

DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

L'INFLATION REDUCTION ACT: A CHI SI RIVOLGONO LE MISURE APPROVATE DAL CONGRESSO STATUNITENSE IN TEMA DI IMPOSIZIONE FISCALE, SALUTE ED ENERGIA PULITA?

Posted on 2 Novembre 2022 by [Paola Valerio](#)

Con l'approvazione dell'[Inflation Reduction Act](#) (IRA) da parte del Congresso statunitense, avvenuta all'esito delle votazioni del 7 agosto 2022 al Senato e del 12 agosto 2022 alla Camera dei Rappresentanti, l'Amministrazione Biden ha raggiunto un fondamentale obiettivo del proprio programma politico.

Il clamore suscitato dall'approvazione della legge, senz'altro nell'ambito dell'opinione pubblica interna, ma altresì tra gli osservatori e i commentatori internazionali, è dovuto a una molteplicità di ragioni. In primo luogo, l'IRA costituisce il punto di arrivo di lunghi e tortuosi negoziati che, pur a seguito dei pesanti ridimensionamenti subiti dalle proposte iniziali, sono giunti al superamento complessivo delle resistenze opposte più o meno pretestuosamente in Senato da alcuni esponenti che si sono mostrati restii dinnanzi alle misure proposte, specie riguardo agli aumenti all'imposizione fiscale e al correlato passaggio all'energia pulita. In secondo luogo, anche a voler prescindere dal rilievo del risultato sul piano politico, gli interventi prospettati sono visti come un eccezionale

passo in avanti per la progressiva riduzione delle emissioni inquinanti a livello globale, nucleo essenziale dell'IRA, cui si accinge peraltro uno dei Paesi maggiormente responsabili delle condotte nocive. La legge, infine, non si limita a introdurre disposizioni legate alla salvaguardia dell'ambiente e al controllo del clima, ma contiene anche provvedimenti volti a ridurre i costi della tutela della salute e a riformare le strutture a dir poco obsolete dell'amministrazione tributaria del Paese.

Ebbene, per comprendere l'effettiva portata delle misure proposte, e per ricostruire il quadro dei benefici che queste possono concretamente apportare, è opportuno esaminarne alcuni profili cruciali.

Imposizione fiscale.

Alla riforma in ambito tributario è dedicato il Title I – Subtitle A dell'IRA, rubricato "Deficit Reduction" e costituito da tre diverse parti: "Corporate Tax Reform", "Excise Tax On Repurchase Of Corporate Stock" e "Funding The Internal Revenue Service And Improving Taxpayer Compliance".

Mentre le prime due parti delineano le tanto auspiccate riforme dedicate, rispettivamente, all'introduzione di un'aliquota fiscale minima del 15% per le società con entrate annuali superiori al miliardo di dollari, e all'imposizione di un'accisa dell'1% sull'acquisto di azioni proprie, la terza parte riguarda interamente le misure di riorganizzazione dell'Internal Revenue Service (IRS), agenzia federale preposta alla gestione e al controllo degli adempimenti tributari.

L'indifferibilità dei provvedimenti volti a migliorare il funzionamento dell'IRS emerge con tutta evidenza in un [articolo](#) dal titolo assai suggestivo, accompagnato da un reportage fotografico altrettanto eloquente, pubblicato dal Washington Post all'indomani del voto del Senato. Del resto, se le istituzioni che curano la riscossione delle tasse sono in affanno per la complessità delle leggi da applicare e per l'arretratezza degli strumenti a disposizione, non possono che intensificarsi anche le difficoltà incontrate dal Governo federale nel reperimento delle risorse necessarie per finanziare interventi di sostegno di qualsiasi tipo.

Proprio alla luce di tali difficoltà, la legge in commento assegna all'agenzia circa 80 miliardi di dollari da distribuire in alcune aree di intervento

espressamente indicate: il miglioramento dei servizi ai contribuenti, le attività di monitoraggio e di enforcement, l'ammodernamento degli uffici e degli strumenti operativi, lo sviluppo e la diffusione di tecnologie informatiche di supporto.

Secondo quanto prospettato dai promotori della riforma, dal solo miglior funzionamento dell'IRS nelle attività di riscossione potrebbero derivare decine di miliardi di dollari di nuove entrate.

Salute.

Il Subtitle B, rubricato "Prescription Drug Pricing Reform", contiene le disposizioni volte a ridurre il costo di alcuni medicinali di particolare rilievo, obiettivo impellente anche alla luce del pesante aumento dell'inflazione negli ultimi tempi.

Nella prima parte, "Lowering prices through drug price negotiation", si introducono modifiche al Social Security Act e si affida al Segretario del Department of Health and Human Services (DHHS) il compito di selezionare i medicinali da tutelare e di avviare negoziazioni con i relativi produttori al fine di concordare un prezzo massimo di vendita. Il prezzo offerto dal Segretario, tuttavia, non può andare oltre certi limiti indicati dalla legge, ed è prevista la possibilità di concludere un accordo per definire i poteri di monitoraggio sul rispetto del prezzo fissato. Le violazioni vengono comunque assoggettate ad apposite sanzioni, anche sotto forma di un aumento dell'imposizione, e i poteri di sindacato amministrativo e giurisdizionale sulle determinazioni assunte in questo contesto vengono sensibilmente limitati.

La seconda parte, "Prescription Drug Inflation Rebates", disciplina nel dettaglio lo scambio di informazioni tra il DHHS e i produttori di medicinali il cui costo è in parte coperto dal programma Medicare, prevedendo meccanismi di aggiustamento per i casi di carenza di medicinali e di aumento dei prezzi in misura superiore all'inflazione.

Nella terza parte, "Improvements and Maximum Out-of-Pocket Cap for Medicare Beneficiaries", viene fissato il tetto di 2,000 dollari all'anno per la spesa dei medicinali sostenuta da coloro che beneficiano delle previsioni di cui alla Parte D del Medicare, a partire dal 2025. Si tratta, invero, di una misura drastica e [ampiamente dibattuta](#), la cui applicazione resta dunque

assai incerta.

Seguono poi una quarta parte che riguarda il “Continued Delay Of Implementation Of Prescription Drug Rebate Rule” e una quinta parte rubricata “Miscellaneous”, in cui sono contenute importanti disposizioni relative alla copertura totale dei costi dei vaccini per adulti nell’ambito della Parte D del Medicare, nonché del Medicaid e del Children's Health Insurance Program (CHIP); si introduce, inoltre, un tetto di 35 dollari al costo mensile dell’insulina per i pazienti che beneficiano del Medicare.

Il Subtitle C, “Affordable Care Act Subsidies” introduce, infine, una proroga ai sussidi volti a ridurre il costo del premio assicurativo nell’ambito dell’Affordable Care Act fino al 2025 per i contribuenti il cui reddito non supera la soglia del 400% del Federal Poverty Level.

Energia pulita.

Il Subtitle D, “Energy Security” contiene le modifiche alla legge tributaria federale (l’Internal Revenue Code del 1986) volte a stimolare la transizione verso l’energia pulita. Il governo prevede consistenti investimenti, tanto sotto forma di erogazioni dirette quanto sotto forma di crediti di imposta, da distribuire in molteplici attività: creazione di infrastrutture a zero emissioni, maggior ricorso all’energia nucleare, efficientamento degli edifici e diffusione dei veicoli elettrici.

Senza soffermarsi, in questa sede, sulle cifre di spesa stimate e sulle percentuali dei tagli alle emissioni prospettate ([dati ampiamente diffusi](#) e generalmente commentati con soddisfazione dagli esperti) è interessante evidenziare quali siano i destinatari dei benefici economici, da un lato, e i poteri riconosciuti alle istituzioni preposte all’applicazione delle disposizioni e al monitoraggio sul loro rispetto, dall’altro.

Quanto al primo aspetto, lo strumento principale proposto nella legge è senz’altro il credito di imposta, strumento che, notoriamente, si esplica in una delega degli interventi di efficientamento per lo più all’iniziativa dei privati. Anche i sussidi previsti, d’altro canto, intervengono a ridurre i costi delle tecnologie meno inquinanti (dai fornelli a induzione ai pannelli solari), ma lasciano una parte non indifferente della spesa pur sempre a carico di ciascun consumatore. Nella Sezione 13103, tuttavia, si introducono apprezzabili disposizioni volte a stimolare la diffusione

dell'energia solare ed eolica nell'ambito delle comunità a basso reddito tramite bonus più generosi. Nel Title III, inoltre, si fa riferimento a prestiti e sussidi a fondo perduto finalizzati all'efficientamento delle abitazioni, da assegnare secondo programmi stabiliti dal Segretario di riferimento (Secretary of Housing and Urban Development) e nelle disposizioni successive vengono istituiti specifici fondi per promuovere la transizione ecologica delle comunità tribali.

Con riferimento al ruolo delle istituzioni nel controllo sugli interventi prospettati, se è vero che la legge assegna ingenti risorse a diverse agenzie (*in primis* Environmental Protection Agency, National Oceanic and Atmospheric Administration, Council on Environmental Quality) al fine di vigilare sull'implementazione dei progetti, le disposizioni circa i poteri concreti di queste ultime appaiono tutt'altro che chiare e definite. Invero, all'indomani di un'ennesima [sentenza esautorante](#) pronunciata dalla Corte Suprema, il legislatore avrebbe potuto disporre deleghe più precise: all'EPA vengono affidati, ad esempio, compiti generici come "*provide for the development of efficient, accurate, and timely reviews for permitting and approval processes*" o "*develop and carry out a program ... for construction materials used in transportation projects*", compiti il cui esatto contenuto rischia di diventare oggetto del *judicial review* tendenzialmente limitante delle Corti federali.

Di particolare interesse risultano, infine, le disposizioni che prevedono investimenti finalizzati alla tutela e all'ampliamento delle aree verdi e delle aree costiere del Paese, [sebbene tali investimenti possano ritenersi esigui](#) in confronto alle reali necessità e al budget complessivo previsto per la riforma.

Attraverso le diverse misure introdotte dall'Inflation Reduction Act, dunque, il Governo statunitense ha inteso dare una (forse solo iniziale) risposta a diverse delle istanze non più rinviabili del nostro tempo. La scelta politica sembra essersi indirizzata verso obiettivi di redistribuzione, pur in considerazione dei pesanti tagli che le misure, come inizialmente concepite, hanno dovuto subire al fine di convincere fino all'ultimo dei quarantotto democratici al Senato, il cui voto, sommato a quello dei due senatori indipendenti e della Vicepresidente Kamala Harris, ha consentito

di superare l'opposizione compatta dei cinquanta senatori repubblicani. Resta tuttavia il dubbio circa il reale peso di un simile intervento nel contesto statunitense: potrebbe rappresentare, certo, un significativo passo verso un cambio di rotta epocale, ma potrebbe altresì rimanere un isolato tentativo di salvataggio *in extremis*, se non mera lettera morta, incapace di incidere davvero sulle diseguaglianze strutturali e sugli abusi spregiudicati che appaiono radicati nel Paese.

Invero, mentre in tema di imposizione fiscale e di tutela della salute la legge in commento promuove un rafforzamento delle istituzioni, nell'ambito del contrasto al cambiamento climatico il coinvolgimento dei poteri pubblici risulta solo marginale. Il Governo statunitense indica una rotta, offre degli stimoli per intraprenderla e si dota finanche delle risorse necessarie per sostenerla, ma il ruolo più rilevante nel passaggio dai discorsi programmatici alle azioni concrete è, ancora una volta, devoluto espressamente agli operatori del mercato. A questi ultimi vengono infatti affidate le attività cruciali per realizzare gli obiettivi prospettati: lo sviluppo responsabile di progetti sostenibili, la sana gestione degli investimenti e l'efficiente realizzazione dei piani di intervento tanto nel breve quanto nel lungo periodo.