



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 8

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**

23^a seduta: martedì 21 febbraio 2023

Presidenza del presidente GARAVAGLIA

INDICE**Audizioni di rappresentanti di Banca d'Italia**

PRESIDENTE	Pag. 3, 11, 12 e <i>passim</i>	<i>LOTTI</i>	Pag. 14
COTTARELLI (PD-IDP)	12	<i>RICOTTI</i>	3, 13, 14
TURCO (M5S)	11		

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: 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-ALLENZA VERDI E SINISTRA: Misto-AVS.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Giacomo Ricotti, capo del Servizio assistenza e consulenza fiscale del Dipartimento pianificazione, organizzazione e bilancio, e la dottoressa Francesca Lotti, responsabile della Divisione imprese ed economie regionali del Servizio struttura economica della Banca d'Italia.

I lavori hanno inizio alle ore 14.

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.

Ricordo che le audizioni si svolgono anche in videoconferenza con la partecipazione da remoto dei senatori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizioni di rappresentanti di Banca d'Italia

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 16 febbraio.

È oggi prevista l'audizione di rappresentanti di Banca d'Italia.

Sono presenti il dottor Giacomo Ricotti, capo del Servizio assistenza e consulenza fiscale del Dipartimento pianificazione, organizzazione e bilancio, e la dottoressa Francesca Lotti, responsabile della Divisione imprese ed economie regionali del Servizio struttura economica della Banca d'Italia, che ringrazio per aver accolto il nostro invito.

Prego, dottor Ricotti, a lei la parola per la relazione introduttiva.

RICOTTI. Onorevole Presidente, ringrazio lei e tutta la Commissione per l'invito rivolto a Banca d'Italia a fornire un contributo all'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti di imposta.

Rispetto a quanto dirò troverete maggiori dettagli nel testo che vi è stato consegnato.

Nella mia esposizione userò le espressioni « incentivi » e « agevolazioni fiscali » come sinonimi, mentre indicherò con « spese fiscali » un insieme un po' più ampio, che include tutte quelle misure che riducono o pospongono gli oneri fiscali per uno specifico gruppo di contribuenti o per una certa attività economica rispetto a quanto sarebbe dovuto sulla base delle regole generali.

Nello specifico dell'odierna audizione, esaminerò diversi profili degli incentivi fiscali.

In via preliminare, ritengo utile ricordare che qualunque intervento su tali agevolazioni, volto alla revisione di quelle esistenti o all'introduzione di nuove, ha effetti sul bilancio dello Stato e, nei limiti in cui non è coperto da maggiori entrate o minori spese, sul debito pubblico. Va quindi valutato, innanzitutto, in termini di sostenibilità della finanza pubblica. Il livello del debito, infatti, è alto, sia in prospettiva storica, sia nel confronto internazionale; benché ridottosi in rapporto al PIL nell'ultimo biennio, nelle più recenti stime ufficiali di fine 2022 resterebbe comunque prossimo al 145 per cento del PIL. La sua dinamica futura risentirà degli andamenti attesi della spesa sociale (prevista in crescita per effetto dell'invecchiamento della popolazione), dei tassi di interesse (in graduale salita con la necessaria normalizzazione della politica monetaria) e del ritmo della crescita economica, contenuto tanto dal calo della popolazione attiva e totale, quanto da una ancora insoddisfacente dinamica della produttività.

Nel medio periodo i margini disponibili per le politiche di bilancio sono contenuti e vanno adoperati al meglio, razionalizzando le misure, per sostenere la crescita economica, proseguendo nel contempo il consolidamento del bilancio. Questo vale anche per l'utilizzo della leva fiscale in chiave di incentivo.

Appare opportuna, pertanto, una verifica dell'effettiva utilità delle numerose agevolazioni fiscali attualmente in essere. Tale esercizio potrebbe inserirsi in un'organica riforma fiscale, attesa da tempo nel nostro Paese, che sostenga la crescita, incentivando l'offerta di lavoro e l'attività di impresa. La revisione delle agevolazioni concorrerebbe alla semplificazione e alla razionalizzazione del quadro normativo, garantendo certezza nell'applicazione delle norme e coerenza dell'impianto impositivo.

Dopo una prima disamina del più vasto aggregato delle spese fiscali esistenti, mi concentrerò sui crediti di imposta, con un'analisi di quelli più rilevanti per le imprese e di quelli riguardanti i *bonus* edilizi. Concluderò con considerazioni sul disegno e sugli effetti degli incentivi fiscali e, più in generale, sul monitoraggio e sulla valutazione delle spese fiscali.

Dai rapporti annuali sulle spese fiscali emerge che il numero totale di quelle erariali è considerevolmente aumentato fra il 2016 e il 2022; quasi due terzi delle misure sono in vigore da più di cinque anni. Anche l'effetto annuo complessivo sul gettito è cresciuto da 54 miliardi nel

2016 a 81 nel 2022. La proliferazione degli incentivi e l'instabilità normativa riducono la trasparenza e la comprensibilità del sistema, nonché la credibilità delle pretese tributarie degli enti impositori.

La distribuzione per importo delle spese fiscali è altamente concentrata: per quelle erariali le 19 agevolazioni principali, ciascuna sopra il miliardo di euro – che sono riportate in una tabella alla fine della relazione – sono il 5 per cento di quelle quantificate e rappresentano il 71 per cento degli importi.

Come già riferito in una precedente audizione, in generale le misure più cospicue per importo riguardano le politiche abitative e sociali (previdenza e sanità *in primis*), mentre quelle più numerose afferiscono alla competitività e allo sviluppo delle imprese. Di tali riduzioni beneficia un'ampia platea di contribuenti, costituita in prevalenza da persone fisiche.

In particolare, i crediti di imposta sono passati da 36 nel 2016 a 81 nel 2022 e da 1,5 a 6,3 miliardi. Degli 81 crediti, tre di quelli destinati alle imprese ammontano a 4,3 miliardi: si tratta delle misure per agevolare l'investimento in beni strumentali nuovi. Anche per questa tipologia di agevolazioni si conferma la frammentazione verso il basso che caratterizza la generalità delle spese fiscali.

Sorvolo sulla descrizione degli incentivi e dei crediti di imposta che abbiamo esaminato. Nel panorama piuttosto variegato che abbiamo nell'ambito del sistema tributario italiano ci siamo soffermati su misure erogate sotto forma di credito di imposta per investimenti in beni strumentali e in beni « Transizione 4.0 » e per spese di ricerca e sviluppo. Ci sono poi incentivi a carattere territoriale, il più rilevante dei quali è il credito di imposta per investimenti in beni strumentali delle imprese del Mezzogiorno. Tra gli incentivi fiscali alle imprese rientrano anche quello alle aggregazioni, adottato di solito per fare crescere e aumentare la produttività e quindi la competitività delle imprese italiane. Un altro esempio di incentivo fiscale è quello introdotto per la cessione dei crediti deteriorati, sia da parte delle imprese industriali che di quelle finanziarie.

Passando alla valutazione di tali incentivi, misure di incentivazione fiscale agli investimenti delle imprese si sono rivelate molto efficaci per stimolare la crescita e l'ammodernamento del capitale produttivo. Un esempio rilevante è costituito dal super e iper-ammortamento. Queste misure sono state introdotte all'indomani di due episodi recessivi importanti e ravvicinati – la crisi finanziaria globale e quella del debito sovrano – al termine dei quali la spesa per investimenti produttivi nel nostro Paese risultava inferiore di quasi il 20 per cento rispetto al valore pre-crisi. Secondo le nostre valutazioni, le misure hanno fornito un impulso all'accumulazione di capitale produttivo complessivamente pari a 3,5 punti percentuali nel triennio 2016-2018. Sebbene parte dell'impatto possa avere riflesso anche su un anticipo dei piani di spesa, la misura ha dato un contributo indubbiamente rilevante alla riattivazione del ciclo economico. Nel 2016 il prodotto interno lordo ha nettamente accelerato e il contributo alla crescita degli investimenti in beni diversi dalle costruzioni è

quasi raddoppiato, portandosi a circa 0,7 punti percentuali; un valore superato in seguito solo nel 2021.

Tale valutazione è corroborata anche dalle indicazioni ricavabili dai giudizi espressi nel corso degli anni dalle imprese nell'indagine sulle imprese industriali e dei servizi e nei sondaggi congiunturali, da cui è anche emerso che la misura non ha perso di efficacia nel corso del tempo, favorendo principalmente le aziende grandi e maggiormente innovative.

Per quanto riguarda gli incentivi fiscali alla spesa in « ricerca e sviluppo », negli ultimi anni si è registrato in Italia un deciso aumento del sostegno alle attività innovative. In linea generale, l'evidenza empirica comparata disponibile per questo tipo di incentivi confermerebbe la loro efficacia in termini di aumento degli investimenti e dell'occupazione; tali effetti si manifesterebbero anche con l'aumento delle imprese che intraprendono attività di « ricerca e sviluppo ». Nostre analisi evidenziano come i crediti di imposta abbiano aumentato significativamente la spesa in « ricerca e sviluppo » questi delle imprese, agendo prevalentemente su quelle che già investivano in tale settore.

Alcune analisi empiriche indicano che nel nostro Paese incentivi automatici agli investimenti privati si sono dimostrati efficaci nel promuovere l'accumulazione di capitale e l'ammodernamento dei processi produttivi nelle aree in ritardo di sviluppo e hanno sostenuto il recupero ciclico in fasi di debolezza congiunturale. In particolare, nell'esperienza italiana, il credito di imposta, in quanto incentivo automatico, sarebbe stato più efficace rispetto a sussidi diretti, con ricadute positive anche sull'occupazione. Con riferimento al settore bancario, l'incentivo alla cessione di crediti deteriorati introdotto nel 2020, insieme ad altre azioni poste in essere dalle autorità pubbliche, ha offerto un contributo significativo alla gestione e alla riduzione dei crediti deteriorati, che si erano accumulati in quantità ingenti a seguito delle due profonde recessioni seguite alla crisi globale finanziaria nel 2008 e a quella dei debiti sovrani nel biennio 2011-2012.

In particolare, l'incentivo è intervenuto in un momento in cui, a causa della crisi pandemica, vi era il timore di un blocco del mercato secondario dei crediti deteriorati. È possibile stimare che, a fronte della conversione di attività per imposte anticipate per circa 1 miliardo di euro nel 2020 e nel 2021 – l'agevolazione consisteva nella possibilità di trasformare queste attività per imposte anticipate in crediti di imposta a fronte della cessione di crediti deteriorati – nei due anni siano stati ceduti sul mercato crediti deteriorati rispettivamente per 27 e 22 miliardi. L'efficacia della misura è testimoniata anche dal fatto che le banche che ne hanno maggiormente beneficiato sono quelle che nel 2019 avevano un rapporto tra crediti deteriorati e totale prestiti più alto.

Un'altra agevolazione di cui ha fruito il sistema bancario è quella per i processi di aggregazione tra imprese. Tale misura è stata utilizzata in particolare in due occasioni, facilitando l'acquisizione di banche in difficoltà, ma con prospettive di recupero da parte di intermediari più solidi e in grado di sostenerne il rilancio.

Venendo ai bonus edilizi, in estrema sintesi, dal 1998 in poi si è avuto il passaggio da un sistema di detrazioni a un sistema di credito di imposta e alla possibilità di cedere. Con l'ultimo decreto-legge di questi giorni è stato stabilito che non è più possibile optare per i nuovi interventi per lo sconto sul corrispettivo, né per la cessione del credito, ritornando quindi all'originaria previsione secondo cui la detrazione può essere fruita unicamente in dichiarazione dei redditi.

Per quanto riguarda una valutazione di questi incentivi, il superbonus ha avuto un impatto assai significativo sul settore delle costruzioni ed è incluso tra gli interventi del PNRR in materia di impatto ambientale degli edifici residenziali.

Sulla base dei dati dell'ENEA, gli investimenti residenziali realizzati con questo incentivo alla fine dello scorso gennaio ammontano complessivamente a circa 46 miliardi. Nel complesso, gli investimenti in abitazioni nei primi tre trimestri del 2022 sono cresciuti di quasi il 40 per cento rispetto allo stesso periodo del 2019 e il comparto delle costruzioni ha registrato notevoli aumenti del valore aggiunto e dell'occupazione; si tratta di dinamiche molto sostenute, anche se si tiene conto dell'andamento dei prezzi e dei costi dell'edilizia.

Si può stimare che circa la metà degli investimenti che hanno beneficiato del superbonus abbiano carattere aggiuntivo. Anche tenendo conto delle imposte e dei contributi sociali versati a fronte dell'aumento dell'attività del settore, gli oneri della misura per il bilancio pubblico restano comunque ingenti. Sulla base di prime valutazioni, questi oneri netti hanno avuto un profilo crescente nel biennio, riflettendo la forte accelerazione nel ricorso alla misura; si ridimensioneranno a partire dall'anno in corso per effetto della riduzione dell'aliquota prevista dalla normativa (le aliquote del Superbonus sono passate dal 110 al 90 per cento quest'anno ed è previsto un *décalage* che arriverà fino al 65 per cento).

Stando alle attuali regole contabili, gli effetti del superbonus sull'indebitamento netto si manifestano gradualmente, secondo la tempistica di fruizione dell'agevolazione. Date le modalità di utilizzo dei crediti in rate pluriennali e la loro contabilizzazione per cassa, i maggiori costi e gli effetti indotti si verificano, infatti, in momenti diversi sui conti pubblici: nel biennio 2021-2022 il disavanzo ha beneficiato delle maggiori entrate connesse con la crescita dell'attività economica nel comparto edilizio; i costi legati all'utilizzo dei crediti di imposta maturati si registreranno invece in larga misura negli anni successivi. Questa modalità di registrazione potrebbe peraltro essere rivista, se le autorità statistiche maturassero la convinzione che – data la possibilità di trasferire il bonus dal beneficiario iniziale a terze parti – l'incentivo ha natura rimborsabile (*payable*), invece che non rimborsabile (non *payable*). Un incentivo non *payable* viene registrato nell'indebitamento netto solo al momento in cui effettivamente viene utilizzato (ad esempio in compensazione, se si tratta di un credito di imposta), mentre uno *payable* viene incluso già quando matura. Su questo aspetto dovrebbe incidere, per il futuro, la recente decisione del Governo di impedire la cedibilità dei crediti.

Passo ora ad una riflessione un po' più ampia sulle caratteristiche e sul disegno che dovrebbero avere gli incentivi fiscali.

Rispetto ad altri strumenti, gli incentivi fiscali presentano una maggiore semplicità amministrativa: possono essere fruiti automaticamente dal beneficiario al ricorrere dei requisiti previsti dalla legge, senza necessità di richiesta preventiva e di procedimenti amministrativi o valutativi; questo comporta minori oneri di *compliance* e spesso maggiore rapidità di fruizione, per l'assenza di procedure amministrative.

Proprio per la natura automatica e l'assenza di controlli a monte, il minore gettito che deriva dagli incentivi fiscali è però più difficile da controllare, non permettendo quindi un monitoraggio del costo per il bilancio pubblico; pertanto, con questi strumenti può verificarsi che l'utilizzo effettivo degli incentivi da parte dei contribuenti si discosti dalle risorse stanziare. Inoltre, posporre e diluire nel tempo il costo di un incentivo può interferire con la sua corretta percezione da parte sia del decisore politico, sia del cittadino, determinando fenomeni di illusione finanziaria.

In passato sono stati adottati meccanismi per garantire che i benefici fossero fruiti nel rispetto dei vincoli di bilancio, quali ad esempio la ripartizione proporzionale delle risorse stanziare tra i richiedenti o l'attribuzione secondo l'ordine temporale di presentazione della richiesta fino a esaurimento delle risorse; tuttavia, questi meccanismi comportano incertezza sia sull'effettiva possibilità di fruire dell'incentivo, sia sul *quantum* dello stesso e, per le imprese, la conseguente difficoltà di programmare gli investimenti.

Il credito di imposta rispetto alle altre tipologie di incentivo assicura maggiore certezza e velocità di monetizzazione del beneficio, potendo essere utilizzato anche in compensazione di una pluralità di tributi e di contributi sociali. Inoltre, per le persone fisiche, i crediti di imposta rimborsabili o cedibili permettono di attenuare la natura regressiva tipica di alcune agevolazioni – quali, ad esempio, quelle relative ad interventi di riqualificazione edilizia o di risparmio energetico – di cui beneficiano in larga parte i soggetti con redditi e imposte maggiori. Se invece il credito d'imposta non è rimborsabile, può essere fruito soltanto dai soggetti che presentano capienza fiscale; in questa ipotesi, nel caso delle imprese, rischia di avvantaggiare le cosiddette *incumbents*, spesso in grado di ottenere comunque le risorse necessarie a realizzare l'investimento.

Nel disegno delle agevolazioni occorre prestare specifica attenzione alla definizione di requisiti di accesso idonei a identificare la platea dei beneficiari in modo coerente con le finalità che si intendono perseguire, valutando accuratamente il rapporto tra i costi delle misure e l'efficacia rispetto all'obiettivo che esse si prefiggono. Se lo scopo è quello di incentivare determinate spese e non genericamente di ridurre il carico fiscale, in presenza di vincoli finanziari occorrerebbe adottare criteri selettivi per evitare il riconoscimento del beneficio per spese che sarebbero state comunque sostenute.

Per le persone fisiche l'obiettivo incentivante o di ristoro può essere accompagnato da considerazioni di carattere distributivo, indirizzando i benefici a specifiche classi di destinatari ritenuti meritevoli anziché alla generalità dei soggetti. Tale selettività può essere realizzata subordinandone o modulandone l'erogazione alla prova dei mezzi. A questo proposito, occorre ricordare come il solo reddito dichiarato non costituisca l'indicatore più appropriato per valutare l'effettiva condizione del beneficiario, poiché si riferisce al solo individuo, anziché al nucleo familiare, risente dell'evasione e non tiene conto dei redditi derivanti dalle diverse forme di ricchezza soggetti a regimi di imposizione sostitutiva.

Un ulteriore aspetto da considerare sono i possibili presidi atti a contenere le frodi. Un potenziamento dei controlli nella fase iniziale, sia pure a scapito di un riconoscimento meno snello delle agevolazioni in capo ai beneficiari, andrebbe valutato nel disegno di nuove misure agevolative, soprattutto per quelle di entità più significativa; una serie di presidi a monte, di semplice applicazione, può aiutare anche ad evitare onerose attività di controllo *ex post*. L'automatico riconoscimento degli incentivi, in assenza di qualsiasi forma di controllo preventivo, infatti, porta con sé il rischio che le misure siano utilizzate in modo improprio, se non fraudolentemente, e questo anche a prescindere dalla forma in cui vengono attribuite.

Gli obiettivi di selettività e di contrasto alle frodi devono essere in ogni caso temperati con la necessità di disegnare incentivi di applicazione non complessa.

Infine, nella definizione degli incentivi fiscali alle imprese, non meno importanti saranno le implicazioni delle nuove regole di tassazione internazionale. Alla luce della prossima entrata in vigore della direttiva sulla tassazione minima dei grandi gruppi, che dà attuazione al cosiddetto *Pillar Two* dell'OCSE, sarà necessaria una riflessione sulle misure attualmente in essere, nonché su quelle che si vorranno introdurre. Infatti, gli incentivi fiscali rilevano in modo diverso nelle regole di determinazione dell'imposizione effettiva per le particolari modalità di calcolo della *minimum tax*: a seconda delle loro caratteristiche possono risultare neutrali o concorrere in modo più o meno accentuato alla riduzione dell'*effective tax rate*; in alcuni casi, quindi, l'impresa potrebbe dover pagare un'imposta aggiuntiva a fronte della fruizione di un incentivo, con il rischio di vanificare, in tutto o in parte, l'incentivo stesso.

Vengo ora all'ultima parte, nella quale mi soffermerò sulla questione del monitoraggio, della valutazione e in generale della razionalizzazione delle spese fiscali.

L'ordinamento tributario italiano è stato interessato dallo stratificarsi nel corso degli anni di numerose disposizioni a vantaggio di specifiche categorie di contribuenti e tipologie di attività.

Queste deroghe sono di norma introdotte sulla base di considerazioni di efficienza economica (correggere esternalità, promuovere la produzione di beni pubblici) o equitative (tutelare condizioni socio-economiche particolarmente vulnerabili). Tuttavia, poiché le spese fiscali sono per defi-

nizione caratterizzate da benefici circoscritti a un numero ristretto di individui o di settori, a fronte di costi diffusi sull'intera platea dei contribuenti, il legislatore può finire con il concederle, anche laddove il benessere sociale nel complesso ne risulti danneggiato. Per la stessa ragione, è spesso difficile eliminare o ridurre spese fiscali che – pur inizialmente giustificate – hanno nel tempo perso le loro motivazioni di efficienza e/o di equità. Anche laddove l'agevolazione è introdotta esplicitamente in forma temporanea, la probabilità di una sua proroga viene incorporata dai soggetti interessati e, anche per questo motivo, di fatto in molti casi concessa, magari in prossimità del suo scadere. Questa instabilità (reale e percepita) ha un costo, difficilmente quantificabile, ma probabilmente significativo in termini di incertezza e di difficoltà nel calcolo degli incentivi da parte degli agenti economici.

L'opacità dovuta all'accumularsi di spese fiscali contribuisce, inoltre, a produrre duplicazioni e sovrapposizioni a volte irrazionali: ad esempio, coesistono agevolazioni per l'uso di fonti di energia rinnovabili e per quello di fonti fossili. In alcuni casi diventa difficile anche per il decisore politico misurare il grado di equità del prelievo e l'impatto complessivo del sistema di *tax benefit* sugli incentivi e sulle scelte di persone e imprese. Inoltre, come ricordato, a parità di altre condizioni un'agevolazione fiscale risulta meno evidente nel bilancio dello Stato rispetto a uno specifico programma di spesa. Un eccesso di spese fiscali rende più difficile per i cittadini cogliere l'effettivo impatto sui conti pubblici delle decisioni prese in passato, riducendo l'*accountability* dei *policy makers*. Ciò a sua volta può tradursi in una composizione inefficiente del bilancio e in un'eccessiva tendenza al disavanzo.

Nell'introdurre nuove agevolazioni andrebbero seguiti alcuni principi; tra questi andrebbero compresi il monitoraggio e la valutazione delle spese fiscali, che dovrebbero riguardare anche quelle esistenti come premessa per una loro razionalizzazione. Un siffatto approccio garantirebbe l'efficacia delle misure e ne potrebbe migliorare l'efficienza economica.

Passi in avanti sotto questo profilo sono stati fatti negli ultimi anni con l'introduzione del monitoraggio annuale delle spese fiscali, previsto dal decreto legislativo n. 160 del 2015. Vi si prevede, oltre al già citato rapporto sulle spese fiscali, un rapporto programmatico allegato alla Nota di aggiornamento del DEF, di pertinenza esclusiva del Governo, che indica le misure di intervento per la razionalizzazione delle spese stesse.

Allo stato, in nessuna delle sei edizioni del rapporto programmatico è presente un concreto piano d'intervento sulle spese fiscali, ma solo indicazioni di massima. Solo il primo, del 2017, ha individuato due possibili approcci: collegare la revisione delle spese a un potenziamento delle deduzioni e detrazioni a favore di famiglie e lavoro, oppure intervenire orizzontalmente sulle spese per ridurre l'importo complessivo. Allo stesso tempo, ha rinviato questi interventi a futuri progetti di più generale e strutturale riforma tributaria. I documenti successivi hanno ribadito la necessità di inserire gli interventi nell'ambito di una più ampia riforma, collegando l'intervento all'attuazione del PNRR o ad obiettivi diversi.

La funzione conoscitiva del rapporto sulle spese fiscali potrebbe essere rafforzata sotto diversi aspetti: escludendo alcune voci, che l'evoluzione normativa ha ormai incorporato nel *benchmark* rispetto al quale sono individuate le spese; individuando ed esponendo separatamente misure che, per varie ragioni, risulta inopportuno mettere in discussione; quantificando il maggior numero possibile di spese per individuare quelle da eliminare perché di ammontare nullo, trascurabile o indefinito; identificando categorie di beneficiari che consentano di individuare *ictu oculi* le duplicazioni; effettuando con maggiore frequenza analisi degli effetti microeconomici e delle ricadute sociali delle singole spese fiscali.

Un rapporto così arricchito potrebbe rendere più semplice attuare interventi di razionalizzazione degli incentivi fiscali, a partire dall'eliminazione delle duplicazioni e dal coordinamento di quelle con diversi beneficiari, ma relative alla stessa missione di spesa. In generale, questi interventi dovrebbero mirare a stabilizzare il quadro normativo per garantire maggiore certezza a famiglie ed imprese e per assicurare che il sistema tributario sia percepito come equo, affidabile e trasparente. L'incertezza in ambito fiscale può tra l'altro minare l'efficacia delle misure di incentivo.

La Banca d'Italia ha ribadito in più occasioni l'importanza di un quadro normativo fiscale stabile e della coerenza nella direzione degli interventi che diano certezza a chi produce e consuma, investe e risparmia.

In conclusione, il sistema delle spese fiscali appare caratterizzato da una considerevole onerosità, frammentarietà ed instabilità, in conseguenza della stratificazione nel tempo di diverse misure di incentivo. Un intervento di riordino che restituisca coerenza e razionalità al sistema appare non più rinviabile. La revisione potrebbe trovare opportuna collocazione nell'ambito di una riforma fiscale più ampia ed organica. Nella razionalizzazione delle spese esistenti, così come nella definizione di nuove, occorrerà contemperare finalità redistributive e obiettivi di efficienza. Come da ultimo ricordato, un accurato monitoraggio e una regolare valutazione dell'efficacia delle spese fiscali costituiscono un elemento essenziale del processo di revisione, fornendo anche utili indicazioni sulla progettazione di nuove misure. Uno sfolgimento delle misure renderebbe più semplice l'attività di monitoraggio e valutazione, così come l'attività di controllo.

Nel disegno degli incentivi fiscali l'attenzione agli equilibri della finanza pubblica dovrà essere affiancata dalla capacità di aumentare il potenziale di crescita dell'economia. Tanto maggiore sarà il successo sul secondo fronte, tanto minore sarà lo sforzo richiesto sul primo.

Grazie per l'attenzione.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Ricotti, per la sua interessante relazione.

Cedo ora la parola ai colleghi per eventuali domande e osservazioni.

TURCO (M5S). Signor Presidente, ringrazio anch'io il dottor Ricotti per la profondità dell'intervento e dell'analisi.

Vorrei soffermarmi innanzitutto su due aspetti importanti. Si è parlato dell'obiettivo della crescita e della necessità di sostenere la crescita economica, anche se nell'ambito della programmazione economica dell'attuale Governo la crescita stimata è pari allo zero. Mi chiedo con quali strumenti possiamo migliorare la prospettiva dello zero, dato che non abbiamo molti spazi in bilancio e a quanto pare l'Europa non ci aiuta nel trovare strumenti utili a tale scopo.

C'è poi un secondo aspetto sul quale vorrei soffermarmi. Si è parlato della distinzione tra detrazioni fiscali e cessione dei crediti d'imposta. In termini di maggiore impatto, ormai è lampante come il ritorno alle detrazioni fiscali abbia prodotto un effetto moltiplicatore molto limitato, che ha avvantaggiato solo coloro che avevano una capacità fiscale di compensazione. La domanda è la seguente: possiamo lavorare tutti insieme per cercare di strutturare in maniera consolidata l'istituto della cessione del credito di imposta? Ricordo che il Parlamento ha prodotto diverse proposte di legge già nella scorsa legislatura, al di là delle nuove che sono state presentate.

In considerazione dei pochi spazi che abbiamo nell'attuale bilancio e dell'emergenza che ancora dobbiamo superare – quella energetica oltre a quella economica – penso che sarebbe interesse di tutti se da parte di tutte istituzioni pubbliche ci fosse una comunità di intenti nell'andare a consolidare l'istituto della cessione dei crediti di imposta.

COTTARELLI (*PD-IDP*). Signor Presidente, ho un paio di domande per il dottor Ricotti, ringraziandolo per la sua relazione che è stata molto utile.

Nel testo che è stato distribuito è indicato che gli investimenti residenziali realizzati con l'incentivo del superbonus ammontano complessivamente a 46 miliardi alla fine dello scorso gennaio. Il ministro Giorgetti ha parlato di 110 miliardi: potremmo avere un chiarimento al riguardo?

In secondo luogo, vorrei chiedere se la Banca d'Italia ha fatto una valutazione dell'impatto sui prezzi nel settore interessato derivante dal superbonus. Sappiamo che due sono i motivi per i quali possiamo pensare che ci possa essere un impatto sui prezzi del settore piuttosto elevato: il primo, è stato rimosso il conflitto di interessi tra compratore e venditore, seppure sono stati messi alcuni tetti ai prezzi; il secondo, sono state concentrate in un solo settore una grande quantità di risorse.

Sappiamo che esistono delle stime e dei confronti internazionali fatti anche dal servizio studi della CNA delle Marche. Vorrei sapere se anche il servizio studi di Banca d'Italia ha fatto uno studio in proposito.

PRESIDENTE. Se non ci sono altre domande, avrei io una questione molto semplice da sottoporle, dottor Ricotti.

Nelle conclusioni della relazione giustamente auspicate una revisione del sistema dei crediti di imposta che negli anni ha accumulato ben oltre 620 misure, per cui evidentemente c'è qualcosa che non torna. Correttamente all'inizio si è fatto riferimento alla programmazione, che è utile sia

dal lato delle imprese che chiaramente anche dei privati cittadini, il che oltretutto eviterebbe l'effetto bolla che, concentrando in poco tempo misure ingenti, si riverbera poi sui prezzi.

In quest'ottica abbiamo la base del monitoraggio. Mi chiedo se Banca d'Italia potrebbe supportare i lavori della Commissione nell'ambito della riforma fiscale, per agevolare il decisore politico nel prendere scelte non sulla singola misura tra le 626, ma definendo dei parametri oggettivi. Si tratterebbe, ad esempio, di non concentrare tante risorse su pochi soggetti, non fare misure di cui beneficino pochi soggetti o che avvantaggino i soggetti in maniera non rilevante, in modo tale che, definendo delle asticelle, automaticamente si andrebbe a sfoltire l'ingente mole dei crediti di imposta, così che su quelli rimanenti si possa invece fare un ragionamento parallelo a quello della riforma fiscale, perché le spese fiscali sono comunque un beneficio e vanno viste parallelamente, sempre nell'ottica della giusta redistribuzione, evitando duplicazioni e benefici solo per talune fasce di reddito.

Non essendovi ulteriori richieste, cedo nuovamente la parola al dottor Ricotti per la replica.

RICOTTI. Parto dalla domanda del senatore Turco sull'obiettivo della crescita. Si possono immaginare diversi strumenti per stimolare la crescita economica. Mi piacerebbe qui ricordarne uno di cui ci siamo già occupati nel 2021, in occasione di un'altra audizione dinanzi alle Commissioni congiunte di Camera e Senato: mi riferisco alla possibilità di agire sulla crescita tramite una riforma fiscale che, come dicevo all'inizio, possa incentivare l'offerta di lavoro e la crescita economica; ciò senza aumentare il livello complessivo del prelievo, che è già alto anche nel confronto internazionale e magari combattendo, invece, per trovare nuove risorse, l'evasione e l'economia sommersa, che purtroppo si traducono in una pressione fiscale maggiore per chi rispetta le regole.

Questo incentivo si potrebbe ottenere ricomponendo il prelievo fiscale a beneficio dei fattori produttivi. In questo caso si potrebbe prestare attenzione anche a minimizzare le distorsioni introdotte dalla tassazione e favorire l'impiego efficiente ed efficace delle risorse.

Un fattore di crescita potrebbe essere rappresentato dalla semplificazione e dalla razionalizzazione del quadro normativo perché, secondo noi, se si garantisce certezza all'applicazione delle norme non solo assicuriamo che questo sistema sia percepito come equo, affidabile e trasparente dall'interno, ma anche dall'estero e in qualche modo ciò potrebbe anche aumentare gli investimenti stranieri.

Quanto alla seconda domanda relativa alla distinzione tra detrazioni fiscali e cessioni, il problema maggiore è come questo poi si riflette sui conti pubblici. Infatti, come credo sia stato chiarito da Eurostat nella sua audizione, più ci avviciniamo verso forme di titolo che circola e più andiamo verso forme di debito e questo potrebbe poi determinare problemi sui conti pubblici, per cui vanno calibrate bene le caratteristiche sia dei

crediti fiscali che eventualmente delle detrazioni o delle modalità di circolazione per evitare che ciò accada.

Quanto alla differenza tra 46 e 110 per cento – passo alle domande del senatore Cottarelli – deriva dal fatto che il 110 ricomprende tutte le agevolazioni e i crediti cedibili e che sono stati ceduti, mentre il 46 solo il Superbonus, anche se probabilmente le stime in possesso del Ministro potrebbero essere un po' più aggiornate rispetto alle nostre.

LOTTI. Se posso, signor Presidente, vorrei aggiungere a quanto detto dal dottor Ricotti che ci sono analisi che stiamo svolgendo. Non è un esercizio semplice separare l'effetto del superbonus da quello della crisi energetica che ha investito tutti, ma stiamo lavorando in questo senso e i risultati di alcune analisi saranno resi disponibili.

RICOTTI. Più in generale, la relazione del Governatore di quest'anno, quella solitamente pubblicata a maggio, conterrà tutta una serie di analisi dedicate proprio a questi temi.

Infine, presidente Garavaglia, Banca d'Italia non ha mai operato come decisore, ma sempre come consulente delle altre istituzioni. Nel conoscere per deliberare noi ci ritagliamo la parte del conoscere, cioè dell'aiutare a conoscere; poi il deliberare ovviamente spetta sempre a qualcun altro. La risposta alla sua domanda non posso ovviamente darla io oggi, ma la riporterò ovviamente al Direttorio.

PRESIDENTE. Ringraziamo il dottor Ricotti e la dottoressa Lotti per il contributo, molto interessante, offerto ai nostri lavori.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 14,40.

