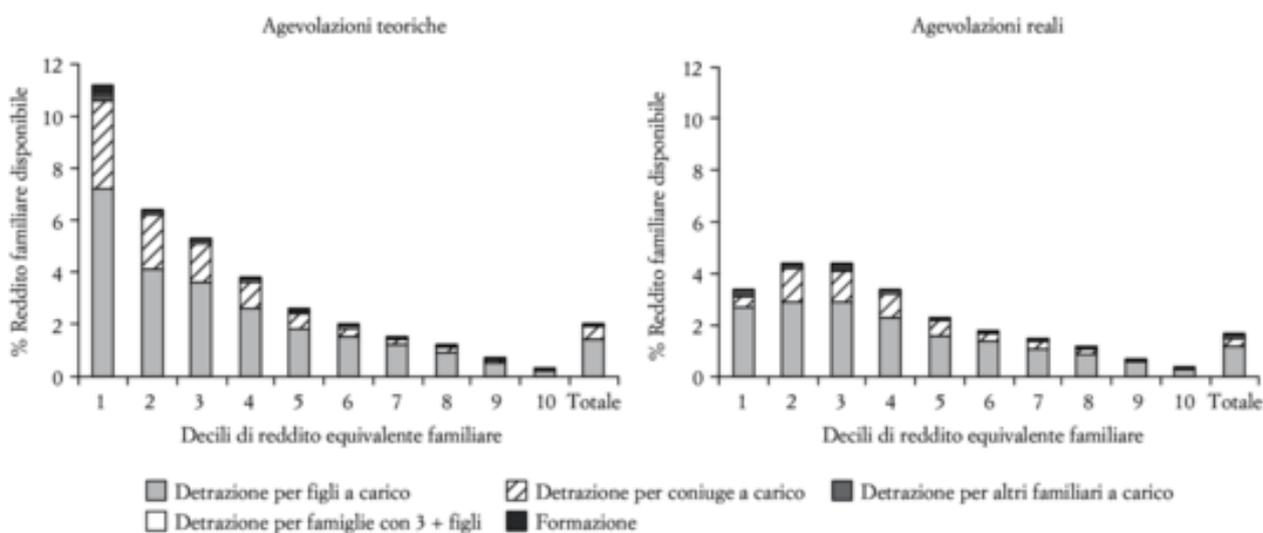
²² Breve inciso lo dedico all'agevolazione data dalla detassazione Imu (e seguenti modifiche), sulla prima casa, costo circa 3-4 miliardi di euro (Jessoula e Pavolini, 2022). In ottica equitativa, al netto dell'aggiornamento dei rilievi catastali che potrebbero ad un miglioramento dell'equità nella tassazione, si potrebbero prevedere delle soglie elevate di valore (in base ai nuovi rilevati a seguito dell'aggiornamento del catasto) sopra le quali sottoporre gli immobili a tassazione. Ad esempio, si potrebbe tassare la parte che ecceda i 400.000€. Bisognerebbe fissare soglie abbastanza elevate in modo da escludere la maggior parte dei cittadini per favorirne una maggiore accettabilità sociale e una mancata diminuzione della propensione all'acquisto per la restante parte più abbiente. È intuitivo che un cittadino in grado di comprare un immobile sopra una soglia di costo di circa 400.000€ non desisterebbe per l'imposizione dell'Imu sull'eccedente.

3.2 Politiche a favore della genitorialità

Per quanto riguarda le agevolazioni a favore della genitorialità, avendo esposto nel secondo capitolo la correlazione esistente tra tassi di asili nido e tasso di occupazione femminile, non posso non suggerire la costruzione e il mantenimento di nuove strutture per la prima infanzia e un maggior supporto dello Stato nell'erogazione di questi servizi per consentirne una diffusione capillare in tutta la penisola. Un aiuto in tal senso potrebbe arrivare dall'accentramento delle competenze degli asili nido dai Comuni allo Stato o in alternativa da maggiori trasferimenti dallo Stato centrale ai Comuni siti in zone economicamente svantaggiate e più in difficoltà nell'erogare servizi aggiuntivi alle rispettive collettività.

Passando al tema del nuovo "assegno unico universale", consiglierei di aumentarne la dotazione economica ed annullare i restanti micro-interventi rimanenti in tema natalità e sostegno alla genitorialità. Questi tagli non solo consentirebbero di alleggerire il carico di nuove risorse da far affluire verso l'assegno unico universale, ma porterebbero ad una razionalizzazione del sistema, utile a lanciare campagne mediatiche maggiormente efficaci nel trasmettere il messaggio che "lo Stato c'è e sostiene compiutamente la genitorialità". Consiglio, inoltre, un aumento di risorse per sostenere maggiormente la genitorialità in un Paese gravemente afflitto dal calo delle nascite.

Figura 3.3 Agevolazioni teoriche e reali per la genitorialità



Fonte: Jessoula e Pavolini (2022), p. 294

Per quanto riguarda il profilo dell'impatto di queste misure sull'equità, come evidente dalla figura 3.3, esse sono già oggi progressive, aiutando a mitigare le diseguglianze sociali nel Paese.

3.3 Politiche del lavoro e sostegno al reddito

3.3.1 Fringe benefits, agevolazioni per i contributi previdenziali, le assicurazioni sanitarie, la long term care e le gravi malattie e premio di risultato

Per tutti questi strumenti i vantaggi, gli svantaggi e le implicazioni sul bilancio dello Stato, per le aziende e per i lavoratori sono già stati affrontati durante l'elaborazione nel secondo capitolo. Eventuali modifiche a questa disciplina ricadrebbero più che altro nell'ottica di una differente visione politica.

3.3.2 Bonus 80€ e successive modifiche

Per quanto riguarda le agevolazioni per le politiche del lavoro, consiglio di trasformare il Bonus 80€ (ora divenuto 100€) da agevolazione fissa a sconto fiscale tramite un taglio delle aliquote.

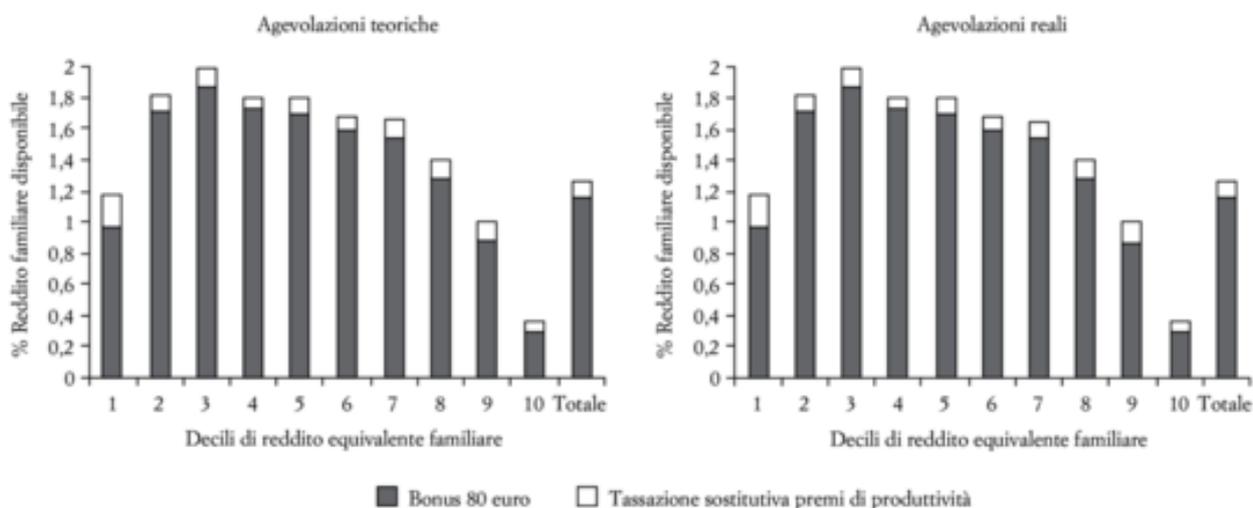
Questa modifica, se ben effettuata, potrebbe lasciare inalterati i benefici per i decili più deboli della società e, a parità di spesa dello Stato, pubblicizzare un'immagine migliore della nostra pressione fiscale. Ricordo infatti che, spostando questa agevolazione da un sistema che prevede prima il prelievo e successivamente l'erogazione della misura ad uno con semplicemente un minore prelievo, si andrebbe a ridurre l'indicatore di pressione fiscale senza variazioni per il bilancio dello Stato ed effetti negativi per i cittadini. Nel 2016 la pressione fiscale rilevata dall'Istat si attestava al 42,6%, scorporando però i circa 10 miliardi di Bonus 80€ l'economista Carlo Cottarelli otteneva un dato pari a circa il 42%, cioè lo 0,6% inferiore rispetto al dato Istat. (Cottarelli, 2019)

Questa agevolazione, come riportato anche nel sito del MEF, è stata voluta sotto forma di bonus "fisso" 80€ poiché così si sarebbe creata una misura di aiuto "semplice e chiara, uguale per tutti i lavoratori con retribuzione non superiore a una soglia predeterminata" (MEF, 2015)²³. Tuttavia, proprio questa caratteristica, oltre a non essere progressiva, impedisce anche la contabilizzazione di questo sgravio come riduzione del cuneo fiscale.

Consiglio quindi uno spostamento da misura agevolativa a modifica delle aliquote IRPEF.

²³ Si veda il link: <https://www.mef.gov.it/inevidenza/La-pressione-fiscale-e-limpatto-del-bonus-80-euro/>

Figura 3.4 Agevolazioni teoriche e reali per il lavoro e il sostegno al reddito



Fonte: Jessoula e Pavolini (2022), p. 292

In conclusione, come si vede dalla figura 3.4, posso osservare come mentre il Bonus 80€ (e successive modifiche) sia un’agevolazione progressiva, la tassazione sostitutiva sui premi di risultato mostri un andamento ad U andando a privilegiare in misura maggiore i primi e gli ultimi decili. Per mitigare questo aspetto si potrebbero restringere i criteri di reddito per poter beneficiare delle agevolazioni, concedendo l’agevolazione solo per i redditi appartenenti ai decili più bassi. Noto inoltre come da metà 2014 le retribuzioni siano state mediamente in lieve aumento (rimando alla figura 2.16).

Il dato sulla progressività è particolarmente importante, per questa tipologia di misure, in quanto sono nate e studiate come sostegno al reddito, quindi con una finalità equitativa di sostegno alle classi più deboli della società.

3.3.3 Agevolazioni in sede IRAP

Per quanto riguarda l’agevolazione della deduzione degli stipendi dei lavoratori a tempo indeterminato in sede IRAP, essendosi trattato di una modifica volta a cercare di porre rimedio al problema intrinseco dell’IRAP di “scoraggiare” le assunzioni, non posso non chiedermi se non sia giunto il momento di cambiare completamente il tributo, dandogli nuova vita sotto altra forma in ottica di stabile miglioramento della situazione e al contempo di stabile fonte di risorse per le regioni.

3.4 Agevolazioni sanitarie

Per quanto riguarda le agevolazioni sanitarie, come già analizzato nel secondo capitolo, posso affermare come si caratterizzano per essere notevolmente regressive, andando a privilegiare i lavoratori con redditi maggiori. Queste agevolazioni, essendo state pensate per garantire una migliore fruizione delle cure sanitarie, è importante chiedersi se si sia agevolato un miglioramento delle prestazioni sanitarie offerte o soltanto un maggior confort.

Se può essere infatti condivisibile la tesi secondo la quale, non potendo aiutare tutti, si preferisca aiutare qualcuno, bisogna capire come queste risorse della collettività vengano impiegate.

Come visto nel secondo capitolo, i fondi sanitari per essere ammessi alla possibilità della deduzione (quindi agli aiuti dello Stato) devono destinare almeno un 20% delle risorse a prestazioni extra-LEA. Significa che il restante 80% circa può essere impiegato in prestazioni a carattere sostitutivo del servizio pubblico. Si potrebbe obiettare che non vi siano problemi a garantire almeno ad una frazione della popolazione l'accesso a cure più rapide, grazie al privato, però questo, al netto dell'ingiustizia sociale che crea, genera una doppia sanità: una veloce ed efficace per gli abbienti, persino agevolata, l'altra lenta e depotenziata per famiglie a basso reddito. Ma, anche al netto dell'equità, bisogna chiedersi se la sanità privata sia più efficiente lato costi rispetto alla sanità pubblica.

Le strutture private non vengono scelte solo perché più rapide o presunte efficienti, ma anche perché più confortevoli. Non si capisce però perché le risorse della collettività dovrebbero essere impiegate per appagare un bisogno di maggiore confort.

Passando al capitolo dell'efficienza, posso affermare che i sistemi di finanziamento pubblico sono mediamente meno onerosi di quelli privati (Muraro e Rebba, 2008). Quindi in regime di scarsità di risorse si dovrebbe prediligere l'investimento nel pubblico. Contando che le agevolazioni sanitarie in Italia coprono il 65% della spesa complessiva "privata" in fondi sanitari ammessi dalla normativa sulle agevolazioni, posso ragionevolmente affermare che queste risorse sarebbe più efficiente devolverle al pubblico.

Contestualmente a questa modifica sarebbe da cambiare la norma che prevede un minimo del 20% di servizi Extra-LEA, portando tale quota al 100% al fine di incentivare solo i fondi effettivamente estensivi delle prestazioni sanitarie.

Le risorse eventualmente risparmiate con queste trasformazioni si potrebbero devolvere al potenziamento del SSN.

Queste modifiche non sarebbero dettate solo da ragioni di efficienza o di mera equità ma anche dalla volontà di applicazione di quel dettame costituzionale che garantisce a tutti il diritto alle cure; infatti in questo contesto di modifiche non si priverebbero coloro che vogliono per mille ragioni comunque avvalersi della sanità privata al posto di quella pubblica, ma semplicemente si chiederebbe loro, e in gran parte potrebbero farsene carico, di finanziarsi autonomamente una scelta dettata da motivazioni più di opportunità che di necessità. Opportunità di avere un servizio in strutture più confortevoli e opportunità di fruire di un servizio in tempi più rapidi rispetto al sistema pubblico, comunque garantito. Per la collettività invece, in special modo per le fasce più basse ma anche per la stragrande maggioranza dei lavoratori, queste modifiche si tradurrebbero in

un miglioramento della sanità da loro fruita a tutto vantaggio anche del sistema Paese in generale e non solo dei pochi fruitori di un'assicurazione privata.

3.5 Altre agevolazioni minori

Per quanto riguarda le altre agevolazioni minori si consiglia di effettuarne un censimento e, analizzando misura per misura, chiedersi per ogni agevolazione:

- 1) Quali siano le finalità assegnate
- 2) Se sia necessario un intervento pubblico per il raggiungimento di quegli obiettivi
- 3) Se sia opportuno un intervento pubblico per il raggiungimento di quegli obiettivi
- 4) Se la dotazione di risorse assegnate sia congrua

Molti micro-aiuti, come visto anche nel primo capitolo, sono caratterizzati da un bassissimo livello di spesa; quindi, se ciò è indice di inutilità della misura, la stessa andrebbe tagliata, se invece la si reputa meritevole andrebbe o rafforzata o fatta confluire all'interno di altri provvedimenti.

Un sistema complesso e opaco non può essere efficiente e difficilmente sarà efficace.

Bibliografia

Acea, Nuova classificazione energetica edifici: cos'è e come migliorarla, 2022, Roma, <https://www.acea.it/guide/nuova-classificazione-energetica-edifici>

Agenzia delle Entrate, Roma,

- Spese per abbonamenti al trasporto pubblico, <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/schede/agevolazioni/scheda-spese-per-abbonamenti-al-trasporto-pubblico/infogen-spese-per-abbonamenti-al-trasporto-pubblico>
- Spese funebri, <https://info730.agenziaentrate.it/portale/web/guest/spese-funebri>

Babbi F., Nel labirinto delle tax expenditure, 2019, Lavoce.info, Milano, <https://www.lavoce.info/archives/62095/nel-labirinto-delle-tax-expenditure/>

Balassone F., PMI Award 2022 – Le strade dell'eccellenza, 2022, Banca d'Italia, Roma, <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2022/Balassone-PMI-Award-07072022.pdf>

Banca d'Italia-Istat, La ricchezza dei settori istituzionali in Italia, 2022, Roma, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/ricchezza-settori-istituzionali/2022-ricchezza-settori-istituzionali/statistiche_RSI_27012022.pdf

Berlingieri, Calligaris, Costa e Criscuolo, Sulla produttività pesa la dimensione di impresa, 2018, Lavoce.info, Milano, <https://www.lavoce.info/archives/52364/sulla-produttivita-pesa-la-dimensione-impresa/>

Brugnara L., Il Piano Asili Nido nel PNRR, 2022, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-il-piano-asili-nido-nel-pnrr>

Camera dei deputati, Il PNIEC e il Piano per la transizione ecologica, 2021, Roma, <https://temi.camera.it/leg18/post/la-proposta-italiana-di-piano-nazionale-per-l-energia-e-il-clima.html>

Consiglio dell'UE, "Pronti per il 55%": il Consiglio concorda obiettivi più ambiziosi per le energie rinnovabili e l'efficienza energetica, 2022, Bruxelles, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/06/27/fit-for-55-council-agrees-on-higher-targets-for-renewables-and-energy-efficiency/#:~:text=L'attuale%20obiettivo%20a%20livello,conseguire%20collettivamente%20il%20nuovo%20obiettivo>

Cottarelli C., I sette peccati capitali dell'economia italiana, 2019, La Feltrinelli, Bologna

Cottarelli e Gottardo, Le spese fiscali continuano ad aumentare, 2021, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-le-spese-fiscali-continuano-ad-aumentare>

E.Sg., Istat: l'80% degli italiani vive in una casa di proprietà, ma spesso piccola e da ristrutturare, 2017, Sole24h, Milano, <https://www.ilsole24ore.com/art/istat-l-80percento-italiani-vive-una-casa-proprietaria-ma-spesso-piccola-e-ristrutturare--ADzmTJPC>

European Environmental Agency, Health impacts of air pollution in Europe, 2021, Copenhagen, <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2021/health-impacts-of-air-pollution>

Jessoula e Pavolini, La mano invisibile dello stato sociale. Il welfare fiscale in Italia, 2022, Il Mulino, Bologna

Liaci e Scinetti, Le retribuzioni e i profitti in Italia e nell'Eurozona, 2022, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-le-retribuzioni-e-i-profitti-in-italia-e-nell-eurozona>

London School of economics, London, <https://www.lse.ac.uk/lse-health/about/Richard-Titmuss-Biography>

Luca P., Prodotto interno lordo reale per ora lavorata e lavoratore in Italia e altri paesi (1970-2021), 2022, <https://grafici.altervista.org/prodotto-interno-lordo-reale-ora-lavorata-lavoratore-italia-altri-paesi/>

Luxottica, 375 borse di studio per i figli dei dipendenti, cifra record per Luxottica, 2022, Charenton-le-Pont (ho messo la sede del gruppo Essilorluxottica, non so se sarebbe più corretto mettere Agordo), <https://www.luxottica.com/it/375-borse-studio-figli-dipendenti-cifra-record-luxottica>

Marenzi, Rizzi e Zanette, Dimensione ed effetti redistributivi dei benefici fiscali dei fondi sanitari integrativi, Dipartimento di Economia, Università Ca' Foscari di Venezia, Volume 20 N.1 2019, Politiche sanitarie, Roma

Merton R., The Matthew effect in Science, 1968, Scienze, Washington D.C.

Ministero dell'Economia e Finanze, Roma

- Dipartimento delle Finanze, 2018, https://www1.finanze.gov.it/finanze/analisi_stat/public/index.php?tree=2019AAPFTOT020802&&export=0&media=media&personalizza=no&&&&&page=2
- La pressione fiscale e l'impatto del bonus 80 euro, 2015, <https://www.mef.gov.it/inevidenza/La-pressione-fiscale-e-limpatto-del-bonus-80-euro/>
- Rapporto sulle spese fiscali 2020, <https://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2021/Rapporto-spesse-fiscali-nov-2020.pdf>
- Rapporto sulle spese fiscali 2021, https://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2022/pdf1_Rapporto-spesse-fiscali-2021.pdf

Muraro e Rebba, Il finanziamento della sanità nei paesi dell'Ocse: struttura e dinamica, 2008, Vol. 9, N. 3, Politiche Sanitarie, Roma

OCSE, Tax Expenditures in OECD Countries, 2010, Parigi

Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani-Tortuga, Sono davvero gli anziani i più colpiti dalla crisi?, 2018, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pachidermi-e-pappagalli-sono-davvero-gli-anziani-i-piu-colpiti-dalla-crisi>

Sali G., Le PMI nell'ecosistema imprenditoriale italiano: un confronto con l'UE, 2020, Osservatori.net, Politecnico di Milano, Dipartimento di Ingegneria Gestionale, Milano, https://blog.osservatori.net/it_it/pmi-ecosistema-imprenditoriale-italiano-confronto-ue

Senato della Repubblica, Ufficio Valutazione Impatto, Spese fiscali. Agevolazioni, detrazioni, esenzioni: quante sono? Quanto ci costano? Chi ne beneficia?, 2017, Roma, https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento/files/000/028/614/FOCUS_SPESE_FISCALI_DEF.pdf

Tebano E., Vienna, dove la casa è un diritto per tutti, 2019, Corriere della Sera, Milano, <https://www.corriere.it/elezioni-europee/100giorni/austria/>

Thaler e Sunstein, Nudge. La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità, 2008, La Feltrinelli, Milano

Zarrella A., I materiali per la costruzione dell'edificio energeticamente prestante, 2022, Università degli Studi di Padova, Padova