



RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 5

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

6^a COMMISSIONE PERMANENTE (Finanze e tesoro)

**INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI STRUMENTI DI
INCENTIVAZIONE FISCALE CON PARTICOLARE
RIFERIMENTO AI CREDITI DI IMPOSTA**

19^a seduta: giovedì 2 febbraio 2023

Presidenza del presidente GARAVAGLIA

INDICE**Audizione del rappresentante del Dipartimento delle finanze**

PRESIDENTE	Pag. 3, 16, 20	SPALLETTA	Pag. 3, 17, 18 e <i>passim</i>
ORSOMARSO (Fdl)	16, 20	MONTEDURO	18

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori

Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Azione-Italia Viva-RenewEurope: Az-IV-RE; Civici d'Italia-Noi Moderati (UDC-Coraggio Italia-Noi con l'Italia-Italia al Centro)-MAIE: Cd'I-NM (UDC-CI-NcI-IaC)-MAIE; Forza Italia-Berlusconi Presidente-PPE: FI-BP-PPE; Fratelli d'Italia: FdI; Lega Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: LSP-PSd'Az; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico-Italia Democratica e Progressista: PD-IDP; Per le Autonomie (SVP-Patt, Campobase, Sud Chiama Nord): Aut (SVP-Patt, Cb, SCN); Misto: Misto; Misto-ALLEANZA VERDI E SINISTRA: Misto-AVS.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Giovanni Spalletta, direttore generale, accompagnato dalla dottoressa Maria Teresa Monteduro, Direttore della direzione studi e ricerche economico fiscali, dal dottor Andrea Giannone e dal dottor Renato Dagostino, della direzione legislazione tributaria e federalismo fiscale del Dipartimento delle finanze.

I lavori hanno inizio alle ore 14,05.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, nonché la trasmissione televisiva sui canali *web* e satellitare del Senato della Repubblica, e che la Presidenza ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso. Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverto inoltre che, previa autorizzazione del Presidente del Senato, la pubblicità della seduta odierna è assicurata anche attraverso il resoconto stenografico.

Audizione del rappresentante del Dipartimento delle finanze

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti di imposta, sospesa nella seduta del 31 gennaio.

È oggi prevista l'audizione del dottor Giovanni Spalletta, rappresentante del Dipartimento delle finanze.

SPALLETTA. Signor Presidente, ringrazio lei e gli onorevoli senatori per l'opportunità, che ci viene data, di contribuire al dibattito sugli strumenti di incentivazione fiscale con riferimento in particolare ai crediti di imposta. Prima di iniziare, desidero presentare i collaboratori che mi accompagnano: la dottoressa Maria Teresa Monteduro, direttore della Direzione studi e ricerche economico fiscali, il dottor Andrea Giannone e il dottor Renato Dagostino, della Direzione legislazione tributaria e federalismo fiscale.

La prima considerazione è che gli strumenti di incentivazione fiscale rilevano non soltanto dal punto di vista della politica tributaria, tenuto conto che evidentemente incidono sui tratti distintivi dei singoli tributi, ma anche sotto il profilo degli obiettivi di politica economica e sociale e sotto il profilo dei costi e della politica di bilancio.

Quanto al profilo di politica tributaria, le spese fiscali in deroga al sistema tributario di riferimento rappresentano imposte non riscosse in virtù di un trattamento fiscale specifico o preferenziale di determinati contribuenti o di determinati settori economici. Quindi, da questo punto di vista costituiscono una deviazione rispetto a una regola fiscale di riferimento che potremmo assumere come un *benchmark*.

Ovviamente, sappiamo che possono assumere molte forme: deduzioni dalla base imponibile, crediti di imposta, esclusioni ed esenzioni, aliquote ridotte, differimenti di pagamenti dei tributi. In ogni caso, sono abbattimenti del debito di imposta che producono poi, sul bilancio dello Stato, un effetto analogo a quello dei provvedimenti di spesa.

In relazione agli aspetti di politica tributaria e, più in generale, di politica economica, bisogna ricordare che in Italia, con il decreto legislativo n. 160 del 2015, che attuava la legge delega n. 23 del 2014, è stata istituita una specifica commissione tecnica, incaricata di redigere annualmente un rapporto delle *tax expenditures* (le spese fiscali), il quale viene allegato allo stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato.

In relazione alla redazione di questo rapporto, la commissione tecnica ha adottato un approccio normativo, il che vuol dire che considera spese fiscali, cioè *tax expenditures*, tutte quelle disposizioni agevolative che non sono strutturali, che quindi non ineriscono alla peculiare struttura del tributo, ma che invece costituiscono una deviazione rispetto alla normativa vigente: quindi, non rispetto a un modello teorico di legislazione fiscale, ma rispetto alla normativa vigente.

Per quanto riguarda gli obiettivi di politica economica che possono essere perseguiti attraverso l'introduzione di agevolazioni fiscali, è chiaro che le agevolazioni possono essere funzionali al perseguimento di finalità generali. Un esempio molto interessante, sia dal punto di vista della politica industriale sia per quello che riguarda i profili, invece, di contabilità pubblica riguarda i sussidi pubblici che vengono dati anche sotto forma di credito d'imposta, per incentivare gli investimenti in ricerca e sviluppo; oppure quelli che, più in generale, sono in grado di influire sui processi di produzione e di consumo e che rappresentano, nel lungo periodo, un fattore importante per la competitività e la produttività delle imprese e quindi per la crescita economica del Paese.

Altro esempio, ovviamente, è quello dei bonus edilizi, che si inseriscono in un processo molto ampio di rinnovamento del patrimonio edilizio del Paese e che, più di recente, sono stati indirizzati al perseguimento di obiettivi di efficientamento energetico significativi. Proprio questi obiettivi hanno consentito, evidentemente, l'inserimento di queste misure tra quelle finanziate a carico del PNRR.

Resta l'ultimo profilo, quello che riguarda i costi e la politica di bilancio. È evidente che i trattamenti agevolativi determinano una mancata entrata e quindi hanno un costo per il bilancio pubblico. In anni relativamente recenti, si è acceso il dibattito sulla necessità di razionalizzare e rivedere le spese fiscali, in relazione quasi sempre proprio ad aspetti connessi al miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

Ricordo, per esempio, che con la legge n. 196 del 2009, che ha riordinato la contabilità pubblica, è stato previsto che il censimento di tutte le misure di esenzione, esclusione e riduzione dell'imponibile, dell'imposta e, in generale, di tutti i regimi di favore fosse incluso nella nota integrativa dello stato di previsione dell'entrata del bilancio annuale dello Stato, con l'obiettivo di inserire in modo organico il monitoraggio delle spese fiscali all'interno del processo di bilancio, al fine di renderne possibile un'efficace azione di revisione.

Quindi, in linea con le *best practices* internazionali, qui vi è l'idea di dover migliorare la trasparenza dei conti e del processo di approvazione del bilancio. A legislazione vigente, infatti, il rapporto sulle spese fiscali della commissione tecnica di cui abbiamo parlato prima dovrebbe costituire la base informativa di un rapporto programmatico annuale da inserire nella NADEF.

Questa Nota dovrebbe esplicitare gli indirizzi per ridisegnare interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali. Poi, la manovra di bilancio dovrebbe introdurre le misure di dettaglio, che concretamente dovrebbero realizzare questa revisione.

È da più parti ritenuto che gli strumenti di incentivazione fiscale presenti nel sistema tributario italiano necessitino di una razionalizzazione ampia e organica, che tenga conto anche della complessità e della molteplicità degli obiettivi che alle agevolazioni fiscali vengono affidati.

In questa fase congiunturale in particolare, forse la razionalizzazione degli incentivi fiscali dovrebbe assumere come finalità principale quella di sostenere la crescita della nostra economia, che è stata fortemente provata dalle recenti crisi, dal Covid-19 al conflitto russo-ucraino. Chiaramente, questi eventi hanno prodotto inevitabili ricadute sul tessuto economico e produttivo e sociale del Paese, cui si associa evidentemente anche un'altra esigenza, quella di dare al sistema tributario un maggior grado di certezza semplificando le norme tributarie.

Nel contesto delle misure di agevolazione fiscale, un'attenzione particolare merita la tipologia del credito d'imposta, perché è differente da altre tipologie di agevolazioni fiscali, le quali incidono sulla determinazione dell'imponibile o dell'imposta e che quindi non consentono di determinare in via preventiva né il reale vantaggio fiscale che deriva al contribuente né in termini esatti la spesa a carico dell'amministrazione.

A differenza di queste altre misure infatti, i crediti d'imposta consentono di determinare *ex ante* l'ammontare del beneficio e di monitorare nel tempo la spesa in termini di risorse stanziate. Anche per questo motivo, i crediti d'imposta costituiscono oggi uno degli strumenti più usati dal legislatore in ambito tributario in relazione a finalità diverse: la finalità generale di favorire lo sviluppo economico a livello nazionale; oppure di favorire lo sviluppo di determinati territori, incentivando investimenti specifici da parte delle imprese.

Un'altra finalità è quella di riconoscere, in capo a consumatori finali che acquistano determinati beni, uno sconto sul prezzo di acquisto di determinati prodotti e servizi. Qui il credito d'imposta è semplicemente la

modalità con cui viene restituito al commerciante l'anticipazione dello sconto praticato.

Un'altra possibile finalità assegnata ai crediti d'imposta è quella di ristorare e sostenere le imprese in conseguenza di calamità naturali o di *shock* dell'economia. Quindi, in qualche modo i crediti d'imposta possono essere tripartiti: ci sono quelli di natura agevolativa, che servono per incentivare la ricerca e comunque lo sviluppo economico del Paese; quelli che sono riconosciuti a titolo di rimborso di uno sconto praticato e quelli che, invece, hanno proprio la natura di sussidio e di ristoro.

Evidentemente, quando si parla di credito d'imposta, ma più in generale quando si parla di agevolazione fiscale, bisogna dar conto che dobbiamo rapportarci, in primo luogo, a vincoli provenienti dalla normativa comunitaria. Teniamo presente che, ogni volta che possono intervenire elementi di selettività, dobbiamo prendere le adeguate contromisure, perché non tutto è consentito, almeno in questo assetto normativo.

Poi sappiamo che vi è una discussione a livello europeo che vorrebbe allentare i vincoli della normativa sugli aiuti di Stato ma, oggi come oggi, la nostra prima preoccupazione è quella di confrontarci con queste normative unionali sugli aiuti di Stato, che evidentemente tutelano le condizioni di concorrenza.

Sempre rimanendo in tema di credito e tornando ai crediti d'imposta in senso stretto, noi sappiamo che le modalità di utilizzo dei crediti d'imposta generalmente passano: o per una compensazione interna, nel caso in cui al contribuente sia possibile spendere il credito esclusivamente in dichiarazione, quindi nell'ambito del tributo a cui si riferisce l'agevolazione; oppure, molto più spesso, per una compensazione esterna, quindi potendo scomputare il *quantum* garantito dal beneficio, anche a valere su altri tributi oppure su contributi previdenziali, che rappresentano un importante serbatoio di utilizzo.

La compensazione esterna soprattutto è molto apprezzata ed è apprezzata anche per un altro motivo: perché consente interventi estremamente veloci, a differenza di altri sussidi statali concessi sotto forma di contributi. Non necessita di un'istruttoria preventiva, non risulta da una concessione a seguito di un'istruttoria, e la possibilità di fruire del beneficio scatta automaticamente al verificarsi di un determinato presupposto, per esempio l'effettuazione di investimento.

Questa caratteristica, che evidentemente è apprezzatissima, può però rappresentare anche un *vulnus*, perché la verifica solo *ex post* della sussistenza dei presupposti e delle condizioni per ottenere il beneficio può comportare, in misura molto maggiore rispetto a quello che accade per i contributi concessi, l'emergere di contestazioni a carico dei contribuenti per fruizioni indebite. Fruizioni indebite che, in qualche caso, purtroppo si ricollegano ad abusi, ma in molti casi si ricollegano anche ad errori commessi in buona fede.

Questo per dire che la tipologia del credito d'imposta necessiterebbe di una riconsiderazione. Vi sono anche altri fattori che in un prossimo futuro ci spingeranno a fare delle riflessioni più approfondite sulla scelta

dello strumento agevolativo e che si ricollegano, per esempio, alle discussioni in corso rispetto alla classificazione Eurostat dei crediti d'imposta.

In futuro, infatti, potrebbero anche esserci valutazioni in relazione alla classificazione che sarà introdotta in attuazione dei lavori sul Pillar 2 e all'approvazione della direttiva comunitaria come *global minimum tax*. Quindi, lo strumento del credito d'imposta non va ritenuto esente da peccati e non dobbiamo pensare che in futuro non possa essere messo in discussione.

Detto tutto questo, cercando di rimanere almeno in parte aderente ai contenuti richiesti da quest'indagine conoscitiva del Senato, vorrei dare qualche indicazione quantitativa in relazione agli impatti delle spese fiscali in generale nel nostro sistema tributario. Poi mi vorrei soffermare, soprattutto dal punto di vista dell'impatto sui conti pubblici, su alcuni crediti d'imposta che sono particolarmente rilevanti e che esemplificano in maniera chiara le tre categorie cui facevo riferimento poco fa.

In particolare, vorrei dire qualcosa in relazione ai crediti d'imposta per gli investimenti in beni strumentali, compresi nel pacchetto Transizione 4.0. e in relazione al credito d'imposta, pure ricompreso in quel pacchetto, sugli investimenti in «ricerca e sviluppo», che costituiscono strumenti di politica economica di carattere generale e tendenzialmente in grado di favorire tutte le imprese localizzate in qualsiasi parte del territorio nazionale.

Poi vorrei riferire sul credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno, che è misura evidentemente di aiuto territoriale e soggetta alle rigorose misure unionali in materia di aiuti di Stato; ancora, sui crediti d'imposta correlati ai bonus edilizi, che evidentemente consentono ai proprietari degli immobili di ridurre l'esborso finanziario relativo ai lavori effettuati; infine, ai crediti d'imposta per l'acquisto di energia elettrica, gas naturale e carburante, che rappresentano benissimo l'ultima tipologia cui avevamo fatto cenno, ossia misure agevolative che servono proprio a dare sostegno alle imprese in fasi economiche congiunturali quali, ahimè, quella che stiamo vivendo in questo momento.

Inizio proprio da un quadro generale degli impatti sui conti pubblici delle *tax expenditures* in Italia. L'esigenza di razionalizzazione ha portato alla previsione, da parte del legislatore, del rapporto annuale, che può indirizzare evidentemente il *policy maker*, che poi, nell'intervento, dovrebbe assumere determinate priorità.

Alcune di queste erano indicate proprio dalla legge n. 160, che ha portato in attuazione la delega alla creazione della commissione. Sostanzialmente, lì si prevedeva che andassero tutelati, in primo luogo, i redditi di lavoro dipendente e autonomo, i redditi delle imprese minori, i redditi di pensione e poi che andassero tutelate la famiglia, la salute, le persone economicamente e socialmente svantaggiate, il patrimonio economico e culturale, la ricerca, l'istruzione, l'ambiente e l'innovazione tecnologica.

Andiamo ora a vedere come, sulla base dei rapporti che si sono susseguiti negli anni, si è evoluto l'andamento di queste spese fiscali. I dati presentati nell'ultimo rapporto annuale, quello del 2022, evidenziano che,

tra il 2021 e il 2022, le spese fiscali sono passate da 592 a 626 voci. Non c'è stata un'inversione di tendenza rispetto al passato. Negli ultimi anni, anzi, l'aumento è stato continuo e permanente.

Nel rapporto del 2016, la commissione ha evidenziato un numero totale di spese fiscali, per quanto riguarda solo quelle erariali, non relative a tributi locali, pari a 444 voci. Quindi, in sette anni, tra il 2016 e il 2022, si sono aggiunte 182 voci, con una crescita di più del 40 per cento. Se facciamo un confronto, in particolare con i Paesi dell'area OCSE, notiamo che l'Italia si caratterizza per importi particolarmente rilevanti, sia in termini di spese agevolabili sia per gli impatti in termini di riduzione dell'entrate sui conti pubblici.

Per quanto riguarda gli effetti finanziari, nel periodo 2017-2023 le minori entrate ascrivibili alle agevolazioni fiscali rappresentano mediamente circa il 6 per cento del PIL, con un andamento altalenante ma tendenzialmente crescente, se lo confrontiamo con quello iniziale, del 2017. Si va da un più 5 per cento nel 2017 a un più 6,3 per cento nel 2023.

Se consideriamo tutte le agevolazioni, quindi, non solo quelle erariali ma anche quelle locali, nel periodo considerato (sempre 2016-2022), il numero delle voci è aumentato di 130: quindi, da 610 agevolazioni nel 2016 a 740 agevolazioni nel 2022.

Facendo un'analisi un po' più approfondita, qui notiamo che, all'aumento del numero di agevolazioni erariali dal 2016 al 2022, che, come ho detto prima, è superiore al 40 per cento, si contrappone una riduzione significativa del numero delle agevolazioni locali, che sono scese del 31,3 per cento. L'entità della perdita di gettito complessivo, in questo periodo del 2017-2023, registra un aumento del 43,9 per cento, passando dagli 87,3 miliardi di minori entrate nel 2017 a 125,6 miliardi di minori entrate nel 2023.

Continuando nel raffronto con le economie altre, notiamo che in Italia l'importo del beneficio medio per contribuente risulta molto contenuto rispetto agli altri Paesi, in particolare rispetto agli altri Paesi europei. Effettivamente, più della metà delle spese fiscali ha un costo inferiore ai 10 milioni di euro, il che significa che c'è una evidente polverizzazione, che comporta appunto l'abbassamento del beneficio medio fruito dai contribuenti.

Questo ci porta a dire che gran parte delle agevolazioni non hanno un carattere sistemico, ma risultano estremamente frammentate e non rispondono a criteri programmati di razionalità o di equità.

È chiaro che questo quadro risente anche degli eventi dell'ultimo periodo. Evidentemente l'emergenza Covid-19 ha avuto impatti negativi. Nel 2020, nel 2021 e fino al primo semestre 2022 sono stati messi in campo una serie di interventi per rispondere all'emergenza, che hanno previsto misure tendenzialmente temporanee. Nella maggior parte dei casi, sospensione d'imposta, chiaramente per fornire un sostegno alle categorie economiche danneggiate. La crisi energetica sopravvenuta al conflitto russo-ucraino non ha fatto che incidere negativamente su una situazione già compromessa.

Nella documentazione che avete ricevuto ci sono delle tabelle. La prima tabella vi consentirà un approfondimento maggiore, ma le cifre più importanti sono quelle che vi ho esposto. Fatte queste considerazioni di carattere generale, passo a parlare di quei crediti d'imposta che abbiamo individuato come più significativi, sia per l'impatto che sono suscettibili di dare in termini di sviluppo economico sia per la quantità di analisi che sono state fatte dal punto di vista della incidenza sui conti pubblici.

Abbiamo gli investimenti in beni strumentali Transizione 4.0. Il potenziamento degli investimenti in beni, tanto materiali quanto immateriali, e l'aumento della « ricerca e sviluppo », che sono stati inseriti anche nel PNRR, rappresentano obiettivi perseguiti dalla politica industriale italiana, che ha puntato sulla riduzione del costo del capitale sia attraverso contributi all'acquisto sia attraverso riduzioni del costo di finanziamento degli investimenti sia, in passato, attraverso aumento dei coefficienti di ammortamento.

Gli strumenti adottati, che all'inizio erano selettivi, sono poi diventati sempre più orizzontali ed automatici hanno allargato progressivamente il ruolo delle agevolazioni di natura tributaria e quindi delle spese fiscali. La legge di bilancio per il 2020 ha riformato in modo molto significativo tutti gli aiuti agli investimenti, che sono stati ricompresi nel piano transizione 4.0.

Per quanto riguarda i beni strumentali materiali e immateriali, la modifica di maggior rilievo è stato il superamento delle misure di *super* ammortamento e iper-ammortamento, che erano l'originario piano Industria 4.0 e che consentivano di maggiorare, ai soli fini fiscali, i costi sostenuti per specifiche categorie di investimenti.

Quindi, sostituzione di queste misure con crediti d'imposta per gli investimenti in beni strumentali, materiali e immateriali, e, in una logica sistemica, riforma del credito d'imposta per « ricerca e sviluppo », a fianco del quale sono stati introdotti il credito d'imposta per innovazione tecnologica e il credito d'imposta per il *design* e l'ideazione estetica.

Sempre con la legge di bilancio del 2020 era stato rimodulato un credito d'imposta già esistente, che riguardava la formazione del personale dipendente e che era stato introdotto con la legge di bilancio per il 2018, che però ha avuto vigenza fino al 31 dicembre 2022.

Perché il legislatore ha cambiato il previgente sistema di agevolazioni e ha superato il super-ammortamento e iper-ammortamento per andare verso il credito d'imposta? Soprattutto per la volontà di riconoscere l'agevolazione a tutte le imprese, indipendentemente dalla forma giuridica, dal settore economico di appartenenza, dalla dimensione e dal regime fiscale di determinazione del reddito d'impresa.

Si volevano includere tra i soggetti beneficiari anche quei soggetti che non determinano il reddito in via analitica, *in primis* le imprese agricole: per questo motivo è stato previsto lo spostamento da una tipologia di aiuto a un'altra tipologia di aiuto. Sappiamo che la disciplina del credito d'imposta per gli investimenti in beni strumentali è stata rimodulata con la legge di bilancio per l'anno 2021 e poi è stata prorogata, da ul-

timo con la legge di bilancio per il 2022, che ne ha previsto la vigenza, per quanto riguarda i beni strumentali, fino al 2025.

Non entro nella descrizione tecnica delle intensità della misura, collegate anche al volume di investimenti e alle dimensioni delle imprese. Nel testo avete le tabelle relative. Ricordo semplicemente che, per quanto riguarda la fruizione, si tratta di crediti d'imposta utilizzabili in via automatica esclusivamente in compensazione, mediante il modello F24 e in tre quote annuali di pari importo, a decorrere tendenzialmente dall'anno di avvenuta interconnessione dei beni. Questo perché parliamo di beni ad alta tecnologia, collegati ad architetture che necessitano di un'interconnessione tra macchinari e beni immateriali diversi.

Questi crediti d'imposta non concorrono alla formazione del reddito né alla base imponibile dell'imposta regionale sulle attività produttive. È interessante l'analisi che abbiamo fatto, in relazione alle fruizioni di questi crediti collegati agli investimenti in beni strumentali 4.0, perché dimostra una tendenziale aderenza degli andamenti reali a quelle che erano state le previsioni.

L'analisi delle dichiarazioni dei redditi per il 2020 e i dati preliminari per l'anno d'imposta 2021 mostrano un utilizzo complessivo di questi crediti in linea con le previsioni. In particolare, se consideriamo congiuntamente le misure del piano Transizione 4.0 incluse nel PNRR, al netto dei settori inquinanti che, come sapete, non possono essere finanziate a carico del PNRR, si è registrato un utilizzo di questi crediti d'imposta di un miliardo di euro nel 2020 e di 5,6 miliardi nel 2021.

Questo aumento è principalmente riconducibile agli investimenti materiali 4.0, che sono passati da un miliardo di euro a 4,3 miliardi di euro. Perché questo aumento? Potrebbe incidere la riduzione di investimenti nel 2020, causata dall'emergenza Covid-19, e l'interruzione delle catene del valore, che presumibilmente hanno indotto i contribuenti a posticipare gli interventi di investimento.

Effettuando una proiezione per l'anno d'imposta 2022, ipotizzando un incremento del 20 per cento, che ci sembra abbastanza prudenziale e che fissiamo anche tenendo conto dei ritardi nelle consegne dei beni e dell'accelerazione degli investimenti (che normalmente c'è quando si arriva a ridosso della scadenza del beneficio fiscale), l'importo complessivo di utilizzo dei crediti d'imposta nei tre anni d'imposta coperti dal PNRR che sono 2020, 2021 e 2022, raggiungerebbe i 13,5 miliardi di euro.

Tale risultato è tendenzialmente in linea con le previsioni del PNRR, che danno 13,3 miliardi come costo collegato a queste agevolazioni. Analoga rilevanza ha il credito d'imposta ricerche e sviluppo, che ugualmente è ricompreso nel complessivo pacchetto Transizione 4.0. In Italia, tra il 2011 e il 2020 la spesa in « ricerca e sviluppo » è cresciuta dall'1,2 all'1 per cento del PIL, rimanendo peraltro costantemente e significativamente inferiore alla media UE, che nello stesso periodo è salita dal 2 al 2,3 per cento.

Proprio in considerazione del *gap* con gli altri Paesi europei, le agevolazioni nel settore della « ricerca e sviluppo » dovrebbero essere fun-

zionali al superamento di alcuni fallimenti del mercato, che possono comportare un ammontare di investimenti inferiori a quello che noi dovremmo ritenere ottimale da un punto di vista sociale. Per esempio, vi sono casi in cui le imprese possono avere difficoltà ad appropriarsi dei rendimenti dei loro investimenti oppure possono incontrare difficoltà nel reperire adeguate forme di finanziamento.

L'elevato grado di incertezza e di asimmetria informativa che caratterizza questi investimenti giustifica l'intervento pubblico, che può manifestarsi sia direttamente, sotto forma di investimenti pubblici, sia indirettamente, attraverso sostegno finanziario all'attività di « ricerca e sviluppo », mediante sussidi diretti o incentivi di natura tributaria agli investimenti.

Da questo viene fuori il credito d'imposta per « ricerca e sviluppo », che pure ha subito, nel corso degli anni, diverse modifiche. Ricordo che, all'inizio, si trattava di un credito imposto incrementale, che quindi premiava soltanto gli incrementi rispetto alla media del triennio precedente. Adesso è diventato un credito d'imposta che, invece, agevola tutta la spesa sostenuta. Chiaramente gli aggiustamenti sono stati fatti sempre nel tentativo di dare maggiore efficacia all'incentivo fiscale.

La normativa vigente è stata complessivamente revisionata con la legge di bilancio per il 2020, che ha cessato anticipatamente la vigenza della precedente agevolazione, che era contenuta nel decreto-legge n. 145 del 2013, e ha dato le nuove regole del gioco, ricomprendendo nel pacchetto transizione 4.0 il credito d'imposta « ricerca e sviluppo ».

Ad esso è stato affiancato un credito di imposta per le attività di innovazione tecnologica, che trova applicazione fino al 2025, con misure differenziate in relazione al periodo d'imposta di sostenimento delle spese, ed un credito d'imposta per le attività di *design* e di azione estetica, anch'esso applicabile fino al 2025, con misure differenziate in relazione al periodo di imposta di sostenimento delle spese. Anche qui abbiamo corredato la documentazione con delle tabelle di dettaglio, che potrete consultare per eventuali approfondimenti.

Anche il credito di imposta di « ricerca e sviluppo » è riconosciuto alle imprese in via automatica, ossia senza alcuna procedura di concessione, ed è utilizzabile esclusivamente in compensazione, anche qui in tre quote annuali di pari importo, a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello di maturazione.

Come sappiamo, in relazione alla fruizione di questo credito d'imposta sono sorte una serie di problematiche, connesse alla difficoltà di individuare, almeno nella prima fase di vigenza delle disposizioni agevolative, le spese ammissibili, cioè quelle che costituiscono effettivamente, in base alla normativa vigente, spese di « ricerca e sviluppo ». Anche tenendo conto di queste problematiche, da ultimo è stata immaginata una procedura, che attualmente è in fase di implementazione, che dovrebbe portare alla possibilità, da parte dei contribuenti, di ottenere una certificazione dell'ammissibilità della spesa rispetto alla fruizione del beneficio fiscale. La certificazione dovrebbe essere rilasciata da soggetti autorevoli,

università e istituti di ricerca, che dovrebbero essere in qualche modo abilitati dal Ministero delle imprese e del *made in Italy*.

L'importanza dell'uso di questi incentivi fiscali per favorire « ricerca e sviluppo » è stata riconosciuta dal loro inserimento nel PNRR, approvato dal Consiglio UE a luglio 2021. Il PNRR finanzia il credito di imposta su « ricerca e sviluppo » negli anni d'imposta 2021 e 2022, per un ammontare complessivo di 2,8 milioni di euro. Il costo totale della misura per i due anni sarà superiore. In realtà dovrebbe essere pari a 2,52 milioni di euro, ma, come dicevamo prima, il PNRR non copre l'onere per il credito di imposta utilizzato dalle imprese operanti nei settori potenzialmente inquinanti.

I *target* inclusi nel PNRR sono espressi in termini di numero di imprese che utilizzeranno il credito d'imposta; in realtà, i *target* considerano insieme il credito di imposta di « ricerca e sviluppo » e gli altri compresi nel piano transizione 4.0. Noi però abbiamo individuato il sotto *target* relativo al credito di imposta di « ricerca e sviluppo », per il quale i valori attesi sono di 10.300 imprese nell'anno d'imposta 2021 e di 20.600 imprese nel biennio 2021-2022.

I primi dati provvisori tratti dalle dichiarazioni relative all'anno d'imposta 2021, sempre dopo averli nettizzati dei settori potenzialmente inquinanti, dimostrano che il credito di imposta è stato dichiarato, quindi utilizzato, da circa 8.700 imprese, per un valore del credito di circa 560 milioni di euro. Quindi, i valori sono inferiori alle attese.

Il credito di imposta è quasi totalmente fruito dalle società di capitali e risulta più utilizzato dalle piccole imprese, ma questo semplicemente in ragione della maggiore numerosità delle piccole imprese. Se, invece, andiamo a vedere gli importi medi di fruizione, questi sono importi che denotano che, mediamente, il beneficio è maggiore per le imprese di dimensioni maggiori.

Per quanto riguarda i settori, chi ha utilizzato il credito di imposta? Prevalentemente attività manifatturiere; poi, a grande distanza, seguono servizi di informazione e comunicazione e servizi connessi alle attività professionali scientifiche e tecniche. All'interno della manifattura, il settore che più utilizza l'incentivo è quello di fabbricazione di macchinari ed apparecchiature, seguito dal settore della fabbricazione di prodotti in metallo.

Faccio un cenno anche al credito d'imposta per il Mezzogiorno. Istituito inizialmente per il periodo 2016-2019 e recentemente prorogato, fino al 31 dicembre 2023, dall'ultima legge di bilancio, esso favorisce le imprese che effettuano l'acquisizione di beni strumentali nuovi, destinati a strutture produttive ubicate nelle Regioni del Sud e in più in Molise, Abruzzo e Sardegna.

L'agevolazione è attribuita nella misura massima che consente la carta degli aiuti a finalità regionale per il periodo 2014-2020 ed è commisurata alla quota del costo complessivo degli investimenti, relativi all'acquisto, anche mediante contratti di locazione finanziaria, di macchinari, impianti e attrezzature varie, destinati a strutture produttive già esi-

stenti o che vengono impiantate nel territorio delle zone assistite del Mezzogiorno. Questo ovviamente nel rispetto di limiti massimi per ciascun progetto di investimento, che sono differenziati in ragione della tipologia di impresa (piccola, media o grande) in conformità con le regole unionali.

In relazione a questo aiuto è stata predisposta, a giugno del 2022, in aderenza alle regole unionali, una valutazione di efficacia del credito di imposta, che è stata effettuata dalla Banca d'Italia quale autorità indipendente, sulla base dei dati fiscali messi a disposizione dal Dipartimento delle finanze del MEF.

La valutazione d'impatto per i periodi d'imposta 2016-2020 mostra che la misura è stata efficace nell'incentivare gli investimenti in immobilizzazioni materiali e i livelli di occupazione, che risultano aumentati nel periodo 2018-2020. Anche gli investimenti in immobilizzazioni immateriali sembrano aver reagito bene all'incentivo. Invece, risultati conclusivi non sembrano emergere, in merito all'efficacia dell'incentivo, sulla produttività del lavoro. Gli effetti appaiono, inoltre, concentrati tra le imprese dei servizi di minore dimensione, prive di altri incentivi, soprattutto nel periodo precedente l'avvio della misura.

Sulla base di queste stime, il volume complessivo degli investimenti addizionali generati dalla misura nel periodo oggetto di valutazione sarebbe stato pari a circa il 110 per cento del costo sostenuto dallo Stato per finanziarla. In altre parole, ogni euro di risorse pubbliche destinate alla misura avrebbe generato 1,1 euro di investimenti aggiuntivi.

Non possiamo non fare un cenno ai bonus edilizi. A partire dal 1998, come impianto originario, e dal 2008, con finalizzazione in qualche modo accentrata sull'efficientamento energetico degli edifici e sull'efficientamento antisismico, hanno comunque introdotto misure di favore per sostenere le spese di riqualificazione e di recupero del patrimonio edilizio ed il miglioramento qualitativo degli edifici, anche in chiave di riduzione dei consumi e in chiave di efficientamento per la sicurezza sismica.

Nonostante gli obiettivi di politica economica, evidentemente pregevoli, che queste agevolazioni intendevano perseguire, la gestione dei bonus edilizi e il loro impatto sui saldi di finanza pubblica è stata negli ultimi mesi molto articolata e ha dato un po' di problemi: sia per le significative risorse assorbite o che saranno assorbite nei prossimi anni, sia per le problematiche collegate alla credibilità dei crediti e per gli ampi fenomeni di abuso che sono stati riscontrati soprattutto nella seconda metà del 2021.

La disciplina è diventata sempre più complessa e difficoltosa da interpretare nella sua tecnicità e ha richiesto tutta una serie di interventi funzionali per cercare di migliorare il disegno degli incentivi e per neutralizzare eventuali distorsioni ed abusi. È inutile dire che anche di recente, soprattutto nel corso del 2022, ci sono stati interventi correttivi.

Cosa c'è alla base di questi interventi? Intanto, il monitoraggio dei dati di consultivo resi disponibili dall'ENEA ha evidenziato che i contribuenti hanno beneficiato delle agevolazioni in misura sensibilmente su-

periore alle attese, con conseguenti maggiori oneri rispetto alle risorse impegnate a legislazione vigente in occasione dell'introduzione delle agevolazioni.

Nell'aggiornamento delle previsioni tendenziali incluse nella NA-DEF, la stima del superbonus e degli altri bonus edilizi è stata aumentata a 110 miliardi di euro, con uno scostamento complessivo di 37,75 miliardi di euro rispetto alle previsioni iniziali per quello che riguarda tutto l'orizzonte temporale.

In particolare, le previsioni relative al Superbonus si attestano a 61,2 miliardi e quelle relative al bonus facciate a 19 miliardi. Per gli anni 2023-2026, i maggiori oneri hanno determinato un peggioramento della previsione delle imposte dirette per importi compresi tra gli 8 e i 10 miliardi di euro in ciascun anno. La stima degli oneri per il Superbonus potrebbe subire un ulteriore incremento, perché non abbiamo ancora i dati dell'ENEA relativi a tutto il 2022.

Anche per questo, il Governo è di recente intervenuto per cercare di ridisegnare il quadro normativo complessivo ed è stata prevista una graduale riduzione e una convergenza su livelli meno eclatanti delle aliquote del beneficio. Una misura del beneficio molto elevata o comunque superiore al costo e presidi di controllo ridotti sono suscettibili, in generale, di introdurre distorsioni, che indeboliscono l'efficacia di quegli interventi che miravano ad accrescere la qualità e l'efficienza energetica del patrimonio e a sostenere il settore delle costruzioni.

È inutile che vi dica, perché ne siete assolutamente consapevoli, che, rispetto soprattutto al superbonus e al bonus facciate, il fatto che sia venuta meno quella sorta di conflitto di interessi tra il committente e l'appaltatore ha fatto sì che ci sia stato un aumento dei prezzi in molti casi ingiustificato. Questo, già di per sé, determina una distorsione economica non tollerabile; poi si sono aggiunti i fenomeni di frode, che hanno peggiorato il quadro.

Non mi soffermo sulla tematica collegata, che evidentemente conoscete benissimo, relativa alle cessioni dei crediti e alle problematiche che sono sorte in relazione alla difficoltà di spendita, quindi all'incagliamento dei crediti e alle misure antifrode introdotte successivamente, che ne hanno reso un po' più difficoltosa la circolazione.

Invece accenno, avviandomi a concludere, all'ultima categoria dei crediti di imposta, quelli di sostegno ai contribuenti danneggiati da particolari contingenze. Faccio soltanto un cenno ai crediti di imposta utilizzati dopo la crisi collegata al conflitto tra Russia e Ucraina quali strumenti diretti a compensare i maggiori oneri sostenuti dalle imprese per l'acquisto di energia elettrica, gas naturale e carburante.

Questi contributi straordinari, concessi in forma di credito di imposta, inizialmente erano riservati alle imprese a forte consumo di energia elettrica; poi sono stati riconosciuti anche in relazione all'energia autoprodotta e autoconsumata; poi sono stati estesi alle imprese gassivore, cioè a quelle ad alto consumo di gas, e successivamente sono stati estesi fino a ricomprendere più o meno tutte le imprese, sia energivore che non

energivore, sempre per periodi transitori, ma con successive proroghe: al momento, arriviamo a tutto il primo trimestre 2023.

A *latere*, sono stati introdotti altri crediti, che beneficiano in particolare il settore dell'agricoltura e della pesca per l'approvvigionamento di carburanti, e agevolazioni specifiche per il settore dell'autotrasporto, con riguardo alle attività logistiche di trasporto delle merci in conto terzi, se svolte con mezzi di ultima generazione a bassissime emissioni inquinanti.

Non mi dilungo ulteriormente, limitandomi a brevissime note conclusive. Una prima impressione nasce da tutte le analisi che abbiamo fatto e dell'osservazione dell'*iter* di modifica della legislazione negli ultimi anni. I tentativi di razionalizzazione finora sono stati sempre collegati solo alle esigenze di miglioramento dei saldi pubblici. Del resto, un intervento in questo senso è stato più volte suggerito anche dalla Commissione europea.

Ricordo che queste ipotesi di razionalizzazione e semplificazione, per la difficoltà di incidere analiticamente sui singoli benefici fiscali, che interessano evidentemente determinate categorie economiche e determinati settori e che, una volta introdotti, si fa fatica a cancellare, in una certa fase storica hanno portato all'introduzione di tagli lineari. Per esempio, già dal 2011, con il decreto n. 98, furono previsti dei tagli lineari che operavano come una vera e propria clausola di salvaguardia.

Poi i tagli lineari furono trasformati, se ricordate, in un aumento programmato delle aliquote IVA, che sarebbe scattato come clausola di salvaguardia; questi tagli lineari per alcuni anni sono stati sterilizzati e alla fine sono stati del tutto cancellati.

Noi dovremmo ritornare, forse, a una considerazione analitica delle singole agevolazioni fiscali, ma abbiamo delle difficoltà, che non sono solo italiane. In tutti i Paesi, infatti, i trattamenti di favore mostrano evidenti segnali di persistenza; una volta introdotte, è difficile eliminare le misure di sostegno. Ci sono dei meccanismi di rinnovo che diventano in qualche modo automatici, i quali sono connessi a delicati equilibri, anche politici, che si creano nei rapporti con i portatori di interessi.

Quale la conclusione che possiamo trarre? Probabilmente che azioni incisive per razionalizzare le spese fiscali, e quindi le agevolazioni fiscali, dovrebbero essere collegate a riforme più generali, che modifichino principi e regole del sistema tributario. Secondo noi, vi è la necessità che il riordino degli strumenti agevolativi assuma un carattere sistemico e non più episodico e sia collegato a interventi di riforma che si inseriscano nel quadro delle riforme strutturali già avviate. Quindi, in coerenza con il PNRR, andrebbero perseguiti obiettivi di *policy* condivisi: politiche della famiglia, incentivi alla ricerca, digitalizzazione e istruzione, accelerazione della transizione energetica.

Tenuti presenti questi obiettivi, in una visione sistemica la revisione delle agevolazioni dovrebbe essere collegata ai nuovi principi che vanno introdotti nel sistema tributario. Se si dovesse immaginare un sistema tributario che per le imprese comporta una forte riduzione della pressione

fiscale, si potrebbe pensare che tutta una serie di agevolazioni per le imprese potrebbero cadere, in quanto bilanciate da questo tipo di intervento.

Ovviamente il nostro è un auspicio; però, l'occasione idonea potrebbe essere rappresentata dalla legge delega di riforma del sistema tributario di prossima presentazione, di cui si sta parlando e sulla quale stiamo cominciando a ragionare. Ringraziandovi per l'attenzione, sono a disposizione per eventuali domande.

ORSOMARSO (*FdI*). Dottor Spalletta, lei ha svolto un'interessante analisi di valutazione critica, anche nei numeri. Le mie sono delle domande dal punto di vista tecnico, per noi legislatori. C'è un'analisi, rispetto a questi anni, di deviazione *standard*? Sono qui riassunti numerosi crediti di imposta. Non pensavo che fossimo arrivati a 700. Sono numeri davvero enormi, così raccolti.

In genere, secondo le regole dell'economia aziendale, ogni impresa nasce per morire. C'è un'analisi rispetto alla mortalità delle imprese che hanno usufruito dei crediti di imposta? Io sono calabrese e c'è un credito di imposta che è riferito proprio al Mezzogiorno. Qual è l'efficacia dell'utilizzo dei crediti di imposta?

Se il valore è del 6 per cento del PIL, stiamo parlando di circa 130 miliardi. Vorrei sapere se abbiamo qualche dato in più su questa sovrapposizione (che possiamo definire anche « abuso », sul piano tecnico). Penso che a noi questo dato debba interessare. È ovvio che noi consolidiamo, rispetto al panorama economico italiano, degli strumenti che sono utili; tant'è che prevediamo uno strumento come il decreto milleproroghe: perché alcune misure sono necessarie. Domanda secca: quante misure alternative tagliereste e su cosa?

Un altro aspetto fondamentale, relativamente all'utilizzo delle risorse, è che ovviamente questo incide nell'ambito di « ricerca e sviluppo ». Un'altra analisi importante, dunque, dovrebbe riguardare l'aumento dell'occupazione nelle imprese che hanno usufruito dei crediti di imposta, sottraendo il periodo Covid-19, che è stato alimentato dai bonus.

Noi abbiamo fatto un taglio orizzontale (tema che magari tratteremo in questa Commissione); stiamo chiudendo i Comuni a seguito dei tagli che le finanziarie hanno fatto. Quindi, in questo *mix* di equilibrio, vorrei un vostro suggerimento sul piano tecnico, rivolto a noi legislatori, numeri alla mano. Quanto dovrebbe ridursi il credito e qual è il giusto *mix* percentuale? Sarebbe auspicabile che questo dato fosse suffragato da numeri sulla mortalità e la produttività, in termini di lavoro e di fatturato delle imprese, dividendole per macroregioni.

PRESIDENTE. In primo luogo, mi collego a quello che diceva il senatore Orsomarso. Dato l'elevato numero di crediti fiscali, oggettivamente di dubbia efficacia, non è possibile elaborare una sorta di griglia di valutazione? Nell'ottica della legge delega, per arrivare a un discrimine di cosa è buono e cosa non è buono mantenere, sarebbe buona cosa pensare a una griglia di valutazione che tenesse conto dell'importo del sin-

golo credito fiscale, del tiraggio del singolo credito fiscale, dell'effetto sul contribuente (sia esso persona fisica o azienda), dell'effetto in termini di occupazione, dell'effetto in termini di PIL.

Abbiamo bisogno di qualcosa che consenta di fare una valutazione oggettiva, tenendo conto del fatto che la politica tendenzialmente fa fatica a togliere un credito fiscale. Alcuni bonus hanno senso per innescare un mercato oppure per venire incontro a un periodo di crisi; ma la crisi non è eterna e il mercato, una volta innescato, non ha più bisogno dell'innescato. Se si riuscisse a elaborare una griglia, credo che questo aiuterebbe la politica a fare una valutazione. Lo dico a voi tecnici, che siete sicuramente più capaci di noi di farlo.

La seconda questione riguarda i bonus in edilizia. Oggi è arrivata questa novità di Eurostat, ampiamente attesa. Voi avete fatto una valutazione dell'effetto di questi dati Eurostat? Qui abbiamo già dei dati, però sarebbe interessante, dal nostro punto di vista, averne altri che fissino una scadenza e che dettagliano l'effetto di questi bonus edilizi.

Il direttore Ruffini, in un'audizione del 10 febbraio 2022, ci ha fornito dei dati. Sarebbe interessante avere quegli stessi dati aggiornati, per capire l'impatto dei bonus e delle frodi presunte, prima e dopo gli interventi di razionalizzazione, anche per fare chiarezza su questo argomento. Finché non c'era un minimo di regole, probabilmente si è esagerato; da lì in poi, cosa è successo? Questo ci aiuta anche a predisporre l'intervento che sarà necessario fare per discriminare cosa è successo nel tempo.

L'ultimo mio punto riguarda i crediti di imposta al Sud. Sarebbe interessante avere un impatto del tiraggio. Qualora si avesse un dato oggettivo, che a mio avviso non è tanto quanto lo stanziamento, si potrebbe pensare a degli automatismi di modifica della destinazione in corso d'anno, per evitare di avere degli stanziamenti non efficaci, così destinandoli ad altre spese, anche non come credito di imposta.

Se ho un credito di imposta che non tira, la politica, quando si fa il milleproroghe, lo proroga tal quale; non succederà mai diversamente. Questo, però, comporta di avere degli stanziamenti inefficaci. Se a metà anno uno sa che quel credito di imposta non tira abbastanza, può girare quelle spese sugli enti locali: sempre nella destinazione territoriale, ma evitando uno spreco di destinazione.

SPALLETTA. Signor Presidente, vado a rispondere, chiedendo anche aiuto alla dottoressa Monteduro, cui chiedo di intervenire direttamente, perché lei sicuramente ha maggiore contezza di tutti i dati a nostra disposizione.

Per quanto riguarda la prima domanda del senatore Orsomarso, sulla ricomprensione o meno del superbonus in quel 6 per cento del PIL cui abbiamo fatto cenno, la risposta è no: quel dato è ricavato sulla base delle informazioni contenute nel rapporto della commissione per le spese fiscali del 2022 e il superbonus ancora non era stato considerato.

Peraltro, le valutazioni sono globali, sia il 6 per cento sia i 63 miliardi a cui abbiamo fatto riferimento per il superbonus; ma ricordiamo che il superbonus ha una fruizione cadenzata in più anni. Quindi, bisogna sempre fare la tara, se si fa una considerazione del periodo annuale.

Per quanto riguarda la seconda domanda del senatore Orsomarso, che in qualche modo si ricollega alla prima domanda del Presidente, sull'approfondimento dei livelli di analisi per fornire una guida al decisore politico che voglia adottare degli interventi, è stato chiesto di quanto noi taglieremmo i benefici fiscali.

In realtà, da un punto di vista quantitativo, non mi azzardo a dare indicazioni. Sicuramente, l'esperienza ci porta a considerare, come diceva anche il Presidente, che andrebbero tagliati tutti i bonus ritenuti inefficienti. Quelli polverizzati, che vanno a beneficio di pochi contribuenti e che danno a pochi contribuenti un beneficio limitato, quasi sicuramente non producono un vantaggio all'economia del Paese.

Il primo intervento che andrebbe fatto, a mio avviso, è quello di disboscare la platea dagli interventi minuti, che sono molto di più del 30 per cento. Chiedendo conferma alla dottoressa Monteduro, arrivo a dire che probabilmente arriviamo a un 80 per cento.

MONTEDURO. Signor Presidente, questo 6 per cento, come giustamente è stato notato, vale circa 130 miliardi in termini assoluti. Se, però, ci riferiamo esclusivamente ai crediti d'imposta, questi assorbono cinque miliardi, che sono saliti poi, nell'ultimo anno in cui possiamo fare una rilevazione dalle dichiarazioni dei redditi, a 12 miliardi (effetto Covid-19).

Questi 12 miliardi si riferiscono solo a 155 crediti d'imposta e, di questi, tre o quattro grandi crediti assorbono il 90 per cento delle risorse. Quindi, in realtà, ci sono due aspetti che possono sicuramente aiutare voi parlamentari.

Il primo è l'estrema polverizzazione. Per rispondere alla domanda che faceva il Presidente, è difficile fare una valutazione d'impatto sul PIL per crediti che sono così estremamente polverizzati e che riguardano veramente poche centinaia di imprese che ne fruiscono; mentre è certamente possibile farlo per i grandi crediti, che assorbono il 90 per cento delle risorse (credito di imposta per il Mezzogiorno, «ricerca e sviluppo», Transizione 4.0) e che, peraltro, corrispondono a un preciso obiettivo di politica economica e di crescita per il Paese.

Per rispondere poi alla domanda del Presidente riguardo al credito di imposta per gli investimenti al Sud, con riferimento in particolare allo stanziamento e al tiraggio effettivo, a noi risulta un tiraggio stabile negli anni, che si aggira intorno a circa due miliardi, a fronte di uno stanziamento di 1,2 miliardi. Quindi, il credito ha superato lo stanziamento.

SPALLETTA. Rispetto all'idea del Presidente di immaginare una griglia di valutazione, faccio presente che proprio la numerosità delle agevolazioni renderebbe comunque difficile l'elaborazione di uno strumento

del genere. Volevo, però, far presente che, in realtà, qualche indicazione la si può trarre dallo stesso rapporto della commissione sulle spese fiscali e magari dall'esame delle tabelle.

Capisco che le tabelle allegate non siano di facile lettura, mentre il rapporto di per sé è abbastanza snello; però, a mio avviso, dalle tabelle si possono trarre molte indicazioni utili. Sicuramente faremo qualche analisi nei prossimi giorni, che però non credo possa arrivare a questo livello di dettaglio, proprio in vista dell'intervento di riforma fiscale, che in ogni caso dovrà tenere presente, auspicabilmente anche come fonte di finanziamento, qualche intervento sulle *tax expenditures*. Quindi, faremo sicuramente qualche approfondimento e saremo felici di metterlo a disposizione del Parlamento.

Rispetto alla risposta che la dottoressa Monteduro le ha fornito in relazione al bonus investimenti al Sud, aggiungo che in linea generale la sua proposta, che trovo assolutamente condivisibile nella sostanza, di spostare risorse in corso d'opera da un intervento all'altro, magari nell'ambito dello stesso macro settore, mi sembra di realizzazione molto complicata, perché incontra dei vincoli collegati alla legge di contabilità pubblica. Normalmente gli spostamenti sono sempre estremamente complicati.

Entro nel dettaglio dei bonus edilizi e a quali effetti ci aspettiamo da un eventuale parere Eurostat che porti a una riclassificazione. Se i nostri bonus edilizi venissero considerati come bonus pagabili o rimborsabili, a mio avviso ne deriverebbe una retrodatazione, per cui l'imputazione dovrebbe essere collegata al momento di effettuazione della spesa e non al momento di effettiva fruizione del beneficio, come da nostra impostazione.

Questo significa, ovviamente, che peggiorerebbero i saldi in relazione al passato, ma migliorerebbero le previsioni per il futuro. Dopodiché, se e come questo possa essere positivo o negativo e come possa essere ricomposto, è un tema rispetto al quale confesso la mia relativa ignoranza, perché sono i colleghi della Ragioneria che se ne stanno occupando e che stanno seguendo, insieme a Istat, le negoziazioni con Eurostat.

Comprendo l'utilità dell'altro tema, relativo al Superbonus e ad un'analisi che ci consenta di capire, in relazione al bonus edilizio e in particolare in relazione al discorso dello sconto in fattura e della cessione del credito, come sia cambiata la situazione, dal momento precedente agli interventi di correzione al momento successivo.

Sono assolutamente d'accordo sull'utilità di fare questa analisi. Questi dati, però, non li abbiamo noi, bensì l'Agenzia delle entrate. Lei correttamente ha fatto riferimento a un'audizione del direttore Ruffini. Anche i successivi aggiornamenti andranno chiesti al direttore Ruffini e glieli chiederemo sicuramente anche noi, perché anche noi abbiamo interesse alla questione.

ORSOMARSO (*Fdi*). Dottor Spalletta, lei ha trattato al volo l'aspetto della certificazione, che tra l'altro sta in legge di bilancio. Questo strumento va nella direzione di risolvere il problema a breve? Lo chiedo perché ci chiamano tutte le imprese d'Italia e l'Agenzia delle entrate è incagliata sulla valutazione. È possibile entrare nel merito della certificazione, sull'aspetto relativo a « ricerca e sviluppo »? Questa norma messa in legge di bilancio risolverà il problema, dal suo punto di vista? E in che tempi?

SPALLETTA. Dal nostro punto di vista sì, tale norma dovrebbe essere idonea a risolvere il problema. La maggior parte dei problemi sono nati nella fase iniziale di utilizzo di questi crediti, quando i chiarimenti forniti dall'Agenzia delle entrate, in connessione con l'allora MiSE, lasciavano delle aree di incertezza, soprattutto sull'elemento di novità: quando un'opera può considerarsi nuova e quindi suscettibile di essere beneficiata dall'agevolazione?

Già con i chiarimenti più puntuali, forniti dall'Agenzia delle entrate e del MiSE, l'area di dubbio si era circoscritta e il problema era rimasto quello relativo al passato, tant'è vero che ci sono stati degli interventi che, in qualche modo, hanno cercato di consentire ai contribuenti di riversare, senza interessi e sanzioni, quello che avevano fruito indebitamente.

Dato che rimanevano ancora delle aree di dubbio, abbiamo svolto delle riflessioni e ci è sembrato che questo fosse lo strumento in grado di risolvere meglio il problema. A fronte di una certificazione che in qualche modo attesti la riconducibilità della spesa tra quelle ammissibili al beneficio, il verificatore della Guardia di finanza o dell'Agenzia delle entrate nulla potrebbe opporre.

Tra l'altro, abbiamo immaginato che questa certificazione possa coprire anche il passato. Per la certificazione mi sembra che ci sia anche una quota a carico del contribuente.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Spalletta e i suoi collaboratori per l'audizione molto interessante. Penso che avremo modo di approfondire ulteriormente questi temi nelle prossime settimane.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,20.