



**Dipartimento di Impresa e Management**

**Corso di Laurea Triennale in Economia e Management**

**Cattedra di Scienza delle Finanze**

**Tax Expenditures: Teoria, Applicazioni e Prospettive per il Settore Culturale**

RELATORI

Prof. Angelo Cremonese

Prof. Violetta Lo Schiavo

CANDIDATO

Giulia Postiglione

Matr. 285341

**Anno Accademico 2024/2025**

## Sommario

<b>Introduzione .....</b>	<b>1</b>
<b>Capitolo 1 – Origini, definizione e caratteristiche delle tax expenditures.....</b>	<b>3</b>
1.1. Le origini del concetto .....	3
1.1.1. Il ruolo di Stanley S. Surrey e il contesto statunitense .....	3
1.1.2. Evoluzione della nozione nelle istituzioni internazionali (OCSE, FMI).....	3
1.2. Definizione e distinzione concettuale .....	4
1.2.1. Il concetto di spesa fiscale .....	4
1.2.2. Il criterio di identificazione: benchmark tax system.....	5
1.2.3. Differenza tra tax expenditures e spesa pubblica diretta .....	7
1.3. Classificazione delle tax expenditures.....	8
1.4. Metodi di misurazione e rendicontazione.....	10
<b>Capitolo 2 – Le tax expenditures nella teoria economico-giuridica .....</b>	<b>12</b>
2.1. Funzioni, giustificazioni teoriche e fondamento costituzionale delle tax expenditures .....	12
2.2. Il dibattito dottrinale sulla qualificazione giuridica.....	14
2.3. Categorie funzionali e principi economici di riferimento.....	15
2.4. Efficienza, flessibilità e controllo: un'analisi dei benefici amministrativi.....	17
2.5. Sfide e criticità delle misure agevolative: dalle disuguaglianze alla complessità normativa. ....	18
<b>Capitolo 3 – Le Tax Expenditures in Italia: Normativa e Prassi.....</b>	<b>21</b>
3.1. Approccio normativo e approccio positivo.....	21
3.2. Le riforme tributarie dal dopoguerra e il ruolo delle spese fiscali.....	22
3.3. Classificazione e incidenza delle spese fiscali nel Rapporto 2024.....	24
3.4. Metodi di valutazione e controllo dell'efficacia.....	28
<b>Capitolo 4 – Le Agevolazioni Fiscali per la Cultura e la Musica in Italia .....</b>	<b>30</b>
4.1. Il settore culturale italiano: rilevanza storica, sociale ed economica.....	30
4.2. La giustificazione all'intervento secondo l'ordinamento nazionale ed europeo .....	31

4.3. Le principali agevolazioni fiscali per la cultura musicale .....	32
4.3.1. Art Bonus e mecenatismo culturale .....	32
4.3.2. Credito d'imposta e fondo per le imprese culturali e creative .....	34
4.3.3. Le agevolazioni per la produzione musicale e gli eventi dal vivo (Tax credit musica)...	35
4.3.4. Esenzioni fiscali per enti culturali non commerciali .....	36
<b>Capitolo 5 – Un caso studio: le Fondazioni Lirico-Sinfoniche italiane .....</b>	<b>37</b>
5.1. Forma giuridica e implicazioni fiscali .....	37
5.2. Teatro alla Scala di Milano: la composizione dei finanziamenti .....	38
5.3. Finanziamenti privati e agevolazioni fiscali: criticità e proposte di miglioramento .....	40
<b>Conclusioni .....</b>	<b>43</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>45</b>

## **Introduzione**

Le agevolazioni fiscali, comunemente conosciute come *tax expenditures*, rappresentano strumenti tributari mediante i quali il legislatore introduce deviazioni rispetto al regime ordinario di imposizione fiscale, consentendo a specifici contribuenti di beneficiare di riduzioni, esenzioni o crediti d'imposta. Queste misure comportano per lo Stato una riduzione del gettito erariale, e sono, dunque, giustificate solo quando costituiscono un incentivo a settori strategici per lo sviluppo economico e sociale o la promozione di comportamenti considerati virtuosi.

Nonostante la diffusione a livello internazionale, non mancano le critiche degli studiosi sulla legittimità, sull'efficienza e sulla trasparenza delle spese fiscali indirette, che animano il dibattito economico e giuridico ormai da decenni. Molti, infatti, ne mettono in dubbio l'adeguatezza come strumento di politica pubblica, ritenendo che la spesa pubblica diretta rappresenti uno strumento alternativo più equo e più facilmente monitorabile.

La presente ricerca si propone in primo luogo di chiarire la natura, le funzioni e le giustificazioni economico-giuridiche di tali strumenti, valutandone l'impatto sull'efficienza e sull'equità del sistema tributario. Intende, poi, approfondirne la classificazione vigente in Italia, come delineata nei Rapporti annuali sulle spese fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze, e analizzare, infine, il loro ruolo nel sostenere settori di rilevanza strategica per la collettività, con particolare attenzione al comparto della musica lirica.

Per raggiungere questi obiettivi, si è scelta una metodologia qualitativa articolata su due modalità di indagine. La prima prevede un'analisi teorica basata su una revisione critica della letteratura accademica e dei principali riferimenti normativi e istituzionali, sia a livello nazionale che internazionale. La seconda modalità consiste invece in uno studio dedicato alla Fondazione Lirico-Sinfonica Teatro alla Scala, attraverso l'analisi di documenti ufficiali, dati finanziari e fonti secondarie, al fine di valutare l'impatto delle agevolazioni fiscali sulla composizione dei finanziamenti esterni.

La struttura della trattazione è divisa in cinque capitoli principali. Il primo fornirà le basi concettuali e definitorie necessarie, analizzando l'origine storica, la definizione formale

e i principali concetti tecnici utili a comprendere l'essenza delle agevolazioni fiscali. La seconda sezione entrerà nel vivo della dottrina, approfondendo le giustificazioni teoriche e i fondamenti costituzionali che ne legittimano l'applicazione nel contesto italiano, con riferimenti anche al dibattito internazionale, data l'universalità del tema. Il terzo capitolo esaminerà, invece, l'evoluzione del quadro normativo dal 1970 ad oggi e proporrà una spiegazione sintetica della classificazione e dell'incidenza di tali strumenti sul bilancio dello Stato secondo il MEF. La quarta parte sarà dedicata infine alle agevolazioni per la cultura e la musica, sia indagando i presupposti teorici alla base di tali misure, sia presentando una rassegna delle principali misure di sostegno a favore degli enti culturali e creativi. Per ultima si presenterà, infine, un'analisi empirica incentrata sulla Fondazione Lirico-Sinfonica Teatro alla Scala, autentico simbolo di eccellenza culturale italiana che ha saputo valorizzare appieno gli aiuti e le donazioni ricevute, con risultati straordinari. Saranno esaminate le principali misure agevolative di cui beneficia in virtù della sua forma giuridica, nonché quelle che incidono maggiormente sulle sue fonti di finanziamento, al fine di dimostrare come, se ben concepite e applicate, le tax expenditures possano rappresentare uno strumento fondamentale di sostegno e sviluppo.

# Capitolo 1 – Origini, definizione e caratteristiche delle tax expenditures

## 1.1. Le origini del concetto

### 1.1.1. Il ruolo di Stanley S. Surrey e il contesto statunitense

L'origine del concetto di *tax expenditures* risale al contesto statunitense della seconda metà del XX secolo, in un momento storico caratterizzato da una crescente attenzione verso la trasparenza e l'efficienza della spesa pubblica. Fu Stanley S. Surrey, docente di diritto tributario presso la Harvard Law School e *Assistant Secretary of the Treasury for Tax Policy* durante l'amministrazione Kennedy, a coniare formalmente l'espressione *tax expenditures* negli anni Sessanta. Surrey intendeva identificare tutte quelle misure del sistema tributario che, pur non configurandosi come spesa pubblica diretta, perseguivano finalità economiche o sociali analoghe attraverso riduzioni, detrazioni, deduzioni, esenzioni o crediti d'imposta.

La proposta teorica di Surrey partiva dalla considerazione che ogni deviazione rispetto a un sistema fiscale di riferimento "normale" – che egli definiva *normal tax structure* – costituisse, di fatto, una spesa pubblica mascherata da agevolazione fiscale. Secondo Surrey, le *tax expenditures* producevano gli stessi effetti di un'erogazione diretta, ma con una minore trasparenza e un minor controllo democratico. Su sua iniziativa, fu pubblicato nel 1969 dal Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti il primo rapporto sulla spesa fiscale, che elencava sistematicamente le varie misure agevolative presenti nel sistema fiscale e ne stimava il costo in termini di minori entrate per l'erario. Contemporaneamente, lo stesso approccio veniva adottato in Germania, con l'introduzione della voce dei sussidi nel bilancio federale per un miglior controllo, segnando l'inizio di un processo che, negli anni successivi, avrebbe visto un crescente impegno da parte di altri Paesi, OCSE e non, nell'integrare la rendicontazione delle spese fiscali nei bilanci pubblici.

### 1.1.2. Evoluzione della nozione nelle istituzioni internazionali (OCSE, FMI)

Una volta compresa l'importanza nel considerare le agevolazioni fiscali come componenti di spesa effettiva, seppur indiretta, si è assistito a un rinnovato interesse sul tema da parte di importanti istituzioni economiche globali. In particolare, dall'Organizzazione per la

Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), e dal Fondo Monetario Internazionale (FMI).

Secondo l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, le spese fiscali consistono in “misure che si discostano dal sistema fiscale standard (*benchmark*) e che possono manifestarsi sotto forma di esenzioni, deduzioni, crediti d'imposta o trattamenti agevolati riservati a gruppi specifici o a determinati settori di attività” (OECD, 2010). L'OCSE ha progressivamente integrato il concetto di *tax expenditures* nei suoi suggerimenti normativi, sottolineando l'importanza di una buona rendicontazione per garantire la trasparenza fiscale e la responsabilità delle scelte di bilancio.

Il FMI ha invece affrontato il tema delle *tax expenditures* nel più ampio contesto della riforma fiscale e della sostenibilità delle finanze pubbliche, identificandole come “una riduzione del carico fiscale rispetto a un sistema fiscale di riferimento” (Beer et al., 2022, p. 5). In varie pubblicazioni tecniche e raccomandazioni operative, il Fondo ha evidenziato come l'uso eccessivo e poco trasparente delle spese fiscali possa compromettere la base imponibile, ridurre le entrate pubbliche in modo non progressivo e indebolire l'equità del sistema tributario, in modo particolare nei paesi in via di sviluppo. Entrambe le istituzioni hanno sottolineato, inoltre, la necessità di valutare costantemente l'efficacia delle *tax expenditures* rispetto agli obiettivi dichiarati, predisponendo la loro razionalizzazione o eliminazione qualora risultino inefficaci o regressive.

Questa evoluzione ha portato molti Paesi a introdurre una contabilizzazione sistematica delle spese fiscali nei propri documenti di bilancio, contribuendo a una maggiore consapevolezza circa il loro impatto economico e distributivo. In tal modo, il concetto di *tax expenditures* si è consolidato come categoria fondamentale per l'analisi delle politiche fiscali contemporanee.

## **1.2. Definizione e distinzione concettuale**

### **1.2.1. Il concetto di spesa fiscale**

Dopo aver chiarito l'origine e l'evoluzione del concetto, è necessario definire con maggiore precisione le diverse tipologie di *tax expenditures*.

Da un punto di vista giuridico, come si ha già avuto modo di notare, le definizioni di “tax expenditures” sono innumerevoli. Una delle più citate è quella fornita dal *Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974* degli Stati Uniti, che le descrive come "le riduzioni di entrate derivanti da disposizioni delle leggi fiscali federali che consentono esclusioni, esenzioni o detrazioni dal reddito lordo, oppure che garantiscono un trattamento preferenziale o aliquote fiscali ridotte” (Davie, 2004). Addentrandosi nell’analisi però, si rileva che la definizione concettuale non è sufficiente, da sola, a stilare una lista di agevolazioni valida per tutti i paesi, a causa del differente benchmark di riferimento utilizzato.

In questo contesto, l'approccio empirico riveste un ruolo fondamentale, in quanto permette di valutare le perdite di gettito associate alle agevolazioni, semplicemente utilizzando le informazioni riportate nei documenti di spesa pubblicati annualmente dai governi.

Le tax expenditures sono, dunque, strumenti di politica fiscale utilizzati dal governo che, riducendo l'onere fiscale di specifici contribuenti o attività economiche, mirano a raggiungere determinati obiettivi, colmare fallimenti di mercato o incentivare alcuni comportamenti meritevoli di tutela – dalla promozione di ricerca e sviluppo al potenziamento dell’accesso all’istruzione, fino al sostegno del comparto culturale, del sistema sanitario e di quello pensionistico.

### **1.2.2. Il criterio di identificazione: benchmark tax system**

Nel 1987, un gruppo di lavoro nei Paesi Bassi, appositamente designato dall'OCSE, dopo aver analizzato i regolamenti fiscali di diversi paesi, ha identificato due criteri fondamentali per classificare gli investimenti statali come tax expenditures: la riduzione delle entrate e la deviazione da un benchmark, o struttura fiscale di riferimento (van den Ende, Haberham e den Boogert, 2004). Il benchmark, quindi, costituisce la linea di confine tra le norme tributarie considerate parte integrante del sistema fiscale e quelle che, invece, introducono trattamenti preferenziali per determinati contribuenti.

Che sia necessario fare riferimento al benchmark e alle deviazioni da esso per definire le *tax expenditures* è una regola ampiamente accettata a livello internazionale. Tuttavia, ciò su cui sembra impossibile, o quantomeno estremamente complesso, trovare un accordo è la definizione di un benchmark assoluto e universalmente condiviso. Come già

sottolineava Stanley S. Surrey, *"the definition of the tax expenditure depends critically on the choice of the tax base"* (Surrey, 1973). In effetti, ogni paese stabilisce le regole per il calcolo della base imponibile e delle aliquote ordinarie in base alle proprie priorità politiche ed economiche e ai propri retaggi storici e culturali. Questo porta inevitabilmente a sistemi fiscali molto diversi tra loro, nei quali una disposizione considerata standard in un ordinamento può essere ritenuta un'agevolazione speciale in un altro.

Si possono identificare tre approcci generali quando si definisce un benchmark (Craig e Allan, 2001):

1. Un approccio concettuale<sup>1</sup>, che utilizza un sistema fiscale "normale" basato su un concetto teorico di reddito, consumo o valore aggiunto (a seconda del tipo di imposta considerata), e che sarà poi modificato per affrontare le limitazioni dei dati e/o i problemi tecnici nell'implementazione del concetto teorico;
2. Un approccio basato sul diritto di riferimento, che utilizza le leggi fiscali del singolo paese<sup>2</sup> come base per definire il parametro di riferimento, rintracciando poi tutte le deviazioni dalle regole generali (le normative "speciali" che si discostano per affrontare obiettivi politici specifici);
3. Un approccio di sussidio alla spesa<sup>3</sup> (il più conservativo), che cerca di valutare solo le concessioni chiaramente sostitutive di un programma di spesa vero e proprio.

Alcuni paesi hanno una definizione esplicita di ciò che considerano benchmark, al contrario per altri questo è deducibile solo dai rapporti sulla spesa resi pubblici. Anche il livello di dettaglio nella definizione non è unico, ma segue la discrezionalità dei singoli Stati. Nella pratica, ad ogni modo, sono pochi i paesi che utilizzano una sola delle

---

<sup>1</sup> I parametri di riferimento "concettuali" più notevoli sono il concetto di Haig-Simons per le imposte sul reddito e quello "puro".

<sup>2</sup> Alcuni Stati includono addirittura nella legge un elenco dettagliato delle agevolazioni fiscali: è il caso, ad esempio, della Corea e del Giappone (anche se Giappone utilizza il termine "misure fiscali speciali" invece di agevolazioni fiscali).

<sup>3</sup> Il governo tedesco limita il concetto di spesa fiscale alle agevolazioni che possono essere considerate sostitutive di un sussidio diretto in denaro.

definizioni proposte, preferendo un approccio più flessibile e inclusivo sulla base delle necessità e dei dati disponibili.

L'impossibilità di un base condivisa sul sistema di riferimento ha come diretta conseguenza di compromettere il confronto tra i diversi programmi di spesa fiscale dei paesi, rendendo difficile paragonare e studiare i diversi piani agevolativi. Non si tratta, però, di una questione solo tecnica, che potrebbe essere certamente risolta con l'emanazione di un regolamento universale, ma di una decisione profondamente politica<sup>4</sup>, che riflette le specificità sociali e culturali dei singoli Stati e che, in quanto tale, deve rimanere prerogativa della volontà nazionale.

### **1.2.3. Differenza tra tax expenditures e spesa pubblica diretta**

Pur essendo, il fine per cui vengono usati i due strumenti, lo stesso, si possono rinvenire tre principali differenze tra tax expenditures e spesa pubblica diretta: sul piano tecnico, sul piano procedurale e sul piano della trasparenza. Sul piano tecnico, la spesa pubblica si concretizza in trasferimenti espliciti di un preciso ammontare, pagamenti diretti e facilmente rintracciabili, contabilizzati nei bilanci dello Stato sotto forma di sussidi o contributi. Al contrario, le spese fiscali agiscono per via "indiretta", riducendo il gettito dovuto all'erario attraverso esenzioni, deduzioni o crediti d'imposta. Questo rende più complessa la stima del loro impatto finanziario, poiché il costo effettivo per lo Stato può essere valutato solo ex post, una volta che i contribuenti hanno usufruito delle agevolazioni. Inoltre, nel computo della spesa fiscale, è spesso difficile quantificare le esternalità positive prodotte da tali incentivi, introducendo un ulteriore elemento di incertezza.

Anche sotto il profilo procedurale, le differenze sono evidenti. I programmi di spesa pubblica sono soggetti a un iter legislativo articolato, che include valutazioni tecniche preliminari e l'approvazione del bilancio statale da parte del Parlamento. Questo processo garantisce un maggior livello di controllo democratico, con interi uffici preposti alla verifica dell'efficacia dei programmi e al rispetto dei vincoli di bilancio. Al contrario, le tax expenditures vengono introdotte attraverso modifiche al codice fiscale, con meno

---

<sup>4</sup> *"The selection of the tax benchmark is inherently political, as it determines what counts as 'normal' taxation and what is considered a deviation from that norm"* (Philipps, 2008).

controlli e spesso senza una revisione periodica obbligatoria. Questo significa che, una volta istituite, possono rimanere in vigore per decenni senza essere sottoposte a revisione.

Infine, le differenze più marcate emergono sul piano della trasparenza. Mentre la spesa pubblica è chiaramente visibile nei documenti di bilancio e soggetta a controlli rigorosi ex ante ed ex post, le spese fiscali tendono a sfuggire a un simile monitoraggio. Essendo integrate nel sistema fiscale, sono meno tracciabili e difficili da quantificare con precisione, rendendo più complessa la valutazione dell'effettivo beneficio. Questa mancanza di trasparenza, unita all'assenza di un controllo periodico strutturato, rende le *tax expenditures* strumenti sfuggibili al controllo. Per questo motivo, le linee guida internazionali tendono a promuovere una loro progressiva riduzione, favorendo una regolamentazione più rigorosa che ne migliori l'equità, la sostenibilità fiscale e l'efficacia nel perseguire obiettivi economici e sociali.

### **1.3. Classificazione delle *tax expenditures***

Sebbene tutte le *tax expenditures* siano accomunate dall'obiettivo di ridurre il carico fiscale per i contribuenti, esistono numerosi strumenti attraverso cui tale riduzione può essere realizzata. Tra le principali tipologie si possono identificare:

#### **1. Esenzioni, esclusioni e deduzioni dal reddito imponibile**

Queste agevolazioni prevedono la riduzione della base imponibile, sottraendo determinate voci di reddito che, altrimenti, sarebbero soggette a tassazione. Le esenzioni per le organizzazioni non profit e le deduzioni per spese mediche o per l'istruzione superiore sono tra le forme più comuni. Questa tipologia di spesa in particolare è sovente soggetta a critiche da parte degli studiosi. Come osserva Kleinbard, queste misure possano spesso sfuggire al tradizionale controllo di bilancio: "*many tax expenditures are, in effect, spending programs disguised as tax cuts*" (Kleinbard, 2014).

#### **2. Aliquote ridotte**

In alcuni casi, è previsto che siano applicate aliquote ridotte rispetto a quelle ordinarie per particolari categorie di reddito o attività. Per esempio, molti paesi

applicano aliquote ridotte sull'imposta sul reddito da capitale o un'IVA ridotta su beni di prima necessità, come alimenti e farmaci (OECD, 2010). Questo comporta il rischio di fuorviare le stime e i calcoli sulla distribuzione del carico fiscale, come osservato da Burman e Phaup, infatti: "ower rates for certain forms of income can obscure the true cost of tax expenditures" (Burman & Phaup, 2011).

3. Crediti d'imposta (tax credits)

I crediti d'imposta riducono invece l'onere fiscale in modo più diretto rispetto alle altre deduzioni, poiché consentono una detrazione sul gettito calcolato. I crediti possono essere rimborsabili se superano l'imposta dovuta, come l'Earned Income Tax Credit (EITC) negli Stati Uniti, oppure non rimborsabili, e in questo caso possono ridurre l'imposta solo fino ad azzerarla (Burman & Slemrod, 2012).

4. Differimenti fiscali (tax deferrals)

Questa forma di agevolazione consente di posticipare il pagamento delle imposte, offrendo un beneficio di liquidità e, in alcuni casi, un risparmio fiscale effettivo grazie al differimento del carico tributario. Esempi comuni sono i piani pensionistici agevolati, come i 401(k) negli Stati Uniti, o i regimi di ammortamento accelerato per le imprese (OECD, 2010).

5. Esenzioni totali o parziali dall'imposta

Alcune norme prevedono l'esenzione completa o parziale da specifiche imposte per determinate attività o soggetti, come nel caso delle agevolazioni per le organizzazioni caritatevoli o per i redditi provenienti da investimenti in tecnologie verdi (Baldini & Mantovani, 2007). Queste misure ad oggi trovano grande riscontro nella legislazione dei governi e in particolare nell'Unione Europea, che si avvale di numerose esenzioni per promuovere la transizione ecologica e la decarbonizzazione dell'economia entro il 2050.

6. Meccanismi di tassazione agevolata per settori specifici

Alcuni regimi fiscali includono incentivi settoriali, come le zone economiche speciali o le agevolazioni per le imprese che investono in ricerca e sviluppo, energie rinnovabili o innovazione tecnologica (OECD, 2010).

#### **1.4. Metodi di misurazione e rendicontazione**

Con la decisione, ormai quasi universale, di introdurre un rendiconto annuale sulle spese fiscali, i paesi si impegnano non solo a fornire un elenco delle principali agevolazioni fiscali, ma anche a includere una stima dei relativi costi, in maniera tale da rendere accessibile e valutabile il progetto politico ed economico sottostante alle decisioni prese durante l'anno. La stima è però complessa, a causa dell'impossibilità di basarsi su dati certi. Gli studiosi hanno dunque individuato diversi metodi di calcolo: il metodo del mancato gettito, il metodo dell'incremento dei ricavi e il metodo della spesa equivalente.

Il primo, consiste in un semplice calcolo *ex post* della riduzione delle entrate statali a causa delle agevolazioni, mantenendo invariati gli altri fattori, presupponendo cioè che la risposta comportamentale dei contribuenti rimanga invariata. Questo assunto permette di semplificare il processo di stima, sacrificando la precisione numerica, poiché la teoria dell'elasticità dimostra che il comportamento dei contribuenti difficilmente rimane inalterato di fronte a cambiamenti fiscali.

Il secondo, si basa invece su una stima *a priori* dell'incremento aggiuntivo nel bilancio statale dovuto all'eliminazione di una determinata agevolazione, tenendo conto degli effetti comportamentali. Questo modello risulta ovviamente più preciso in linea teorica, rendendo il resoconto fiscale facilmente comparabile ai programmi di spesa pubblica e utile alle valutazioni di policy e possibili riforme. Prevede, però, una buona conoscenza delle scelte comportamentali dei cittadini e il possesso di dati sulle elasticità<sup>5</sup>, che risultano essere invece difficilmente disponibili e/o affidabili.

L'ultimo metodo, infine, stima l'effettivo onere per le casse dello stato, confrontandolo con l'esborso (lordo) equivalente se il sussidio fosse stato erogato sotto forma di spesa vera e propria. Nella pratica, questo metodo viene usato più frequentemente per valutare l'efficacia di un'agevolazione fiscale rispetto a una spesa diretta, piuttosto che per fornire una stima del carico fiscale.

I recenti studi sembrano indicare che il metodo del gettito mancato sia il più utilizzato dalla maggior parte dei paesi, sia all'interno che all'esterno dell'area OCSE. Tuttavia, questa ampia diffusione non risulta sufficiente a garantire la piena comparabilità tra paesi

---

<sup>5</sup> Elasticità al prezzo proprio ed elasticità incrociata al prezzo.

a causa delle diverse accezioni di tax expenditures e di benchmark considerati nei vari rapporti.

## **Capitolo 2 – Le tax expenditures nella teoria economico-giuridica**

### **2.1. Funzioni, giustificazioni teoriche e fondamento costituzionale delle tax expenditures**

Le *tax expenditures* (o spese fiscali) si inseriscono tra gli strumenti a disposizione del governo attraverso cui perseguire specifiche finalità economico-sociali, utilizzando il sistema fiscale anziché i programmi di spesa pubblica diretta. In altri termini, il beneficio si realizza attraverso deroghe al regime impositivo ordinario che legittimano la non tassazione di fatti o soggetti altrimenti imponibili, comportando una rinuncia a entrate erariali al fine di conseguire determinati obiettivi. Dal punto di vista teorico, le *tax expenditures* possono essere giustificate principalmente sulla base di tre linee di intervento: in primo luogo permettono al governo di correggere i fallimenti di mercato e di eliminare le esternalità negative, disincentivando le attività ritenute dannose per la società; permettono, poi, una corretta allocazione delle risorse, incentivando gli investimenti in attività che creano benefici collettivi o che rappresentano settori strategicamente rilevanti per il paese; infine, consentono di redistribuire il reddito e il carico tributario, con l'obiettivo di raggiungere la parità verticale<sup>6</sup>, alleggerendo l'imposta su categorie a minore capacità contributiva. Tuttavia, per essere legittime tali deroghe devono rispettare i principi di proporzionalità e non arbitrarietà, senza creare ingiustificate disparità tra i contribuenti e garantendo che ogni agevolazione risponda a criteri di razionalità economica e giustizia sociale.

In particolare, il fondamento giuridico che giustifica il ricorso a tali deviazioni dalla struttura fiscale di riferimento va ricercato negli articoli 3 e 53 della Costituzione italiana, i quali stabiliscono i principi su cui si fonda il sistema tributario stesso, e dai quali discende l'eventuale possibilità di definire trattamenti fiscali diversificati per fini sociali ed economici (ove sussistano determinate condizioni).

---

<sup>6</sup> La parità verticale, in economia e in materia fiscale, si riferisce al principio secondo cui individui con capacità economiche diverse dovrebbero essere tassati in modo diverso, riflettendo le loro diverse possibilità di contribuire alle finanze pubbliche.

L'art. 53 della Costituzione prevede che "tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva" (1947) e che "il sistema tributario è informato a criteri di progressività" (1947). Questo principio impone che il prelievo fiscale debba essere proporzionato alla capacità economica dei contribuenti, assicurando che il carico fiscale rispecchi le effettive possibilità di ciascuno. Seguendo questo filo logico, le tax expenditures sono dunque giustificate ove sia necessaria una deroga al principio di generalità e uniformità dell'imposizione. Ogni agevolazione fiscale, deve però trovare una causa giustificatrice che renda tale deroga compatibile con il dettato costituzionale per non violare il principio di capacità contributiva e non creare ingiustificate disparità tra i contribuenti (Corte costituzionale, Sentenza n. 10/2015).

L'art. 3 della Costituzione sancisce il principio di uguaglianza, affermando che "tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali" (1947). Questo secondo principio è fondamentale per comprendere la ratio dietro alle deviazioni dal regime standard: sono vietate, infatti, le discriminazioni arbitrarie, ma soprattutto è previsto anche che situazioni diverse possano essere trattate in modo differenziato. La Corte costituzionale, inoltre, chiarisce che non sussiste violazione del principio di eguaglianza quando il legislatore introduce benefici fiscali volti a realizzare fini di rilevanza costituzionale, come la tutela della famiglia, della salute, della cultura o dell'ambiente. In questi casi, le tax expenditures vengono giustificate dalla necessità di promuovere valori di interesse collettivo (Corte costituzionale, 1991).

Per essere legittime, le agevolazioni fiscali devono dunque rispettare i principi di proporzionalità e di non arbitrarietà. Secondo la Corte, un trattamento di favore è costituzionalmente legittimo solo se non risulta irragionevole, cioè se è fondato su una valutazione equilibrata degli interessi pubblici e privati coinvolti e se non introduce privilegi ingiustificati a vantaggio di categorie specifiche (Corte costituzionale, 2015).

## 2.2. Il dibattito dottrinale sulla qualificazione giuridica

Dopo un primo inquadramento dal punto di vista costituzionale, è possibile indagare la dottrina relativa alla qualificazione giuridica delle tax expenditures, argomento complesso e ampiamente dibattuto. Le diverse correnti interpretative propongono letture differenti del ruolo di questo strumento all'interno del sistema tributario, oscillando tra posizioni strettamente fiscaliste e altre più funzionali e dinamiche.

In un primo momento, una parte autorevole della dottrina italiana giudicava molto negativamente le agevolazioni fiscali, ritenendo le esenzioni semplici deroghe al regime ordinario d'imposta e considerandole eccezioni, poiché la deroga, rispetto alla norma generale di imposizione, "è espressione di una ragione che è in conflitto con la *ratio* del tributo" (Fichera, 2023). Questa prospettiva fortemente "pura" del diritto tributario considerava le tax expenditures come privilegi settoriali, che dovevano essere limitati al minimo indispensabile e che risultavano essere legittimi solo ove sussistessero situazioni particolari, per evitare vantaggi ingiustificati (Ukmar, 1999).

Con il tempo, tuttavia, si è affermata tra gli studiosi una visione più conservativa della funzione delle tax expenditures, secondo cui queste misure hanno ragione di esistere poiché perseguono finalità extrafiscali (sociali, economiche, ambientali) in ragione delle quali devono essere considerate forme di spesa pubblica indiretta. Tra i principali esponenti di questa corrente vi è Antonio Pedone, che nel suo lavoro "La questione tributaria: analisi e proposte" (1989) ha evidenziato come le agevolazioni possano costituire vere e proprie politiche di intervento, insistendo sull'importanza di una loro valutazione nell'ambito della programmazione economica e della politica fiscale. Secondo questa lettura, le tax expenditures sono considerate delle spese occulte<sup>7</sup>, poiché rispondono a obiettivi di policy al pari delle sovvenzioni, ma attraverso il sistema tributario anziché con trasferimenti diretti. Questa prospettiva valorizza il ruolo e l'autorità governativa nella determinazione delle agevolazioni fiscali, ritenendo

---

<sup>7</sup> Spesa occulta: espressione utilizzata per descrivere le tax expenditures come forme di agevolazione fiscale che riducono il gettito dello Stato senza emergere direttamente come voci di spesa nel bilancio pubblico, limitando la trasparenza e la valutabilità delle politiche fiscali.

prioritaria la politica economica rispetto a una rigorosa applicazione dei principi strettamente tributari.

Anche la giurisprudenza costituzionale ha contribuito, in alcune recenti sentenze, a definire i limiti delle tax expenditures, sottolineando come tali misure debbano essere giustificate da ragioni obiettive e non discriminatorie per evitare che degenerino in privilegi arbitrari. La Corte costituzionale ha chiarito che il legislatore ha il potere di modulare il prelievo fiscale con esenzioni o incentivi solo quando queste differenziazioni trovano un'adeguata giustificazione nei principi di eguaglianza e ragionevolezza ex art. 3 Cost. (Corte costituzionale, 2015).

Tuttavia, gran parte degli studiosi concordano sull'esistenza di alcune disposizioni strutturalmente necessarie al sistema fiscale che non possono essere classificate come tax expenditures. L'economista francese Éric Pichet cita nella sua "Teoria generale delle spese sociali e fiscali" (2016): si tratta delle agevolazioni fiscali che mirano a garantire l'equità del sistema, come le esenzioni per il minimo vitale o le detrazioni per evitare la doppia imposizione. Queste misure, secondo Pichet, costituiscono elementi intrinseci al diritto tributario di riferimento: non costituiscono una rinuncia volontaria al gettito, ma una necessaria correzione del sistema per garantire la proporzionalità del carico fiscale.

In sintesi, la dottrina prevalente oggi tende a qualificare le tax expenditures come strumenti compositi: da un lato fanno parte della normativa tributaria, ma dall'altro svolgono il ruolo di strumenti di politica economico-sociale, inseriti nel bilancio pubblico come minori entrate. Questo duplice profilo giustifica la necessità di bilanciarne e valutarne attentamente l'utilizzo, assicurando che esse rispettino i principi di equità e capacità contributiva e non introducano ingiustificate disparità di trattamento tra i contribuenti.

### **2.3. Categorie funzionali e principi economici di riferimento**

È dunque possibile rintracciare, in ognuna delle agevolazioni previste dal codice tributario, un obiettivo che il governo intende perseguire, e che rende tali disposizioni coerenti con i principi costituzionali. Seguendo la traccia del rapporto OCSE (2010), le voci di spesa fiscale si possono infatti suddividere in quattro categorie:

La prima è quella degli accantonamenti per spese sostenute per generare reddito, che racchiude le norme istituite con una finalità prettamente allocativa, che riducono l'imposizione fiscale nei settori che perseguono l'accumulo di capitale e l'innovazione tecnologica, e che incentivano l'investimento, o, più in generale, che mirano a interessi meritevoli di tutela.

La seconda è la categoria delle disposizioni per adeguamenti della capacità di pagamento, con finalità prettamente redistributiva: comprende tutte le disposizioni che cercano di raggiungere la redistribuzione del reddito, tramite ad esempio l'introduzione della progressività nelle aliquote IRPEF. Questa categoria include le detrazioni per stato civile, i figli a carico, le agevolazioni per i redditi bassi e l'esenzione IVA sui beni di prima necessità. Tuttavia, queste misure sono spesso discusse poiché possono avvantaggiare i redditi più alti, mettendo in dubbio la loro efficacia redistributiva (Piketty, 2014).

La terza categoria, quella che racchiude le disposizioni per modificare il comportamento (per ragioni sociali o economiche), ha invece finalità correttiva: include crediti d'imposta per il lavoro e agevolazioni per il risparmio, ma anche esenzioni sulle spese sanitarie, scolastiche, per la cultura o sulle donazioni. Tali normative mirano a promuovere comportamenti virtuosi e a correggere i fallimenti del mercato, incentivando le attività con esternalità positive che creano valore nella società. Ad esempio, le detrazioni per spese sanitarie possono ridurre i costi sociali associati alla salute, mentre gli incentivi per gli interventi di efficientamento energetico contribuiscono alla sostenibilità ambientale. Queste misure trovano giustificazione sia in una componente strutturale, che riflette la necessità di tutelare la capacità contributiva e garantire l'equità verticale, sia in una componente incentivante, che punta a migliorare i comportamenti economici e sociali. Con tali misure non si risponde solo a principi di giustizia fiscale, ma anche a obiettivi di promozione del benessere collettivo.

La quarta e ultima categoria, infine, delinea le disposizioni per ragioni amministrative e di conformità, che trovano ragione in una finalità allocativa e correttiva. Due esempi sono

i regimi semplificati di tassazione e l'esenzione dei *fringe benefit*<sup>8</sup>, misure introdotte per ridurre i costi amministrativi e di conformità. Tuttavia, questi provvedimenti possono creare distorsioni in termini di equità orizzontale<sup>9</sup>, poiché trattano in modo diverso redditi equivalenti. Ad esempio, l'esenzione di alcuni redditi in natura, come le auto aziendali, può ridurre l'imposizione fiscale rispetto a compensi monetari. È quindi essenziale valutare regolarmente il rapporto costi-benefici di queste disposizioni.

## **2.4. Efficienza, flessibilità e controllo: un'analisi dei benefici amministrativi**

Sempre secondo il rapporto OCSE (2010), nonostante le numerose critiche subite negli anni, le spese fiscali sono un elemento necessario e irrinunciabile per ogni paese, poiché in molti aspetti, primi tra tutti efficienza e flessibilità, hanno maggiori probabilità di successo. In primo luogo, riducono drasticamente l'onere amministrativo collegato al beneficio monetario: infatti, al contrario dei programmi di spesa pubblica, dove le agenzie ricoprono pesanti impegni di valutazione dei beneficiari, recupero delle informazioni e definizione delle politiche, le tax expenditures possono essere applicate direttamente, poiché le informazioni rilevanti sono già state trasmesse dal contribuente tramite la dichiarazione fiscale, azzerando la necessità di ulteriori verifiche. Inoltre, questo meccanismo riduce significativamente il rischio di abuso o frode. Ad esempio, le ritenute d'acconto versate dal datore di lavoro a enti governativi locali o provinciali a favore del dipendente sono un sistema intrinsecamente più affidabile dei controlli governativi necessari per concedere i finanziamenti: il datore non ha alcun incentivo a dichiarare il falso, così come nelle transazioni soggette a imposta sul valore aggiunto, dove sia l'acquirente che il venditore devono riportare importi coerenti. Si crea così un sistema di controllo reciproco tra contribuenti, che riduce il carico sul governo. Anche nei casi in

---

<sup>8</sup> Prestazioni aggiuntive erogate dal datore di lavoro al dipendente, in natura o in denaro, che si aggiungono alla retribuzione ordinaria. Può includere auto aziendali, alloggi, buoni pasto, polizze assicurative e altri benefit extra-salariali.

<sup>9</sup> La parità orizzontale sostiene che gli individui con pari capacità economica debbano essere tassati allo stesso modo.

cui tale controllo incrociato non fosse possibile, l'esistenza di dati facilmente verificabili da un'entità terza disincentiva comportamenti fraudolenti. Infine, tale strumento concede grande flessibilità e personalizzazione, poiché ogni contribuente ha la facoltà di scegliere tra diverse opzioni (si pensi, ad esempio, ai piani pensionistici) e successivamente ottenere sgravi e rimborsi. Al contrario, i finanziamenti diretti gestiti da enti pubblici devono essere necessariamente standardizzati, seguendo un'unica linea di intervento che tenti di soddisfare le esigenze del maggior numero possibile di beneficiari. Di conseguenza, risulta decisamente meno oneroso sotto ogni aspetto - economico, amministrativo e di controllo - consentire al singolo contribuente di gestire autonomamente le proprie situazioni giuridiche, evitando il sovraccarico agli enti pubblici con l'onere di gestione.

## **2.5. Sfide e criticità delle misure agevolative: dalle disuguaglianze alla complessità normativa**

Nonostante i numerosi vantaggi, la dottrina indaga anche i lati negativi delle tax expenditures, già noti e teorizzati nell'opera di Surrey, il quale per primo ritenne che i vantaggi amministrativi non fossero sufficienti a giustificare i problemi di equità, efficienza ed efficacia, semplicità e responsabilità fiscale che queste misure inevitabilmente comportano.

In termini di equità, si è riscontrato che le spese fiscali tendono con la loro applicazione a produrre risultati ingiusti e ad avvantaggiare i contribuenti con redditi più elevati, determinando una riduzione della progressività effettiva del sistema tributario, in contravvenzione ai principi di equità verticale e orizzontale: solitamente, infatti, le agevolazioni selettive e redditizie offrono vantaggi per i redditi da capitale o per il lavoro autonomo, più che per il lavoro dipendente. Inoltre, i contribuenti più abbienti hanno solitamente un maggior carico fiscale, e dunque possono trarre un maggior guadagno dalle esenzioni. Infatti, in un sistema progressivo, le agevolazioni agiscono sull'aliquota marginale e qualsiasi spesa fiscale che riduca il reddito imponibile o ne posticipi il riconoscimento andrà a maggior beneficio dei contribuenti che si trovano nelle fasce più elevate. Al contrario, coloro che non sono soggetti a imposta non beneficiano affatto delle spese fiscali strutturate in tale sistema. Questo effetto, definito un "sussidio capovolto"

(Surrey e McDaniel, 1980; Gravelle, 2005), può essere contrastato utilizzando crediti d'imposta non sprecabili, ossia crediti d'imposta di importo fisso indipendenti dal reddito e pagabili integralmente ai contribuenti anche se i crediti superano l'importo dell'imposta dovuta.

Sul piano dell'efficienza e dell'efficacia, le agevolazioni tributarie sono spesso criticate per l'elevato rischio di introdurre distorsioni nelle scelte di individui e imprese. Questi incentivi possono infatti incoraggiare comportamenti motivati dal risparmio d'imposta piuttosto che da una genuina produttività economica, spingendo le scelte strategiche e operative a massimizzare il beneficio fiscale, piuttosto che il miglioramento dell'efficienza economica. Il rischio che ciò si verifichi è persino maggiore quando le agevolazioni sono introdotte su richiesta di gruppi di interesse, che cercano di ottenere trattamenti preferenziali per specifici settori o categorie di contribuenti. In questi casi all'inefficienza allocativa si aggiunge il rischio di favoritismi settoriali e di cattura del legislatore<sup>10</sup>, che possono aggravare queste distorsioni. Il rischio è di consolidare posizioni di vantaggio competitivo ingiustificato, distorcendo la concorrenza e riducendo l'efficienza complessiva del mercato. In questi casi, le agevolazioni non solo perdono efficacia come strumenti di politica economica, ma possono produrre situazioni di privilegio economico, allontanandosi dal principio di neutralità fiscale e da quello della libera concorrenza.

L'ostacolo della complessità aumenta invece con l'accumularsi di disposizioni legali, regolamenti, istruzioni e moduli, che determinano un diritto all'esenzione: l'insieme di conoscenze fiscali necessarie per orientarsi nel sistema può crescere oltre la capacità di molti non esperti. Da una prospettiva sistemica semplice, le potenziali interazioni tra le spese fiscali aggiuntive crescono in modo esponenziale man mano che aumentano. Questo, a sua volta, genera un effetto a cascata in termini di equità, poiché quanto più le agevolazioni fiscali risultano complesse e richiedono competenze specifiche per essere sfruttate, tanto più solo i contribuenti più abbienti, spesso dotati di maggiori conoscenze tecniche o accesso a consulenze specializzate, riescono a beneficiarne, mentre quelli

---

<sup>10</sup> La cattura del legislatore è un concetto della teoria economica e politica che descrive la situazione in cui i processi decisionali di un legislatore (come il parlamento o il governo) vengono influenzati in modo sproporzionato dagli interessi di gruppi ristretti, piuttosto che dall'interesse pubblico generale.

meno abbienti rimangono esclusi. Non a caso, negli ultimi anni, le direttive internazionali e le legislazioni nazionali si sono poste l'obiettivo di ridurre e razionalizzare le spese fiscali, per semplificare il sistema impositivo e renderlo più comprensibile.

Centrale, infine, è il tema della responsabilità fiscale: le tax expenditures sollevano preoccupazioni in materia di trasparenza e controllo della finanza pubblica. Trattandosi di agevolazioni incorporate nel codice tributario, esse sfuggono alla disciplina del processo di bilancio e non sono soggette al medesimo rigoroso scrutinio periodico di altre forme di spesa, provocando una marcata asimmetria di monitoraggio. Questo carattere "occulto" favorisce la proliferazione di tali misure senza un'adeguata valutazione del loro impatto sul gettito e sui saldi, complicando la gestione sostenibile delle finanze pubbliche.

## Capitolo 3 – Le Tax Expenditures in Italia: Normativa e Prassi

### 3.1. Approccio normativo e approccio positivo

In Italia, il processo di definizione, razionalizzazione e contabilizzazione delle agevolazioni fiscali ha avuto inizio negli anni Settanta, in particolare con la riforma tributaria del 1971 (Legge n.825/1971). Questa stagione di riforme è stata influenzata dai provvedimenti statunitensi intrapresi qualche anno prima, che avevano evidenziato l'esigenza di un nuovo quadro regolatorio volto a ridurre il numero e l'impatto delle agevolazioni fiscali sul bilancio statale.

Nonostante i numerosi tentativi di riforma, il tema della razionalizzazione delle agevolazioni fiscali è rimasto al centro del dibattito legislativo e accademico, trovando spazio anche nelle recenti raccomandazioni europee rivolte all'Italia, a testimonianza dell'impatto che quest'ultime hanno sulla sostenibilità della finanza pubblica (Commissione Europea, 2024).

Come evidenziato da Fichera (2012) nel suo lavoro *Agevolazioni fiscali, bilancio delle tax expenditures e politica tributaria: il caso italiano*, nel contesto italiano si riscontra una persistente divisione tra studiosi e istituzioni sull'approccio da adottare per la classificazione delle tax expenditures. Due sono gli orientamenti principali: l'approccio normativo e l'approccio positivo.

L'approccio normativo, trattato in modo approfondito nel primo capitolo, si fonda su un modello ideale definito da un benchmark teorico di riferimento, e considera come tax expenditures tutte le deviazioni rispetto a tale benchmark. In questa prospettiva, ogni misura che riduce il prelievo fiscale rispetto al sistema "puro" è interpretata come una forma di spesa fiscale.

L'approccio positivo, invece, assume un taglio più pragmatico, non fondandosi su un modello teorico astratto, ma ancorandosi alla legislazione vigente. Secondo questa impostazione, le tax expenditures sono costituite dalle deroghe rispetto al trattamento ordinario definito dal diritto positivo (Fichera, 2012). Questo metodo, pur essendo più

descrittivo e operativo, rischia di legittimare misure introdotte in modo incoerente o poco trasparente, senza un'adeguata analisi dei possibili effetti sul bilancio pubblico.

Sebbene, come osservato da Fichera (2012), in Italia abbia a lungo prevalso un approccio positivo nella classificazione delle agevolazioni fiscali, gli ultimi rapporti sulle spese fiscali predisposti dalla Commissione per le Spese Fiscali (2024) evidenziano un chiaro orientamento verso un approccio normativo, in linea con i tentativi italiani di armonizzare la disciplina alle prassi europee (Commissione Europea, 2024).

### **3.2. Le riforme tributarie dal dopoguerra e il ruolo delle spese fiscali**

I tentativi di riordino delle agevolazioni fiscali in Italia iniziano con la riforma tributaria del 1971, che affronta l'esigenza di contenere e razionalizzare l'elevato numero di regimi agevolativi in costante crescita e spesso privi di un controllo sistematico (Legge n. 825/1971). La legge delega alla base della riforma prevedeva, ove possibile, la sostituzione delle agevolazioni con strumenti alternativi, più trasparenti e mirati, in grado di ridurre l'impatto sul bilancio statale. Tuttavia, fin da subito tale obiettivo si rivelò di difficile realizzazione, a causa dell'ampia platea di beneficiari che si opponeva al taglio degli aiuti. La riforma si concluse con l'emanazione del D.P.R. n. 601/1973, che, pur tentando di unificare e coordinare la disciplina delle agevolazioni, non riuscì a incidere significativamente sulla normativa, che rimase frammentata e complessa.

Negli anni Novanta, un nuovo tentativo di razionalizzazione si concretizzò con le leggi delega n. 408 del 1990 e n. 413 del 1991. La principale novità di quel periodo fu la redazione, da parte del Ministero delle Finanze, di un primo inventario ufficiale delle agevolazioni fiscali, che ne censì circa 370, classificandole per finalità, settore e tipologia di beneficiari (Ministero delle Finanze, 1992).

Nel 2011 si stabilì una prima disciplina più rigida e sistematica: si prevedeva infatti la redazione della "Tabella 1", un allegato alla legge di bilancio che conteneva una stima del mancato gettito all'erario proiettata sul triennio 2011 – 2013<sup>11</sup>. Contestualmente, un gruppo di lavoro presieduto da Vieri Ceriani elaborò un elenco di 720 misure

---

<sup>11</sup> Tenendo però in considerazione solamente i tributi il cui gettito era destinato allo Stato.

agevolative<sup>12</sup>, per un valore complessivo di circa 253 miliardi di euro<sup>13</sup> (MEF, 2011). Il gruppo proponeva, tra le raccomandazioni, tagli lineari non selettivi del 5% nel 2012 e del 15% nel 2013, che però vennero giudicati inadeguati dal Parlamento e non trovarono seguito.

Con il D.Lgs. n. 160/2015 si arriva alla normativa attualmente in vigore, che prevede l'obbligo di redigere annualmente un Rapporto sulle spese fiscali (allegato al bilancio dello Stato) e di elaborare un Rapporto programmatico contenente proposte di eliminazione o razionalizzazione delle misure ritenute superflue. Vengono inoltre introdotti strumenti di monitoraggio, primo fra tutti la tax compliance<sup>14</sup>, che coordina il rapporto tra spese fiscali ed evasione, ritenuta una delle principali cause del tax gap<sup>15</sup> (MEF, 2015).

Nel periodo dell'emergenza pandemica (2020-2021), a causa delle chiusure generalizzate, il legislatore è stato costretto a sospendere temporaneamente il processo di riduzione e riordino delle misure, introducendo invece un'ampia gamma di misure straordinarie a sostegno di famiglie, lavoratori e imprese. L'obiettivo principale era ovviamente quello di mitigare gli effetti economici negativi del lockdown e dare sostegno alla popolazione. Nel lungo periodo, tuttavia, tali strumenti hanno mostrato una limitata efficacia in termini di crescita economica strutturale (Banca d'Italia, 2021).

Nel periodo post-pandemico, il legislatore, su raccomandazione della Corte dei conti (2022) e della Commissione Europea (2024), ha riaffermato la volontà di riprendere la razionalizzazione strutturale delle tax expenditures. Tuttavia, le proposte di revisione avanzate dal MEF hanno avuto scarso seguito in sede parlamentare. La più recente legge delega per la riforma fiscale (Legge n.111/2023) ha confermato tra i suoi principi la

---

<sup>12</sup> Considerando questa volta tutti i tributi, statali e non, cioè quelli il cui gettito andava alle Regioni, Province e Comuni.

<sup>13</sup> La mole di spesa censita superava allora quella dell'intera manovra finanziaria annua, sollevando preoccupazioni in merito alla sostenibilità del sistema.

<sup>14</sup> La tax compliance indica il grado di adesione spontanea dei contribuenti agli obblighi fiscali previsti dalla legge, sia in termini di dichiarazione che di pagamento delle imposte dovute.

<sup>15</sup> Il tax gap è la differenza tra l'ammontare teorico di imposte e contributi dovuti secondo la normativa vigente e l'ammontare effettivamente riscosso dall'amministrazione fiscale.

revisione organica delle tax expenditures, a riprova dell'importanza sistemica che queste misure agevolative hanno assunto nel sistema tributario italiano.

In continuità con gli obiettivi, nel Rapporto 2024 sulle spese fiscali il MEF ha introdotto per la prima volta un'analisi per gruppi di beneficiari, distinguendo le misure con effetti trasversali da quelle destinate a categorie specifiche (MEF, 2024). Tuttavia, l'eliminazione delle agevolazioni inefficienti rimane, ancora oggi, un obiettivo più dichiarato che realizzato, anche a causa delle difficoltà politiche e tecniche nell'incidere su misure spesso percepite come “diritti acquisiti” dai contribuenti.

### **3.3. Classificazione e incidenza delle spese fiscali nel Rapporto 2024**

Il Rapporto annuale sulle spese fiscali nel 2024, redatto dalla Commissione per le Spese Fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), rappresenta uno strumento fondamentale per l'analisi e la valutazione delle agevolazioni fiscali in Italia. Questo documento offre, infatti, un'analisi dettagliata delle agevolazioni riconosciute, dei metodi di classificazione utilizzati e dell'impatto sul bilancio statale. Il modello, in particolare, si compone di una doppia classificazione.

Nella prima ogni agevolazione è descritta riportando, oltre alla norma di riferimento e a una descrizione sintetica, il tipo di tributo coinvolto (ad esempio Irpef, Ires, Iva), la durata della misura (se strutturale o transitoria) e la tipologia di agevolazione (esenzione, deduzione, detrazione, rimborso, riduzione dell'aliquota o differimento). Viene inoltre indicata una stima degli effetti finanziari sul gettito nei tre anni successivi (2025, 2026 e 2027), insieme al numero dei beneficiari, all'importo medio per beneficiario e alla tipologia di contribuenti interessati. Per alcune misure, tuttavia, la Commissione specifica che non è possibile stimare in modo puntuale l'effetto finanziario: in questi casi vengono utilizzate le etichette “Effetti di trascurabile entità”, per indicare misure con impatto minimo sul bilancio (nell'ordine delle poche decine di migliaia di euro), o “Non quantificabile”, per segnalare la mancanza di dati adeguati. La quantificazione degli effetti finanziari si basa prevalentemente sugli archivi amministrativi delle dichiarazioni fiscali, integrati, ove necessario, da fonti statistiche di altre amministrazioni o associazioni di categoria.

La seconda tipologia di classificazione, invece, divide le agevolazioni fiscali in base alle missioni di spesa del bilancio dello Stato. Tale classificazione raggruppa le misure in categorie omogenee, contrassegnate da un codice che ne identifica la natura e le finalità, con lo scopo di agevolare il confronto con i rispettivi programmi di spesa diretta. La Commissione ha selezionato 20 missioni di spesa ritenute rilevanti (su un totale di 34). Queste vengono ordinate sia per numero di misure fiscali censite sia per effetti finanziari stimati. In termini di numerosità, la missione più rappresentata risulta essere “Competitività e sviluppo delle imprese” con 103 voci, seguita da “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia” con 95 e da “Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica” con 88. È interessante osservare che, rispetto al 2023, il numero totale delle spese fiscali censite si è ridotto, passando da 625 a 575 voci. Tale riduzione parrebbe in controtendenza rispetto all’andamento storico documentato nei precedenti rapporti, che evidenziava invece una crescita progressiva e continua del numero di spese fiscali. La riduzione registrata nel 2024 è, però, dovuta principalmente al processo di revisione e verifica annuale effettuato dalla Commissione. In particolare, sono state escluse 18 voci relative a riduzioni di aliquota Iva ed esenzioni dall’Iva, perché ritenute misure strutturali in linea con la normativa comunitaria, e quindi non più considerate come vere e proprie spese fiscali.

Tabella 1. Classificazione per missioni e rispettive frequenze. Commissione per le spese fiscali, 2024

MISSIONI	Frequenze
MISSIONE 9: AGRICOLTURA POLITICHE AGROALIMENTARI E PESCA	29
MISSIONE 10: ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE	26
MISSIONE 11: COMPETITIVITA' E SVILUPPO DELLE IMPRESE	103
MISSIONE 13: DIRITTO ALLA MOBILITA' E SVILUPPO DEI SISTEMI DI TRASPORTO	7
MISSIONE 17: RICERCA E INNOVAZIONE	5
MISSIONE 18: SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	11
MISSIONE 19: CASA E ASSETTO URBANISTICO	55
MISSIONE 20: TUTELA DELLA SALUTE	11
MISSIONE 21: TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI E ATTIVITA' CULTURALI E PAESAGGISTICI	27
MISSIONE 22 - 23: ISTRUZIONE SCOLASTICA, UNIVERSITARIA E FORMAZIONE POST-UNIVERSITARIA	18
MISSIONE 24: DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA	95
MISSIONE 25: POLITICHE PREVIDENZIALI	10
MISSIONE 26: POLITICHE PER IL LAVORO	58
MISSIONE 28: SVILUPPO E RIEQUILIBRIO TERRITORIALE	17
MISSIONE 29: POLITICHE ECONOMICO-FINANZIARIE E DI BILANCIO E TUTELA DELLA FINANZA PUBBLICA	88
MISSIONE 30: GIOVANI E SPORT	11
MISSIONE 31: TURISMO	4
<b>TOTALE</b>	<b>575</b>

Per quanto riguarda gli effetti finanziari, invece, la missione “Casa e assetto urbanistico” risulta la più rilevante con un impatto stimato di circa 63,5 miliardi di euro per il 2025, seguita da “Competitività e sviluppo delle imprese” con 19,6 miliardi di euro e da “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia” con 8,3 miliardi di euro. Questa classificazione consente di evidenziare le aree di intervento più significative e di orientare le future valutazioni di policy.

Table 2. Classificazione per missioni e rispettivi effetti finanziari. Commissione per le spese fiscali, 2024

MISSIONI	Effetti finanziari 2025
MISSIONE 19: CASA E ASSETTO URBANISTICO	-63.544,6
MISSIONE 11: COMPETITIVITA' E SVILUPPO DELLE IMPRESE	-19.598,5
MISSIONE 24: DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA	-8.283,7
MISSIONE 26: POLITICHE PER IL LAVORO	-7.923,8
MISSIONE 20: TUTELA DELLA SALUTE	-5.735,5
MISSIONE 29: POLITICHE ECONOMICO-FINANZIARIE E DI BILANCIO E TUTELA DELLA FINANZA PUBBLICA	-3.869,0
MISSIONE 25: POLITICHE PREVIDENZIALI	-3.450,2
MISSIONE 9: AGRICOLTURA POLITICHE AGROALIMENTARI E PESCA	-2.310,2
MISSIONE 22 - 23: ISTRUZIONE SCOLASTICA, UNIVERSITARIA E FORMAZIONE POST-UNIVERSITARIA	-1.331,7
MISSIONE 17: RICERCA E INNOVAZIONE	-1.082,4
MISSIONE 10: ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE	-777,1
MISSIONE 21: TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI E ATTIVITA' CULTURALI E PAESAGGISTICI	-561,7
MISSIONE 28: SVILUPPO E RIEQUILIBRIO TERRITORIALE	-153,8
MISSIONE 30: GIOVANI E SPORT	-116,6
MISSIONE 31: TURISMO	-103,0
MISSIONE 18: SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	-81,6
MISSIONE 13: DIRITTO ALLA MOBILITA' E SVILUPPO DEI SISTEMI DI TRASPORTO	-16,6
<b>TOTALE</b>	<b>-118.939,9</b>

In conclusione, l’analisi condotta nel Rapporto annuale sulle spese fiscali 2024 evidenzia con chiarezza la rilevanza finanziaria delle agevolazioni fiscali sul bilancio dello Stato. Delle 575 misure censite, ben 515 risultano ancora vigenti per il 2025, segno di una struttura agevolativa ampia e consolidata nel tempo. Tuttavia, non per tutte è stato possibile procedere a una stima puntuale degli effetti finanziari: solo per 297 misure la Commissione è infatti riuscita a fornire valutazioni dettagliate, grazie alla disponibilità di dati amministrativi adeguati e all’utilizzo di modelli di microsimulazione. Secondo le

stime ufficiali, il costo complessivo di queste misure sarà di circa 108,6 miliardi di euro per il 2025, 104,8 miliardi di euro per il 2026 e 84,1 miliardi di euro per il 2027. Questi importi, rappresentando una quota significativa delle risorse pubbliche, evidenziano l'impatto sostanziale delle spese fiscali sull'equilibrio dei conti pubblici e sul sistema tributario nel suo complesso.

In questo contesto, il Rapporto annuale svolge un ruolo cruciale non solo come strumento di rendicontazione, ma anche come mezzo di controllo dell'efficacia delle agevolazioni. Esso ha infatti contribuito ad aumentare la trasparenza, portando il tema delle spese fiscali al centro del dibattito politico e parlamentare in sede di sessione di bilancio. Esso contribuisce in modo significativo a una valutazione più completa e informata dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche fiscali adottate, offrendo un quadro utile per eventuali interventi di riordino e razionalizzazione delle misure agevolative.

Tabella 3. Quadro riassuntivo dell'incidenza fiscale (stimata) sui prossimi esercizi. Commissione per le spese fiscali, 2024

Misure vigenti					Effetti finanziari (in milioni di euro)		
Tributo	Numero spese fiscali	Numero spese fiscali scadute	Numero spese fiscali vigenti	Numero spese fiscali vigenti quantifica te	2025	2026	2027
<b>Irpef</b>	<b>194</b>	<b>19</b>	<b>175</b>	<b>125</b>	<b>-67.665,8</b>	<b>-68.817,8</b>	<b>-58.396,0</b>
di cui "Bonus edilizi"					-31.728,4	-32.732,4	-22.376,5
di cui "Nuovo regime forfetario"					-3.490,8	-3.490,8	-3.490,8
di cui "Non concorrenza Assegno unico"					-5.563,8	-5.648,0	-5.681,8
di cui "Deduzione contributi previdenziali"					-2.716,4	-2.716,4	-2.716,4
di cui "Esenzione pensioni di guerra"					-3.709,5	-3.709,5	-3.709,5
di cui "Deduzione della rendita catastale dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale"					-3.738,9	-3.738,9	-3.738,9
di cui "Detrazione interessi passivi mutui ipotecari per l'acquisto o la costruzione dell'abitazione principale"					-1.040,2	-1.040,2	-1.040,2
di cui "Detrazione, nella misura del 19% delle spese sanitarie, spese mediche e di assistenza specifica"					-4.472,5	-4.472,5	-4.472,5
<b>Ires</b>	<b>110</b>	<b>13</b>	<b>97</b>	<b>47</b>	<b>-15.660,0</b>	<b>-15.417,8</b>	<b>-6.914,8</b>
di cui "Bonus edilizi"					-13.598,3	-13.294,8	-4.739,2
di cui "Tonnage Tax"					-357,8	-357,8	-357,8
di cui "riserva minima obbligatoria cooperative"					-343,9	-343,9	-343,9
di cui "Nuovo Patent Box"					-153,3	-165,7	-163,0
<b>Iva</b>	<b>53</b>	<b>1</b>	<b>52</b>	<b>14</b>	<b>-1.147,5</b>	<b>-1.147,5</b>	<b>-1.147,5</b>
<b>Accisa</b>	<b>36</b>	<b>1</b>	<b>35</b>	<b>22</b>	<b>-3.045,1</b>	<b>-3.045,1</b>	<b>-3.045,1</b>
<b>Crediti d'imposta</b>	<b>54</b>	<b>10</b>	<b>44</b>	<b>33</b>	<b>-11.029,7</b>	<b>-6.387,5</b>	<b>-4.572,8</b>
di cui "Credito d'imposta per investimenti in beni strumentali nuovi."					-5.749,5	-4.076,9	-2.427,5
di cui "Credito d'imposta per gli investimenti in beni strumentali "Transizione 5.0"					-3.118,5	-415,8	-415,8
di cui "Credito d'imposta per investimenti in ricerca e sviluppo"					-844,3	-639,9	-525,3
di cui "Credito d'imposta cinema e audiovisivo"					-459,9	-459,9	-459,9
di cui "Credito d'imposta a favore delle imprese armatoriali"					-235,2	-235,2	-235,2
<b>Imposte indirette</b>	<b>74</b>	<b>2</b>	<b>72</b>	<b>31</b>	<b>-6.204,6</b>	<b>-6.204,6</b>	<b>-6.204,6</b>
di cui "Sostitutiva bollo finanziamenti medio-lungo termine"					-2.107,7	-2.107,7	-2.107,7
di cui "Agevolazione abitazione principale imp. registro al 2%"					-2.099,3	-2.099,3	-2.099,3
di cui "Agevolazione prima casa imp. ipotecaria misura fissa"					-366,8	-366,8	-366,8
di cui "Agevolazione prima casa imp. Catastale misura fissa"					-848,8	-848,8	-848,8
<b>Imposta sostitutiva</b>	<b>33</b>	<b>13</b>	<b>20</b>	<b>14</b>	<b>-3.717,3</b>	<b>-3.693,7</b>	<b>-3.667,9</b>
di cui "Cedolare secca redditi da locazione"					-3.110,0	-3.110,0	-3.110,0
di cui "Sostitutiva redditi da pensione Svizzera"					-570,8	-570,8	-570,8
<b>Altro</b>	<b>21</b>	<b>1</b>	<b>20</b>	<b>10</b>	<b>-112,6</b>	<b>-126,7</b>	<b>-126,7</b>
<b>Totale</b>	<b>575</b>	<b>60</b>	<b>515</b>	<b>297</b>	<b>-108.582,7</b>	<b>-104.840,8</b>	<b>-84.075,5</b>

### 3.4. Metodi di valutazione e controllo dell'efficacia

Accanto a questo rapporto, che oltre alla sua natura tecnica assume anche un ruolo strategico di valutazione e controllo, il D.Lgs. 160/2015 ha previsto anche un “Rapporto programmatico di natura politica”<sup>16</sup>, in cui si impegna il Governo a presentare periodicamente programmi di razionalizzazione delle tax expenditures, al fine di ridurre, eliminare o riformare le misure ritenute ingiustificate o obsolete.

Nonostante questi provvedimenti, permangono tuttavia notevoli criticità nel processo valutativo. Molte misure agevolative sfuggono a una piena rendicontazione: secondo la Corte dei Conti (2023) circa il 30% delle spese fiscali censite non presenta stime quantificabili, e quasi l'80% delle misure non dispone di informazioni complete su platee o importi unitari, rendendo difficile valutarne risultati e beneficiari. La stessa Corte dei Conti (2023) osserva che le analisi ex post sull'efficacia reale delle agevolazioni sono state finora sporadiche e limitate, sia per l'oggettiva difficoltà di isolare l'addizionalità degli incentivi fiscali (ovvero quanta nuova attività economica abbia generato), sia per la carenza di banche dati adeguate.

Difatti, l'aumento di trasparenza ottenuto con il Rapporto annuale non ha portato, ad oggi, ad una riduzione delle agevolazioni effettive, ma soltanto ad un riordino nella catalogazione di alcune di queste come spese “strutturali”, azione che però non ne modifica l'incidenza effettiva sulle casse dello Stato (MEF, 2024).

In questo contesto, contribuiscono alle attività di controllo anche le valutazioni indipendenti fornite da enti terzi: ad esempio, l'Istat ha approfondito gli effetti di varie misure, applicando le regole europee di contabilizzazione (SEC2010) per stimare correttamente il costo fiscale di crediti d'imposta nei conti nazionali e conducendo studi sugli impatti distributivi. In una recente analisi sui crediti d'imposta per investimenti (maxi/iper-ammortamenti, credito R&S), ha evidenziato come i benefici fiscali siano risultati concentrati soprattutto nelle imprese medio-grandi, settorialmente nel manifatturiero e nelle regioni più sviluppate del Nord. Questo tipo di riscontro empirico è cruciale per comprendere se le agevolazioni stiano effettivamente raggiungendo gli scopi desiderati (ad esempio stimolare investimenti aggiuntivi o favorire soggetti

---

<sup>16</sup> Allegato alla nota di aggiornamento del DEF.

svantaggiati) o se invece finiscano per avvantaggiare platee ristrette senza efficacia proporzionata.

In sintesi, dunque, sebbene nella pratica attuale la valutazione ex post, basata sul monitoraggio ministeriale, sulle analisi della Ragioneria Generale, sulle indagini conoscitive dell'Istat e sulle verifiche della Corte dei Conti, non abbia ancora un ruolo determinante, è comunque necessario continuare a potenziare tali strumenti. Solo in questo modo si potrà assicurare un controllo più efficace e orientare eventuali riforme o tagli delle agevolazioni fiscali in modo più coerente e informato.

## **Capitolo 4 – Le Agevolazioni Fiscali per la Cultura e la Musica in Italia**

### **4.1. Il settore culturale italiano: rilevanza storica, sociale ed economica**

L'Italia ha sempre rivestito un ruolo fondamentale come capitale della cultura, per l'Europa e per il mondo intero, vantando una delle tradizioni culturali più ricche e influenti al mondo, che senza dubbio ha contribuito a forgiare l'identità moderna del paese. Questa centralità culturale si è conservata nel tempo, rinnovandosi attraverso linguaggi e forme sempre diverse: dall'architettura rinascimentale e barocca, che ha plasmato il volto delle città italiane e influenzato l'arte europea, alla poesia e alla letteratura del Trecento e del Rinascimento, con autori del calibro di Dante, Petrarca e Ariosto; dal melodramma dell'Ottocento, con figure come Verdi e Puccini, fino al neorealismo del dopoguerra di Rossellini e De Sica, che ha lasciato un segno importante nello stile e nei contenuti anche del cinema internazionale.

La cultura, in Italia, riveste anche un ruolo sociale: in un Paese caratterizzato da una notevole eterogeneità territoriale, culturale e socioeconomica, le istituzioni culturali – come musei, teatri, biblioteche, cinema e festival – forniscono occasioni fondamentali di comunità e aggregazione tra individui di diverse generazioni, origini e condizioni sociali, contribuendo a ridurre le disuguaglianze e a creare un clima di serenità e di fratellanza tra concittadini. La cultura è altresì un veicolo potente per promuovere valori democratici, diritti civili, memoria storica e senso di appartenenza, specialmente in contesti scolastici, giovanili e nelle periferie urbane.

La cultura assume, infine, un ruolo cruciale anche dal punto di vista economico. Il contributo complessivo del sistema produttivo culturale e creativo, infatti, genera annualmente oltre 104 miliardi di euro di valore aggiunto e dà lavoro a circa 1,55 milioni di persone (Fondazione Symbola, Unioncamere, Centro Studi Tagliacarne & Deloitte, 2024). Si tratta di una quota significativa del PIL e dell'occupazione nazionale, che colloca la cultura tra i settori trainanti della crescita del Paese. L'importanza del settore è riconosciuta anche a livello internazionale, con studiosi e appassionati che arrivano da ogni parte del mondo per vivere e condividere l'offerta italiana, contribuendo in modo

significativo al settore turistico, che rappresenta a sua volta una voce fondamentale del PIL italiano.

## **4.2. La giustificazione all'intervento secondo l'ordinamento nazionale ed europeo**

La Costituzione italiana, nell'articolo 9, riconosce il ruolo fondamentale della cultura, per tutti i motivi sopra citati, affidando alla Repubblica il compito di promuovere lo sviluppo artistico e di tutelare il patrimonio della Nazione. Tale riconoscimento costituzionale legittima l'intervento pubblico, che si rende necessario e imprescindibile. La ragione è teorizzata dalla Legge di Baumol, elaborata dagli economisti William J. Baumol e William G. Bowen negli anni Sessanta, che evidenzia come i settori delle arti performative e della cultura siano caratterizzati da una produttività stagnante (Baumol & Bowen, 1966). A differenza dell'industria o dei servizi tecnologici, dove l'aumento della produttività consente di ridurre i costi unitari, le attività artistiche richiedono un numero fisso di addetti e di ore lavoro per produrre lo stesso output (ad esempio, un concerto o uno spettacolo teatrale). Questo fenomeno, noto anche come "cost disease" o "malattia dei costi crescenti", implica che i costi di produzione nel settore culturale crescano più rapidamente delle entrate, rendendo necessario l'intervento pubblico per colmare questo divario e garantire la sopravvivenza delle attività culturali. L'intervento statale risulta quindi fondamentale per garantire la sopravvivenza e lo sviluppo delle attività culturali di interesse generale.

La tutela del patrimonio culturale è riconosciuta anche a livello sovranazionale, come stabilito dall'articolo 3 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) (Unione Europea, 2012), che affida all'Unione il compito di vigilare sulla protezione e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo. L'articolo 6 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) (Unione Europea, 2012) inserisce la cultura tra gli ambiti in cui l'UE può intervenire per sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, mentre l'articolo 167 prevede che l'Unione possa incoraggiare la cooperazione in materia di conservazione e valorizzazione del patrimonio di importanza europea. In questa cornice si colloca anche la Convenzione di Faro del 2005 (Consiglio d'Europa, 2005), sottoscritta dall'Italia nel 2013, che valorizza la dimensione collettiva e sociale del

patrimonio culturale, invitando gli Stati a sviluppare strategie condivise per la sua protezione. Da un punto di vista giuridico, rileva anche l'articolo 107 TFUE (Unione Europea, 2012), che vieta in via generale gli aiuti di Stato, ma prevede una deroga specifica per quelli destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, a condizione che non compromettano la concorrenza nel mercato interno. Ciò dimostra come il diritto europeo riconosca la cultura come valore di interesse comune, da tutelare anche in presenza di eventuali tensioni con i principi di neutralità economica.

### **4.3. Le principali agevolazioni fiscali per la cultura musicale**

Alla luce delle considerazioni economiche e costituzionali sopra evidenziate, il legislatore italiano ha introdotto diverse agevolazioni fiscali finalizzate a sostenere il settore culturale e musicale. Queste misure comprendono, tra le altre, l'Art Bonus, i crediti d'imposta per le imprese culturali e creative, e le detrazioni fiscali per le erogazioni liberali a favore delle istituzioni culturali. Tali strumenti hanno lo scopo di incentivare la partecipazione dei privati al finanziamento della cultura, favorendo la sostenibilità economica delle attività artistiche e musicali.

#### **4.3.1. Art Bonus e mecenatismo culturale**

L'Art Bonus rappresenta una delle principali misure introdotte dall'ordinamento a sostegno della cultura in Italia. La normativa, entrata in vigore nel 2014, ha come obiettivo incentivare il mecenatismo culturale e soprattutto rilanciare il ruolo del settore privato negli investimenti nel settore artistico, un'azione che, a causa delle restrizioni di bilancio di quel periodo, diventava necessaria per evitare pressioni eccessive sul debito italiano.

Questo bonus è stato ufficialmente introdotto con il decreto-legge numero 83 del 31 maggio 2014, al cui interno sono descritte le "disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo". Doveva inizialmente essere di carattere provvisorio, ma fu convertito in legge stabile l'anno successivo (L.106/2014). Il provvedimento nacque in un momento storico particolarmente delicato per l'Italia: la crisi dei debiti sovrani, con le conseguenti

politiche di austerità, e i vincoli imposti dall'Unione Europea<sup>17</sup> non lasciavano, infatti, fondi sufficienti da destinare al settore culturale. Il legislatore ideò così un incentivo che stimolasse l'investimento privato nel patrimonio artistico e culturale della nazione, misura assolutamente irrinunciabile per il mantenimento dello standard italiano. Con l'introduzione di questo strumento fiscale, lo Stato non ha, ovviamente, rinunciato al proprio ruolo di garante e promotore, ma ha previsto la possibilità di un partenariato tra pubblico e privato grazie al contributo dei cittadini e delle imprese.

L'Art bonus consiste in un credito di imposta del 65% riconosciuto a persone fisiche, enti non commerciali e imprese che effettuano erogazioni liberali in denaro per il sostegno della cultura dello spettacolo pubblico. Il credito può essere utilizzato in compensazione tramite il modello F24<sup>18</sup>, e deve essere ripartito in tre quote annuali di pari importo. Sostanzialmente, dunque, chi effettua una donazione a sostegno di interventi di carattere culturale - come la manutenzione, la protezione e il restauro di beni culturali pubblici, il sostegno agli istituti e ai luoghi della cultura, o la realizzazione di nuove strutture destinate a spettacoli dal vivo (musica, danza, teatro) - potrà recuperare il 65% dell'importo donato sotto forma di sconto sulle imposte da versare nei tre anni successivi (Agenzia delle Entrate, 2014).

A fruire dell'Art bonus possono essere sia le persone fisiche, deducendo la quota dall'imponibile sul reddito, sia le imprese, portando il credito d'imposta in compensazione, sia, infine gli enti non commerciali, come fondazioni associazioni culturali e ONLUS: condizione necessaria è, però, che i beneficiari delle erogazioni siano soggetti pubblici o enti che svolgono un'attività culturale con finalità pubbliche (L. 106/2014). È previsto, inoltre, che il credito di imposta abbia un tetto massimo

---

<sup>17</sup> I vincoli del Trattato di Maastricht (1992) impongono agli Stati membri dell'UE limiti alla finanza pubblica, tra cui un deficit pubblico annuo non superiore al 3% del PIL e un debito pubblico inferiore al 60% del PIL o in riduzione verso tale valore. Dopo la crisi dei debiti sovrani quasi tutti gli stati non rispettavano più gli standard stabiliti e vennero richiesti sforzi aggiuntivi ai paesi per riallacciarsi a deficit di bilancio sostenibili.

<sup>18</sup> Il modello F24 è il modulo unificato utilizzato in Italia per il pagamento di imposte, tributi e contributi, che consente anche la compensazione tra crediti e debiti fiscali.

differenziato del 15% del reddito imponibile nel caso di persone fisiche ed enti non commerciali e del 5 per mille dei ricavi annui per le imprese.

Questa agevolazione, secondo i dati ufficiali, dal 2014 ad oggi ha permesso la raccolta di centinaia di milioni di euro da parte dei mecenati, sostenendo migliaia di progetti culturali in tutta Italia (Ministero della Cultura, 2024). Inoltre, ha contribuito a sviluppare una sensibilità per la donazione, non molto presente in Italia, rafforzando la percezione che la cultura sia un bene condiviso. Per questo motivo, a differenza di moltissime altre agevolazioni, ha ottenuto da studiosi ed esperti un consenso trasversale, diventando un caso di studio a livello europeo come esempio positivo di fiscalità incentivante.

#### **4.3.2. Credito d'imposta e fondo per le imprese culturali e creative**

Il secondo più importante strumento agevolativo a sostegno di interessi meritevoli di tutela, tra cui anche la cultura, sono i crediti di imposta per le imprese culturali e creative. Secondo il D.M. 3 maggio 2022, art. 2, un'impresa rientra in questo macro-gruppo se “svolge in via stabile e principale un'attività economica organizzata che ha per oggetto la concezione, la creazione, la produzione, lo sviluppo, la diffusione, la conservazione e la gestione di beni, servizi e attività culturali”. Questo strumento, in sostanza, prevede la deducibilità del 90% delle spese ammissibili<sup>19</sup> al fine di promuovere investimenti innovativi e progetti ad alto impatto sociale e culturale. Si tratta di un credito non rimborsabile, ma utilizzabile in compensazione<sup>20</sup> e soggetto al regime “de minimis”<sup>21</sup>. L'istituto viene introdotto dall'articolo 1, commi 109-111 della Legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Legge di Bilancio 2021), che istituisce la misura in via sperimentale per il triennio 2021-2023. Successivamente, con il decreto ministeriale del 3 maggio 2022, emanato congiuntamente dal Ministero della Cultura e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, sono stati definiti i criteri di ammissibilità, le modalità di accesso, i limiti di

---

<sup>19</sup> Tra le spese ammissibili figurano: l'acquisto di strumenti e attrezzature digitali, il restauro di spazi culturali, la realizzazione di contenuti artistici originali, lo sviluppo di piattaforme digitali per la fruizione culturale, e servizi per migliorare l'accessibilità (come sottotitolazione, traduzioni LIS o strumenti per disabilità sensoriali).

<sup>20</sup> Per “in compensazione” si intende l'utilizzo del credito d'imposta per ridurre, fino a concorrenza dell'importo spettante, il pagamento di altri tributi o contributi dovuti, mediante il modello F24.

<sup>21</sup> Massimo 200.000 euro su tre anni.

spesa e i parametri di valutazione. Questa possibilità rappresenta un grande vantaggio per le imprese del settore culturale. Il legislatore, con gli sgravi fiscali, vuole infatti incentivare l'innovazione e l'integrazione tecnologica dei processi culturali, la transizione ecologica e digitale del settore culturale, la valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico italiano e l'inclusione sociale. La misura viene concessa però nei limiti del budget annuale stanziato dal ministero della cultura: le imprese che intendono avvalersi del credito devono presentare un progetto, il quale verrà poi sottoposto a una valutazione tecnico-economica da parte di una commissione ministeriale, che assegnerà successivamente un punteggio in base a criteri come l'innovatività, l'impatto sociale, la sostenibilità economico finanziaria e la coerenza con le finalità del bando.

Accanto al credito d'imposta, è stato affiancato anche il Fondo per le Imprese Creative (FIC), introdotto dal Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 30 dicembre 2021, con una dotazione finanziaria significativa, cofinanziata dal PNRR. Il FIC rappresenta una misura altrettanto fondamentale in quanto prevede sia un contributo a fondo perduto fino al 40% delle spese ammissibili, sia un finanziamento agevolato a tasso zero, anch'esso fino al 40%. Questo fondo è rivolto sia alle imprese già costituite che a nuove realtà imprenditoriali, e finanzia progetti fino a 500.000 euro, da realizzare in massimo 24 mesi. Le imprese beneficiarie possono operare nei settori delle arti visive, performative, musicali, dell'audiovisivo, dell'editoria, del design, e di tutte le attività riconducibili alla definizione europea di industrie culturali e creative.

Nel loro insieme, il Credito d'imposta e il Fondo per le Imprese Creative rappresentano due strumenti fiscali e finanziari complementari, che mirano a rafforzare la capacità competitiva e progettuale del settore culturale italiano.

#### **4.3.3. Le agevolazioni per la produzione musicale e gli eventi dal vivo (Tax credit musica)**

Un ulteriore strumento agevolativo di rilevanza strategica per sostenere il settore musicale è rappresentato dal tax credit per la musica, introdotto con la Legge di Bilancio 2018 (art. 1, commi 607-609, Legge n. 205/2017) e disciplinato dal Decreto Ministeriale 2 luglio 2018. Tale misura è volta a incentivare gli investimenti privati nel settore musicale, con particolare riferimento alla produzione discografica e agli eventi di spettacolo dal vivo. Il credito d'imposta si rivolge alle imprese di produzione musicale, incluse le etichette

discografiche e i produttori indipendenti, che realizzano nuove opere musicali e organizzano concerti e tournée, con l'obiettivo di sostenere la creatività, la distribuzione e la promozione culturale.

Il tax credit è pari al 30% delle spese ammissibili sostenute per le attività di produzione, promozione, distribuzione e organizzazione di spettacoli dal vivo, entro un limite massimo stabilito annualmente dal Ministero della Cultura. Tra le spese ammissibili rientrano, a titolo esemplificativo, i costi di registrazione, post-produzione, distribuzione fisica e digitale, marketing, logistica e allestimento delle tournée. Anche questo credito è utilizzabile esclusivamente in compensazione, attraverso modello F24, e rientra tra le agevolazioni soggette al regime "de minimis" (Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo e Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2018).

Oltre al tax credit, le attività di spettacolo dal vivo (inclusi concerti e produzioni lirico-sinfoniche) beneficiano anche di un'aliquota IVA agevolata del 10% sui biglietti e sugli abbonamenti, a sostegno dell'accesso del pubblico e per incentivare la partecipazione culturale (art. 74-quater, DPR n. 633/1972).

#### **4.3.4. Esenzioni fiscali per enti culturali non commerciali**

In Italia, gli enti culturali non commerciali iscritti al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS) beneficiano di un regime fiscale agevolato che riconosce il loro ruolo sociale e culturale. Questi enti godono di esenzioni dall'Imposta sul Reddito delle Società (IRES) per i redditi derivanti da immobili utilizzati esclusivamente per attività non commerciali. Inoltre, le attività istituzionali svolte verso i propri associati senza corrispettivi specifici non sono considerate commerciali e, pertanto, non sono soggette a tassazione. Infine, gli enti del Terzo Settore possono beneficiare di esenzioni dall'imposta di bollo e di registro per atti costitutivi, modifiche statutarie e altri documenti necessari allo svolgimento delle loro attività. Queste agevolazioni fiscali mirano a sostenere e promuovere le attività culturali svolte senza scopo di lucro (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2024).

## **Capitolo 5 – Un caso studio: le Fondazioni Lirico-Sinfoniche italiane**

### **5.1. Forma giuridica e implicazioni fiscali**

In Italia, i principali teatri d'opera di interesse nazionale sono stati trasformati in fondazioni lirico-sinfoniche a partire dal 1996 (D.Lgs. n. 367/1996), con lo scopo di garantire maggiore autonomia gestionale e favorire una gestione più moderna ed efficiente. Queste fondazioni, nate dalla trasformazione dei tradizionali enti lirici statali, operano adesso come soggetti giuridici di diritto privato senza scopo di lucro, continuando però a svolgere una funzione pubblica di produzione musicale. Attualmente, le fondazioni lirico-sinfoniche italiane sono 14, tra cui il Teatro alla Scala di Milano, il Teatro di San Carlo di Napoli e il Teatro dell'Opera di Roma.

La trasformazione da enti pubblici a fondazioni lirico-sinfoniche ha comportato un significativo cambio di paradigma, consentendo a questi teatri di accedere a modalità di finanziamento e agevolazioni fiscali fino ad allora limitate o riservate ad altri settori. Nonostante questa modifica nella forma giuridica, tuttavia, lo Stato ha mantenuto un ruolo cruciale di regolatore e garante della cultura (artt. 3 e 9 Cost.). In parallelo, ha acquisito sempre maggiore rilievo la partecipazione dei finanziatori privati, incentivati dagli sgravi fiscali ottenibili nel caso di erogazioni in questo settore, che oggi affiancano in modo significativo il sostegno pubblico. Infatti, il nuovo status ha incentivato non solo l'investimento privato e le donazioni sotto forma di erogazioni liberali, ma anche la possibilità di stipulare contratti di sponsorizzazione più flessibili rispetto agli enti pubblici. Ciò consente ai soggetti privati di sostenere il settore e, al contempo, di ottenere vantaggi personali mediante la deduzione delle spese di sponsorizzazione dal reddito d'impresa (art. 108, comma 2, TUIR), con vantaggi sul profitto di quest'ultima. A tal proposito, è importante evidenziare il ruolo delle istituzioni bancarie, la cui presenza è divenuta sempre più significativa negli ultimi anni — basti pensare a soggetti come Intesa

Sanpaolo<sup>22</sup> e Unicredit<sup>23</sup> —, non solo come partner finanziari, ma anche come promotori di iniziative culturali e sociali.

La riforma ha inciso anche sul regime fiscale applicabile. In precedenza, infatti, non erano previste sostanziali modifiche rispetto al regime ordinario, e i contributi provenivano principalmente da fondi pubblici — un sistema paradossale, in cui lo Stato erogava e contemporaneamente riscuoteva le stesse risorse. Con la modifica, invece, il regime fiscale di riferimento è quello previsto per fondazioni e associazioni, disciplinato dal TUIR (D.P.R. n. 917/1986), che distingue l'imponibile in base alla natura delle attività svolte. Ad oggi, dunque, per i teatri è prevista l'applicazione del regime fiscale “per ente non commerciale” per le attività istituzionali principali (art. 108 TUIR), ovvero per “le attività rese verso corrispettivi che non eccedono i costi diretti”, e del regime fiscale per ente commerciale per le attività accessorie, come la vendita di merchandising o la ristorazione: la fondazione è quindi tenuta a registrare i proventi su libri contabili separati (art. 20 D.P.R. n. 600/1973). Un altro beneficio fiscale generale è l'IVA ridotta al 10% su ingressi e abbonamenti per spettacoli dal vivo, che agevola il pubblico e indirettamente rende più competitivo il teatro (il minore introito IVA è compensato dallo Stato). Anche i contratti di sponsorizzazione culturale godono di una deducibilità fiscale integrale come spesa di pubblicità, incentivando le aziende. A completare la disciplina vi è, infine, il divieto di distribuzione degli utili, che evidenzia ulteriormente il carattere pubblico della fondazione.

## **5.2. Teatro alla Scala di Milano: la composizione dei finanziamenti**

La Fondazione del Teatro alla Scala di Milano rappresenta la più importante istituzione teatrale italiana, per l'elevato rilievo artistico e il significativo riconoscimento a livello internazionale. Per questo motivo, gode di un ampio sostegno pubblico: la quota destinata alla Scala dal Fondo Unico per lo Spettacolo (FUS) è infatti la più elevata tra tutte le fondazioni teatrali italiane: nel 2024 le sono stati assegnati €32.795.923, che

---

<sup>22</sup> Principale partner finanziario del Teatro alla Scala di Milano.

<sup>23</sup> Partner del teatro San Carlo di Napoli.

rappresentano circa il 16,05% del totale<sup>24</sup> (Ministero della Cultura, 2024). Inoltre, è riconosciuta come ente “di particolare interesse nazionale”, rendendola titolare di ulteriori fondi (ad esempio, contributi ex legge 388/2000), per un totale di circa €34.000.000-€35.000.000 all’anno. A questo ammontare si aggiungono gli aiuti regionali e comunali: la regione Lombardia e il Comune di Milano<sup>25</sup> hanno apportato nel 2024 un ulteriore contributo rispettivamente di €3.308.000 e di €3.000.000 (destinato, quest’ultimo a spese di manutenzione del teatro), portando l’ammontare complessivo dell’ingerenza pubblica a circa il 35% (Regione Lombardia, 2024). Il teatro, inoltre, si contraddistingue per il suo vivace tessuto sociale e culturale, che consente alla fondazione di finanziarsi in parte anche con i proventi della propria attività istituzionale: la stagione 2023/2024 ha raggiunto proventi da record, con un incasso da biglietteria pari a €33.800.000 (Mancini, 2024) e ricavi totali pari a 68.300.000, che coprono circa il 50% del budget totale (Fondazione Teatro alla Scala, 2024).

Ciò che però ha realmente caratterizzato il Teatro alla Scala, rendendolo un caso di studio particolarmente interessante, è la strategia intrapresa — resa possibile dalle agevolazioni fiscali statali — che ha portato ad una straordinaria raccolta di fondi privati. Già nel 1991, con la nascita della Fondazione Milano per la Scala — un ente filantropico privato volto a sostenere il Teatro alla Scala attraverso attività culturali e di fundraising — il Teatro ha potuto incrementare la propria quota di donazioni private, che negli ultimi anni si è attestata in media intorno ai €4.000.000 annui (Fondazione Milano per la Scala, 2023). A questi si sono aggiunte le partnership, le sponsorizzazioni e le erogazioni liberali detraibili<sup>26</sup>, che nel 2024 hanno raggiunto i €13.000.000, per un totale, secondo i dati ufficiali dell’Art Bonus, di oltre €17.300.000: un risultato straordinario mai raggiunto prima, che copre circa il 15% del budget della Scala (Art Bonus, 2024). La fondazione, infatti, può contare su un solido gruppo di sponsor corporate, primo tra tutti Intesa Sanpaolo, *Socio Fondatore Sostenitore* dal 2020, ma anche Rolex, BMW, e una folta

---

<sup>24</sup> Nel 2024 il settore lirico-sinfonico ha beneficiato di circa 204,3 milioni di euro dal FNSV, ripartiti secondo percentuali storiche stabilite per il triennio 2017-2019.

<sup>25</sup> Uno dei soci fondatori del Teatro alla Scala.

<sup>26</sup> Erogazioni liberali detraibili per persone fisiche al 19% IRPEF, mentre interamente deducibili per le imprese.

schiera di mecenati individuali, che contribuiscono attivamente alla promozione e alla diffusione della cultura.

A questa prima categoria di agevolazioni, che incide direttamente sui privati e solo indirettamente sul teatro — beneficiario finale dei tributi — si affiancano una serie di misure dirette a sostenere il teatro stesso, tra cui il tax credit, l’IVA agevolata e i crediti d’imposta straordinari, rivelatisi particolarmente importanti durante la pandemia e il caro bollette<sup>27</sup>. Inoltre, sono previste forme di credito d’imposta per investimenti in digitalizzazione, innovazione e sicurezza nei luoghi di spettacolo, oltre a riduzioni degli oneri previdenziali per il personale artistico in determinati casi. Tali misure, che agiscono attraverso la riduzione dei costi di gestione, rappresentano un ulteriore finanziamento statale in forma indiretta di entità non trascurabile per la gestione economico-finanziaria dei teatri. Tuttavia, queste misure, per loro natura, presentano problematiche di difficile quantificazione, come discusso nella parte teorica, rendendo particolarmente complesso il calcolo numerico del loro impatto sul bilancio statale.

Questo modello di finanziamento misto, che combina risorse pubbliche e private, riassume perfettamente l’obiettivo perseguito dal governo di garantire la sostenibilità dei teatri italiani. Esso si configura come la soluzione più efficace per ridurre la dipendenza esclusiva dai contributi statali, che ogni anno risultano sempre più limitati. Tuttavia, va evidenziato come la Scala costituisca, ad oggi, un caso pressoché isolato in Italia: basti pensare al netto divario con il Teatro dell’Opera di Roma, seconda istituzione per importanza, che raggiunge solamente i 2,9 milioni di euro provenienti da fondi privati.

### **5.3. Finanziamenti privati e agevolazioni fiscali: criticità e proposte di miglioramento**

Il sistema delle agevolazioni fiscali ha rappresentato un passaggio fondamentale per aprire la strada ai finanziamenti privati in un settore che ne ha profondamente bisogno. È ormai ampiamente riconosciuto che le fondazioni lirico-sinfoniche e, più in generale, le istituzioni culturali, difficilmente possono raggiungere una sostenibilità economica

---

<sup>27</sup> Un credito per le spese di energia e gas (pari al 25% delle bollette).

autonoma; tuttavia, anche il finanziamento esclusivamente pubblico risulta problematico, sia per la scarsità di risorse disponibili sia per i vincoli di bilancio imposti agli enti pubblici. Allo stesso tempo, se lasciato al libero mercato, la cultura musicale sarebbe difficilmente considerata un settore redditizio in cui investire, a causa della sua tendenza ai fallimenti del mercato. Le agevolazioni fiscali hanno rappresentato dunque la leva per i finanziamenti privati, incentivando la partecipazione di sponsor, donatori e mecenati e ampliando la base di risorse disponibili per le fondazioni. Tuttavia, il sistema attualmente in vigore non rappresenta una soluzione definitiva, ma solo uno dei numerosi tentativi che il governo può mettere in atto per tutelare questo delicato sistema. Anzitutto, emerge il problema dell'instabilità delle risorse finanziarie provenienti dal settore privato, le quali, nella maggior parte dei casi, non costituiscono un introito stabile e continuativo, ma si configurano come contributi straordinari e occasionali. Anche i finanziamenti pubblici, peraltro, vengono annualmente confermati o rimodulati in funzione delle disponibilità delle risorse statali, con il conseguente rischio di una potenziale insufficienza in alcuni esercizi finanziari. Al fine di superare tale difficoltà, sarebbe opportuno prevedere un documento programmatico di medio-lungo termine, che, oltre a integrare le risorse pubbliche e private, possa garantire un flusso di finanziamento pianificabile, scongiurando così situazioni di incertezza gestionale per i teatri d'opera.

Un secondo aspetto riguarda, senza dubbio, il pericolo dell'ingerenza dei privati nella governance di un settore di interesse collettivo: infatti, i finanziatori privati hanno diritto, secondo alcuni criteri, a sedere nei consigli di indirizzo strategico dei teatri di cui sono promotori. Il rischio è che tali soggetti, motivati principalmente da logiche di profitto, possano influenzare i programmi d'azione, orientandoli verso tattiche di mercato che marginalizzano la missione di diffusione culturale in senso stretto.

Infine, ad oggi, gli sgravi fiscali, che hanno rappresentato il principale motore per gli investimenti privati e la rinascita del mecenatismo, non incidono sulle disparità esistenti sul piano territoriale. I soggetti privati, infatti, tendono a concentrare sponsorizzazioni e investimenti in quelle aree dove possono generare un ritorno economico o reputazionale più significativo, contribuendo così alla sostenibilità finanziaria di una parte delle fondazioni, mentre nelle aree periferiche i flussi in entrata rimangono sostanzialmente invariati. Ciò determina una distribuzione diseguale delle risorse a livello nazionale, accentuando il divario tra i territori più dinamici e quelli economicamente svantaggiati.

È quindi evidente che alle agevolazioni fiscali e ai finanziamenti pubblici, che rimangono strumenti imprescindibili per la sopravvivenza del settore, occorre affiancare una strategia volta a sviluppare efficaci politiche di audience development e marketing culturale. È ormai riconosciuto, infatti, che la musica classica— quella dei teatri d’opera — rappresenta un settore che attraversa una fase di declino e che non riscuote più lo stesso interesse da parte delle giovani generazioni, risultando spesso distante e poco attraente. Diventa dunque fondamentale incentivare la partecipazione del pubblico, in particolare delle fasce più giovani, affinché i contribuenti di domani — coloro che in primis dovranno garantire la sostenibilità economica dei teatri — continuino a sostenere e a investire in questo patrimonio artistico e culturale, contribuendo così a preservarne il valore sociale e identitario.

## Conclusioni

La trattazione ha esaminato il ruolo delle agevolazioni fiscali all'interno del sistema tributario italiano, evidenziandone le caratteristiche, le finalità e le criticità. Al fine di applicare la teoria descritta a un caso pratico, si è inoltre proceduto a valutare la situazione economico finanziaria del Teatro alla Scala di Milano, analizzandone, in particolare, la forma giuridica, le implicazioni fiscali e la composizione dei finanziamenti tra pubblico e privato.

Dall'analisi condotta emerge il notevole vantaggio per la fondazione derivante dall'effetto dell'Art Bonus e degli altri crediti d'imposta, strumenti che agiscono come forme di sostegno indiretto. L'Art Bonus, infatti, si configura come un'agevolazione fiscale sotto forma di credito d'imposta detraibile, di cui beneficia non solo il contribuente che decide di effettuare una donazione, ma anche il destinatario (la fondazione), che riceve risorse aggiuntive. Questa misura, dal carattere distorsivo incentivante, induce il contribuente a modificare il proprio comportamento, effettuando donazioni che altrimenti potrebbe non realizzare o realizzare in misura inferiore. Tale meccanismo evidenzia come l'Art Bonus rappresenti un esempio virtuoso di tax expenditures, utilizzando la leva fiscale per promuovere comportamenti socialmente desiderabili come il mecenatismo culturale. Non a caso, gran parte della dottrina economica e giuridica riconosce a questo provvedimento un importante valore, poiché stimola i contributi privati e rafforza il legame tra cittadini e istituzioni culturali.

Tuttavia, l'analisi quantitativa dei dati finanziari non ha consentito di rilevare un elemento fondamentale per valutare appieno l'impatto delle agevolazioni fiscali: il risparmio d'imposta in senso stretto derivante dagli sgravi, poiché questo non figura nel bilancio della fondazione.

Un'ulteriore agevolazione statale difficilmente quantificabile consiste nell'applicazione di un nuovo regime fiscale, più favorevole rispetto a quello ordinario, adottato in seguito al Decreto Legislativo 29 giugno 1996, n. 367, che ha trasformato il Teatro alla Scala in Fondazione. Questo mutamento rende particolarmente complesso valutare con precisione il vantaggio economico derivante da tale regime agevolato, poiché sarebbe necessario ricostruire e ricalcolare tutti i costi e le entrate della fondazione secondo le regole fiscali ordinarie applicabili alle imprese non beneficiarie di esenzioni. Inoltre, questa

trasformazione giuridica rende ormai impossibile stimare anche l'onere per lo Stato in termini di minori entrate, che si aggiunge ai programmi di spesa diretta (come il FUS) e ai costi sopportati dall'erario per le misure agevolative indirette, che restano le uniche spese quantificabili in questo processo.

Ciò che potrebbe apparire a prima vista come un limite rappresenta, in realtà—come già evidenziato nella parte teorica—una caratteristica intrinseca delle tax expenditures. La scarsa trasparenza delle agevolazioni fiscali e la difficoltà di valutarne con precisione l'impatto economico costituiscono, infatti, una delle principali critiche mosse a questo strumento di politica tributaria. Il caso concreto analizzato, pur limitato alla dimensione di una singola “azienda” come la Scala, è comunque sufficiente a evidenziare le criticità che affliggono l'intero sistema fiscale italiano nel garantire trasparenza e rendicontazione delle spese fiscali.

Alla luce di queste considerazioni, è certamente auspicabile che le future riforme fiscali introducano regole di contabilizzazione più chiare e uniformi, capaci di consentire una misurazione più precisa delle agevolazioni fiscali connesse alle tax expenditures. Solo attraverso una riduzione del numero delle agevolazioni e alla definizione di strumenti di monitoraggio più rigorosi, sarà infatti possibile sostituire le definizioni approssimative di “Effetti di trascurabile entità” o “Non quantificabile” presenti nel Rapporto sulle spese fiscali 2024, con dati certi e verificabili, e contribuire in tal modo a rendere il sistema tributario più equo, trasparente ed efficace.

## Bibliografia

- Agenzia delle Entrate. (2014). *Risoluzione n. 116/E – Istituzione del codice tributo “6842” per l’Art Bonus*.
- Agenzia delle Entrate. (2022). *Risoluzione n. 45/E – Istituzione del codice tributo “6953” per il credito d’imposta per le imprese culturali e creative*.
- Baldini, M., & Mantovani, D. (2007). *La spesa fiscale in Italia*. Il Mulino.
- Banca d’Italia. (2021). *Rapporto sulla stabilità finanziaria*. Roma: Banca d’Italia.
- Baumol, W. J., & Bowen, W. G. (1966). *Performing Arts: The Economic Dilemma*. New York: Twentieth Century Fund.
- Beer, S., Benedek, D., Erard, B., & Loerprick, J. (2022). *How to evaluate tax expenditures*. International Monetary Fund. Retrieved from <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2022/11/How-to-Evaluate-Tax-Expenditures-525166>
- Burman, L. E., & Phaup, M. (2011). Tax expenditures, the size and efficiency of government, and implications for budget reform. *National Tax Journal*.
- Burman, L. E., & Slemrod, J. (2012). *Taxes in America: What everyone needs to know*. Oxford University Press.
- Burman, L. E., Geissler, C., & Toder, E. J. (2008). How big are total individual income tax expenditures, and who benefits from them? *Tax Policy Center*.
- Capitta, R. (2020). Art Bonus: uno strumento efficace per il finanziamento della cultura? *Economia della Cultura*, 3, 423–439.
- Commissione Europea. (2013). *Regolamento (UE) n. 1407/2013 relativo all’applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea agli aiuti “de minimis”*. *Gazzetta ufficiale dell’Unione europea*, L 352.
- Commissione Europea. (2021). *Regolamento (UE) 2021/818 che istituisce il programma Europa Creativa (2021–2027)*. Bruxelles: Commissione Europea.

- Commissione Europea. (2024). *Raccomandazioni specifiche per Paese – Italia 2024*. Bruxelles: Commissione Europea.
- Consiglio d’Europa. (2005). *Convenzione quadro sul valore del patrimonio culturale per la società (Convenzione di Faro)*. Faro, 27 ottobre 2005.
- Corte dei Conti. (2022). *Relazione sulla gestione delle agevolazioni fiscali in Italia*. Roma: Corte dei Conti.
- Corte dei Conti. (2023). *Relazione sulla gestione delle agevolazioni fiscali in Italia*. Roma: Corte dei Conti.
- Corte dei Conti. (2023). *Relazione sulla gestione delle fondazioni lirico-sinfoniche (anno 2020) (Deliberazione n. 69/2023/G)*. Retrieved from <https://www.corteconti.it/Download?id=7654>
- Davie, B. (2004). Tax expenditures: The basics. *New Directions for Evaluation*, 2004(104), 15–27.
- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601. (1973). *Disciplina delle agevolazioni tributarie*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.
- Decreto Legislativo 4 agosto 2015, n. 160. (2015). *Disposizioni in materia di monitoraggio delle spese fiscali*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.
- Fichera, F. (2016). Agevolazioni fiscali, bilancio delle tax expenditures e politica tributaria: il caso italiano. Available at: <https://iris.unito.it/retrieve/e27ce431-d66c-2581-e053-d805fe0acbaa/Downloads/urly.it/3cvsz>
- Fichera, M. (2012). *Agevolazioni fiscali, bilancio delle tax expenditures e politica tributaria: il caso italiano*. Milano: Giuffrè.
- Fondazione Symbola & Unioncamere. (2023). *Io sono cultura – L’Italia della qualità e della bellezza sfida la crisi*. Retrieved from <https://symbola.net/ricerca/io-sono-cultura-2023/>

- Fondazione Teatro alla Scala. (2023). *Bilancio d'esercizio 2022*. Retrieved from <https://www.teatroallascala.org/it/trasparenza.html>
- Fondazione Teatro alla Scala. (2024). *Bilancio di esercizio 2023*. Retrieved from [https://teatroallascala.portaletrasparenza.net/download/bilanci/34/o\\_1i2bket7i1n9kd2q1ucr4od1btgg.pdf](https://teatroallascala.portaletrasparenza.net/download/bilanci/34/o_1i2bket7i1n9kd2q1ucr4od1btgg.pdf)
- Gravelle, J. G. (2005). The economic effects of tax expenditures: Evaluating the tax subsidies to housing and retirement savings. *Congressional Research Service*.
- Howard, C. (1997). *The hidden welfare state*. Princeton University Press.
- Istat. (2024). *Rapporto annuale sulle agevolazioni fiscali*. Roma: Istituto Nazionale di Statistica.
- ISTAT. (2024). *Rapporto annuale sulle agevolazioni fiscali*. Roma: Istituto Nazionale di Statistica.
- ISTAT. (2024a). *Cittadini e tempo libero – Partecipazione culturale 2023*. Retrieved from <https://www.istat.it/it/archivio/partecipazione-culturale>
- ISTAT. (2024b). *Il benessere equo e sostenibile in Italia – Rapporto BES 2023*. Retrieved from <https://www.istat.it/it/archivio/287720>
- Italia. Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. *Testo Unico delle Imposte sui Redditi (TUIR)*. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale n. 302, 31 dicembre 1986. Retrieved from <https://www.normattiva.it/urires/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.presidente.repubblica:1986-12-22;917!vig=>
- Italia. Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600. *Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi*. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale n. 268, 9 ottobre 1973. Retrieved from <https://www.normattiva.it/urires/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.presidente.repubblica:1973-09-29;600!vig=>
- Italia. Decreto Legislativo 29 giugno 1996, n. 367. *Disciplina delle fondazioni lirico-sinfoniche*. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale n.

154, 3 luglio 1996. Retrieved from <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1996/07/03/096G0303/sg>

- Kleinbard, E. D. (2014). *We are better than this: How government should spend our money*. Oxford University Press.
- Legge 29 dicembre 1990, n. 408. (1990). *Delega al Governo per la revisione delle imposte*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.
- Legge 30 dicembre 1991, n. 413. (1991). *Delega al Governo per la razionalizzazione delle agevolazioni fiscali*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.
- Legge 30 dicembre 2020, n. 178. (2020). *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.
- Legge 9 agosto 2023, n. 111. (2023). *Delega al Governo per la riforma fiscale*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.
- Legge 9 ottobre 1971, n. 825. (1971). *Delega al Governo per la riforma tributaria*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.
- Mancini, G. (2024, 27 novembre). Dicembre già sold out alla Scala. Meyer: "Lascio un teatro più moderno". *Il Sole 24 Ore*. Retrieved from <https://www.ilsole24ore.com/art/dicembre-gia-sold-out-scala-meyer-lascio-teatro-piu-moderno-AGXwmfOB>
- Ministero dell'Economia e delle Finanze. (2011). *Relazione sulle spese fiscali*. Roma: MEF.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze. (2015). *Relazione annuale sulle spese fiscali*. Roma: MEF.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze. (2024). *Rapporto annuale sulle spese fiscali 2024*. Roma: MEF. <https://www.mef.gov.it/export/sites/MEF/documenti-allegati/2024/RSF-2024.pdf>

- Ministero della Cultura. (2022a). *Decreto ministeriale 3 maggio 2022 – Disciplina del credito d'imposta per le imprese culturali e creative*. Retrieved from <https://cultura.gov.it>
- Ministero della Cultura. (2022b). *Avviso pubblico per la concessione del credito d'imposta alle imprese culturali e creative*. Retrieved from <https://cultura.gov.it>
- Ministero della Cultura. (2023). *Art Bonus – Benefici fiscali per chi investe nella cultura*. Retrieved from <https://artbonus.gov.it/>
- Ministero della Cultura. (2024). *Statistiche Art Bonus*. Retrieved from <https://www.artbonus.gov.it/statistiche.html>
- Ministero della Cultura. (2024a). *Ripartizione del Fondo Unico per lo Spettacolo – anno 2023*. Retrieved from <https://www.beniculturali.it/fus>
- Ministero della Cultura. (2024b). *Decreto Ministeriale 10 aprile 2015 – Criteri di ripartizione FUS*. Retrieved from <https://www.beniculturali.it/decreto-ministeriale-10-aprile-2015>
- Ministero delle Finanze. (1992). *Inventario delle agevolazioni fiscali*. Roma: Ministero delle Finanze.
- OECD. (2010). *Tax expenditures in OECD countries*. OECD Publishing.
- Pedone, A. (1989). *La questione tributaria: analisi e proposte*. Il Mulino.
- Philipps, L. (2008). *Tax expenditures: A critical perspective* (p. 45). Cambridge University Press.
- Piazzini, R. (2015). Il mecenatismo culturale e l'Art Bonus. *Aedon – Rivista di arti e diritto on line*, 2.
- Pichet, É. (2016). *Teoria generale delle spese sociali e fiscali*. Paris: Economica. Università degli Studi di Torino.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri. (2021). *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*. Retrieved from <https://www.governo.it/it/pnrr>

- Presidenza del Consiglio dei Ministri. (2024). *Art Bonus – Guida all’uso per le fondazioni lirico-sinfoniche*. Retrieved from <https://artbonus.gov.it>
- Regione Lombardia. (2024). *Contributi regionali agli enti partecipati, Fondazione Teatro alla Scala*. Retrieved from <https://www.lombardianotizie.online/contributi-enti-partecipati/>
- Riccio, E., Pultrone, G., Pace, G., Cena, L., Arriaga, M., Andronico, M., & Staropoli, P. (2021). *Tax expenditures: Definizione e applicazione*.
- Sacco, P. L., Ferilli, G., & Blessi, G. T. (2018). Culture 3.0: A new perspective for the creative economy. *Economia della Cultura*, 28(1), 5–24. <https://doi.org/10.1446/89365>
- Schick, A. (2007). *The federal budget: Politics, policy, process*. Brookings Institution Press.
- Surrey, S. S. (1973). *Pathways to tax reform: The concept of tax expenditures*. Harvard University Press.
- Surrey, S. S., & McDaniel, P. R. (1980). *Tax expenditures*. Harvard University Press.
- Tanzi, V. (2011). *Government versus markets: The changing economic role of the state*. Cambridge University Press.
- Travaglini, C. (2016). *Le politiche culturali tra vincoli finanziari e partenariato pubblico-privato*. Bologna: Il Mulino. [Symbola+1Symbola+1](#)
- Vittorio Uckmar. (1999). *Principi comuni di diritto costituzionale tributario* (2<sup>a</sup> ed.).