



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 10

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**

27^a seduta: giovedì 2 marzo 2023

Presidenza del presidente GARAVAGLIA

INDICE**Audizione di rappresentanti dell'Ufficio parlamentare di bilancio**

PRESIDENTE	Pag. 3, 10, 12	CAVALLARI	Pag. 3, 10, 11 e <i>passim</i>
CROATTI (M5S)	12		

Audizione di rappresentanti del CNEL

PRESIDENTE	Pag. 12, 14, 18 e <i>passim</i>	CERIANI	Pag. 14, 19
		TREU	13

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-ALLEANZA VERDI E SINISTRA: Misto-AVS.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, la professoressa Lilia Cavallari, Presidente, e i consiglieri professoressa Valeria De Bonis e professor Giampaolo Arachi, dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), e il professor Tiziano Treu, Presidente, il consigliere Vieri Ceriani e il dottor Patrizio Michetti, funzionario della segreteria di presidenza, del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL).

I lavori hanno inizio alle ore 14,10.

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 dunque 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

Audizione di rappresentanti dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio

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 23 febbraio.

Sono oggi previste alcune audizioni.

Iniziamo con l'audizione dei rappresentanti dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio.

Saluto la professoressa Lilia Cavallari, presidente, accompagnata dai consiglieri professoressa Valeria De Bonis e professor Giampaolo Arachi, e cedo subito la parola alla professoressa Cavallari per una breve illustrazione, al termine della quale, come di consueto, i senatori potranno intervenire per formulare eventuali domande o richieste di approfondimenti.

CAVALLARI. Signor Presidente, avendo portato con me una memoria che lascio agli Uffici, immagino di fare un'opera di sintesi, senza abusare

troppo del vostro tempo. Si tratta di una memoria ricca, che ricostruisce in primo luogo un quadro generale delle spese fiscali, addentrandosi poi in analisi specifiche che riguardano i crediti di imposta oggetto di questa audizione, sia per le imprese che per le famiglie.

Nel quadro generale delle spese fiscali – termine che comprende un insieme di misure differenti – vi sono diverse misure accomunate dal fatto di essere sostanzialmente equivalenti ad una spesa – da qui il nome di spese fiscali – per la finalità che hanno, che può essere ad esempio agevolativa, al fine di incentivare certi tipi di comportamento e certi tipi di spesa, con delle differenze in termini di efficacia, di effetti, di possibilità di amministrazione. Tipicamente un’agevolazione fiscale ha un vantaggio in termini di facilità di fruizione e di amministrazione, ma può avere un problema di incapienza rispetto invece ad una spesa diretta.

Come sappiamo, le agevolazioni fiscali, le spese fiscali, sono aumentate notevolmente sia in numero che in importi; nell’ultimo anno le misure ammontano ad oltre 600, per un importo di circa 83 miliardi. Si tratta quindi di un notevole aumento. Peraltro, queste misure sono fortemente concentrate, sono cioè poche misure di grandi dimensioni. Per darvi un’idea, di questi 83 miliardi il 17 per cento consta di agevolazioni edilizie e circa il 35 per cento di 8 misure. Ci sono quindi molte misure di dimensione veramente piccole. Questo ha creato nel tempo una stratificazione, spesso anche non esattamente omogenea, del tipo di misure.

Quanto alla forma che queste misure assumono, sono in aumento e preponderanti le deduzioni e le detrazioni e in aumento molto forte i crediti di imposta, come vedremo più nello specifico.

Per quanto riguarda i crediti d’imposta, dividiamo l’analisi in crediti di imposta per le imprese e crediti di imposta per le famiglie. I crediti d’imposta per le imprese sono anch’essi aumentati notevolmente negli ultimi tempi; per darvi un’idea dell’ordine di grandezza, si passa dai circa 6 miliardi del 2015 ai 22,5 del 2022, e di questa quota la parte preponderante è rappresentata dai crediti di imposta per investimenti, per l’acquisto di beni strumentali.

Si tratta di misure che hanno una finalità tipicamente di protezione o stimolo della competitività delle imprese, oppure di misure per ridurre i divari territoriali; quindi, per esempio, gli incentivi per le imprese localizzate nel Mezzogiorno. Alcune di queste misure sono tendenzialmente strutturali, come quelle che riguardano gli incentivi agli investimenti delle imprese e, in qualche misura, le anticipazioni di imposta, che sono delle agevolazioni che riguardano in particolare il settore bancario e finanziario. Altre misure, che pure sono fortemente aumentate in tempi più recenti, hanno però una natura più emergenziale: sono tipicamente le agevolazioni dell’epoca Covid e le agevolazioni per l’energia, che per loro stessa natura hanno un carattere temporaneo.

Sulle agevolazioni per investimenti, che sono la parte preponderante delle agevolazioni per le imprese, c’è stato un forte cambiamento nel corso del tempo delle normative sia per quanto riguarda gli incentivi all’acquisto di beni strumentali sia per quanto riguarda il credito d’imposta

per le imprese localizzate nel Mezzogiorno sia per quanto riguarda le agevolazioni per le spese in ricerca e sviluppo.

Un cambiamento importante per la parte più rilevante di queste spese che riguardano gli acquisti di beni strumentali è avvenuto nel 2020, con il passaggio delle deduzioni di quote maggiorate di ammortamento al credito d'imposta. Questo cambiamento ha in parte modificato la platea dei beneficiari, divenendo un esempio di come anche le modalità di fruizione dell'agevolazione possano avere degli effetti sulla composizione della platea dei beneficiari. Con l'iperammortamento e le maggiorazioni di ammortamento, infatti, il grosso dei beneficiari è nel settore della manifattura. Si tratta tipicamente di imprese di dimensioni più grandi, perché per portare in deduzione l'ammortamento occorre avere una capienza fiscale e ciò crea una disparità tra le diverse imprese. Viceversa, con il passaggio al credito d'imposta, c'è stato un aumento della fruizione da parte di altri settori, per esempio quello delle costruzioni, che ha registrato l'aumento più considerevole, e anche di un'altra classe dimensionale, con l'aumento delle imprese di piccole e micro dimensioni. La modalità di fruizione dell'agevolazione ha quindi degli effetti sulla composizione e sulla platea. Questo lo vediamo anche per i crediti del Mezzogiorno, la ricerca e lo sviluppo.

Per tutte le agevolazioni è importante dare conto di una valutazione *ex post*, per due finalità: la prima è quella del controllo dei conti pubblici. L'impegno per il bilancio pubblico *ex ante*, che viene cioè stimato prima che la misura venga attuata, può essere anche molto diverso dall'impegno *ex post*, come abbiamo visto in maniera plateale con il Superbonus ma anche con le agevolazioni edilizie e nei casi che riguardano le imprese. La tabella che vi mostro vi fa vedere la valutazione *ex ante* e la valutazione *ex post*.

C'è un altro motivo per cui è importante monitorare *ex post* questo tipo di agevolazioni e, in generale, le spese fiscali, ed è l'aver delle indicazioni sulla loro efficacia rispetto all'obiettivo per il quale sono state pensate. Tra le diverse analisi, potete trovare quella relativa all'effetto del credito d'imposta per le imprese localizzate nel Mezzogiorno. I nostri ricercatori hanno condotto infatti un approfondimento sull'impatto che questa agevolazione ha avuto. La valutazione *ex post* non è così semplice come potrebbe sembrare, nel senso che se una misura, in questo caso l'agevolazione per le imprese localizzate al Sud, ha effettivamente ridotto i divari territoriali, raggiungendo quindi l'obiettivo della misura, non occorre semplicemente guardare *ex post* che cosa hanno fatto le imprese localizzate al Sud, ma occorre confrontare quello che hanno fatto, cioè il dato effettivo, con il dato controfattuale, cioè con quello che sarebbe successo in assenza di incentivi. Non sempre i dati consentono di costruire un controfattuale immediato; non sempre, cioè, i dati consentono di fare un esperimento naturale. In questo caso i nostri ricercatori hanno elaborato un modello basato sul *matching*, utilizzando tecniche statistiche, per individuare le imprese beneficiarie ed eleggibili, quindi localizzate al Sud, e vedere le differenze rispetto alle imprese che non hanno usufruito

dell'agevolazione. È emerso che questa misura è nata come una misura selettiva, già di per sé indirizzata ad un determinato tipo di impresa ovvero alle imprese localizzate al Sud perché hanno una *performance* minore in termini di dimensioni, di investimenti e di capitale rispetto alle imprese localizzate al Nord. Quindi la misura è selettiva, indirizzata a quelle imprese, e ha l'obiettivo di ridurre il divario. Ebbene, pare che questa misura abbia avuto effetto.

Passando al capitolo delle agevolazioni a favore delle famiglie, visto anche il momento, ci siamo focalizzati sulle agevolazioni edilizie. Anche qui c'è stata una stratificazione di cambiamenti di normativa nel corso del tempo, introdotta inizialmente nel 1998 per il recupero del patrimonio immobiliare, con due date importanti: il 2007, che ha visto le prime agevolazioni per la qualificazione energetica e il 2020, con il superbonus. Che cosa facciamo vedere? Innanzitutto, l'andamento temporale delle detrazioni edilizie; come potete notare a pagina 32 del documento, a partire dal 2008 fino al 2020 le detrazioni sono fortemente aumentate, passando in ordine di grandezza da 2,6 a circa 10 miliardi nel 2020. Di queste detrazioni la parte principale è rappresentata dalle detrazioni edilizie, per ristrutturazioni edilizie, rappresentate dalla parte blu del diagramma.

Al fine di comprendere l'efficacia e l'equità delle misure è importante mettere in relazione la platea dei beneficiari con le loro caratteristiche, come mostra il grafico della pagina successiva, nel quale abbiamo messo in relazione la distribuzione delle detrazioni con la distribuzione dei contribuenti beneficiari. Emerge che le detrazioni edilizie sono fortemente regressive, nel senso che la metà delle detrazioni è goduta da circa il 10 per cento dei contribuenti più ricchi. Questo è particolarmente vero per le detrazioni per la riqualificazione energetica. C'è quindi una caratteristica di regressività in questo tipo di misura, che si vede anche nella distribuzione territoriale. Se guardate il grafico successivo, è chiaro che i beneficiari sono soprattutto situati al Nord perché c'è una correlazione tra reddito e distribuzione nel territorio, con i redditi più alti chiaramente localizzati al Nord.

Questa situazione cambia con l'intervento del superbonus in termini di andamento di importi delle prestazioni. Come ormai abbiamo tutti quanti imparato a memoria le agevolazioni legate al Superbonus hanno raggiunto, a fine gennaio 2023, 65 miliardi complessivi, di cui 50 miliardi per i lavori finiti e quindi l'ammontare di detrazioni (110, il 10 per cento in più) è pari a circa 72 miliardi, che sono il costo lordo per il bilancio pubblico. Abbiamo utilizzato i dati dell'Enea, che sono molto precisi su singoli interventi, per fare una serie di considerazioni. Nei grafici che vedete alle pagine 42 e 43 trovate l'andamento nel tempo di queste detrazioni e l'evoluzione degli investimenti, che arrivano alla cifra di 65 miliardi a gennaio, con una forte accelerazione delle agevolazioni del superbonus nel 2022 e in particolare nella seconda metà di tale anno. Ci sono segnali di rallentamento, nel senso che negli ultimi mesi del 2022 e i primi mesi del 2023 i nuovi investimenti vanno finalmente sotto gli in-

vestimenti realizzati. Questo potrebbe essere un segnale di rallentamento; la crescita rimane comunque veramente significativa.

Per il superbonus, dicevo, abbiamo utilizzato i dati dell'Enea per cercare di entrare più nello specifico degli effetti della misura. Abbiamo considerato, in particolare, i dati sugli interventi che risultano conclusi entro il 31 dicembre 2022: si tratta di una cifra di circa 20 miliardi. Di questi interventi abbiamo i dati per singolo intervento (singolo condominio e singola abitazione). Si può avere così una prima idea della correlazione tra entità della misura, entità del beneficio e caratteristiche di reddito della platea dei beneficiari. È quello che abbiamo fatto per l'ecobonus prima, ma che non possiamo fare adesso per il superbonus perché non abbiamo i dati sulle dichiarazioni dei redditi dei singoli contribuenti beneficiari. Abbiamo però costruito una misura che dà un'idea di questa correlazione con i dati comunali; mettendo, cioè, in relazione il beneficio *pro capite* con il reddito *pro capite* del Comune. Lo abbiamo fatto, se vedete la figura a pagina 47, utilizzando gli interventi del Superbonus e gli interventi delle agevolazioni precedenti, cioè dell'ecobonus. Come vedete, per l'ecobonus il dato rispecchia la figura che vi ho fatto vedere prima e che registra una forte regressività, nel senso che sono i Comuni tendenzialmente più ricchi ad usufruire maggiormente delle agevolazioni. Questa correlazione si attenua sensibilmente nel caso del superbonus, dove vedete che c'è una maggiore dispersione di questi punti e la retta è meno inclinata. C'è quindi una minore regressività, alla quale fa da specchio anche una diversa composizione geografica, con una maggiore fruizione del superbonus da parte del Sud rispetto all'ecobonus. Anche qui, sempre nell'ottica di capire l'efficacia degli strumenti, abbiamo cercato di dare un segnale della possibile efficacia rispetto all'obiettivo della riqualificazione energetica. Siamo andati allora a confrontare la classe energetica di partenza con la classe energetica di arrivo dei vari interventi conclusi, vedendo il risparmio energetico consentito dalla misura. A pagina 56 del documento potete vedere i risultati riassuntivi di questa analisi dei dati; la chiave di lettura forse più immediata e sintetica è che il risparmio energetico oltre il 75 per cento, cioè un risparmio energetico elevato, ha riguardato il 21 per cento degli interventi ovvero il 28 per cento delle risorse. Ciò significa che di questi 20 miliardi di lavori agevolati e conclusi circa un terzo, il 28 per cento, ha consentito un grado di risparmio energetico elevato. Viceversa, gli altri due terzi hanno un risparmio energetico più basso del 75 per cento. Ciò ci dice che ci sono margini per una migliore calibrazione dello strumento della misura rispetto all'obiettivo, cioè ci sono margini per rendere la misura più efficiente nel raggiungere l'obiettivo della riqualificazione energetica e quindi di un uso più efficiente delle risorse.

Questo è un po' il quadro della situazione.

Ci siamo poi posti il problema di dare uno sguardo al futuro.

Al riguardo faccio un piccolo passo indietro; come tutti sapete, ieri c'è stata la revisione dei conti delle amministrazioni pubbliche da parte dell'Istat che ha recepito l'indicazione di contabilizzare per competenza

le spese per Superbonus e facciate. Il concetto è che se i crediti possono essere cedibili sono di fatto delle spese pagabili, essendo pagabili sono equivalenti ad una spesa e quindi vanno contabilizzate per competenza. Ciò significa che l'ammontare di 72 miliardi per il superbonus, a cui si aggiungono circa 20 miliardi per il bonus facciate, arrivando a circa 90 miliardi, sono stati spalmati ed attribuiti agli esercizi precedenti, ai rispettivi esercizi di competenza (2020, 2021, 2022) e, viceversa, hanno generato minori entrate e quindi un aumento di spazio fiscale negli anni successivi (2023, 2024, 2025), che sono gli anni residui di validità del superbonus e delle agevolazioni.

Questo ha chiaramente degli effetti, come avete letto su tutti i giornali, sul disavanzo, cioè sui flussi, sull'indebitamento netto, perché aumenta l'indebitamento netto degli anni precedenti, andando a caricare maggiori spese, e diminuisce l'indebitamento netto, il disavanzo cioè degli anni successivi (dal 2023 in poi). Non ha effetti sul debito, nel senso che il debito è per cassa, quello che è stato speso è speso, quindi sul debito non ci sono effetti, a meno che non si volesse poi spendere ulteriormente per mantenere ad esempio gli obiettivi di disavanzo senza ridurlo. Questo avrebbe un impatto sul debito. Però, se le cose rimangono così, *rebus sic stantibus*, non c'è alcun effetto sul debito.

La figura riportata a pagina 60 è riferita all'andamento dei crediti di imposta compensati per tipologia. Come vedete, si passa dai circa 6 miliardi del 2015 ad oltre 20 miliardi del 2022. Di questi 22 miliardi una buona quota è rappresentata dai crediti di imposta per gli investimenti delle imprese e una quota molto significativa dal superbonus (6,5 miliardi); se vedete, rispetto all'anno precedente, nel 2022 c'è un'esplosione.

Cosa ci possiamo aspettare per il futuro? Come sapete è intervenuto un decreto che ha bloccato le cessioni sostanzialmente da metà febbraio. Esistono però i ratei dei lavori precedenti e quindi nel 2023 ci saranno incrementi per i lavori asseverati e conclusi nel 2022. La grandezza della barretta che vedete, che probabilmente vedremo nel 2023, sarà intorno ai 12 miliardi. Analogamente negli anni successivi verranno le rate precedenti, quindi la barretta man mano crescerà ed arriverà intorno ai 17 miliardi nel 2025. Anche avendo chiuso i rubinetti da ora in poi, c'è comunque il rateo che viene dai debiti conclusi e dai lavori asseverati. A questi possiamo aggiungere eventuali lavori che verranno fatti in seguito.

Perché vi parlo dell'aumento dei crediti di imposta per il futuro anche avendo chiuso i rubinetti? Perché già oggi leggiamo tutti sui giornali che c'è un problema di capienza, un problema cioè di assorbimento di questi crediti d'imposta, e il fatto che l'impennata dei crediti continuerà fa sì che questo problema possa essere particolarmente sentito. Vi invito a guardare la figura a pagina 63, dove vedete che cambia anche la composizione dei settori che compensano i crediti. Per esempio, tra il 2023 e il 2022, vedete una riduzione del settore bancario e finanziario, con meno crediti in « pancia » alle banche e più crediti da compensare in « pancia » alle imprese sia del settore edilizio che degli altri settori; questa potrebbe

essere una spia di difficoltà di smaltimento di una mole così ingente di crediti da parte del sistema.

Infine, per quanto riguarda i flussi di credito, la figura a pagina 63 indica i nuovi crediti compensati solamente nei primi due mesi di quest'anno: la somma, pari a circa 5 miliardi, è superiore a tutti i crediti compensati nel 2022. Si tratta quindi di una dinamica particolarmente sostenuta.

Da questi esempi che abbiamo visto e da quanto vi ho detto in maniera molto sintetica, emergono alcune considerazioni di ordine generale. Una prima considerazione è che in questo capitolo delle spese e delle agevolazioni fiscali, in particolare dei crediti di imposta che sono stati particolarmente dinamici, è importante avere delle misure selettive. Il caso delle imprese del Mezzogiorno, in cui la misura è nata già selettiva, nel senso che è nata con un obiettivo specifico ed una platea ristretta, è un esempio. Viceversa, il caso del superbonus mostra ampi margini di miglioramento in termini di selettività sia dal lato dell'obiettivo – con la tabella che vi facevo vedere sulla capacità di generare risparmio energetico a parità di risorse – sia per quanto riguarda i beneficiari. È stata una misura molto generosa, chiaramente pensata in un periodo particolare, in piena pandemia, in una condizione in cui il mercato andava scioccato e sorpreso, quindi in presenza di buone ragioni per dare uno *shock*, ma comunque universale e molto generosa (110 per cento della spesa). Questo ha chiaramente fatto perdere selettività. L'esempio del superbonus, però, ci fa pensare anche che in questo tipo di misure esiste un problema di capienza: le agevolazioni fiscali, tradizionalmente le detrazioni e le deduzioni, hanno un problema di capienza, possono cioè essere fruite agevolmente da chi ha le possibilità di compensare. La cessione è uno strumento per fluidificare, per ampliare queste possibilità, e quindi per far accedere alla misura anche persone che altrimenti non potrebbero accedere. Emerge quindi il tema di come garantire l'accesso a determinate fasce, quelle evidentemente più deboli: se farlo attraverso misure, per esempio, di cessione oppure, nel caso per esempio del superbonus, attraverso una spesa. Le due misure sono di fatto equivalenti e per le fasce di popolazione più deboli potrebbe avere senso anche valutare una possibilità di spesa diretta.

C'è poi un terzo elemento che riguarda questa stratificazione: le misure nascono spesso come temporanee, cioè sulla base di una contingenza, di una urgenza, di una necessità momentanea, ma tendono poi a diventare permanenti. È giusto che alcune misure siano permanenti perché hanno degli obiettivi strutturali, ma tante misure nate come temporanee che diventano permanenti creano dei problemi. Si tratta non solo di problemi sui bilanci pubblici, nel senso che aumenta il ricorso a tante misure, ma anche di problemi di coerenza tra le diverse misure. Anche qui le agevolazioni edilizie sono un esempio di non perfetta coerenza, nel senso che coesistono agevolazioni per ristrutturazioni aspecifiche con agevolazioni per ristrutturazioni per la riqualificazione energetica. La generosità delle prime fa sì che le seconde per essere eseguite debbano

avere un'agevolazione ancora più alta. La permanenza che assumono molte di queste agevolazioni tende poi a creare anche dei possibili conflitti o comunque contrasti tra i tipi di misure.

Vorrei sottolineare, da ultimo, l'importanza della valutazione *ex post* per fini di controllo dei conti pubblici. È il nostro lavoro ed è importante, perché la stima *ex ante* può essere molto diversa dalla stima *ex post*. È importante anche al fine di aggiustare e calibrare il disegno delle misure, in modo da renderlo sempre più vicino all'obiettivo che si vuole raggiungere.

Gli esempi che abbiamo esaminato ci lasciano questo tipo di valutazione e di insegnamento.

Vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Ringrazio la professoressa Cavallari; il vostro documento è molto interessante e completo.

Prima di lasciare la parola ai colleghi, vorrei porre delle questioni alla professoressa Cavallari. La prima riguarda gli effetti sul bilancio pubblico, parlando del superbonus che è chiaramente più di attualità, alla luce della considerazione Eurostat, e la seconda riguarda il tema dell'inflazione indotta da misure di questo tipo.

Prima questione: Eurostat ha scoperto l'acqua calda, cioè che una misura di questo tipo crea *deficit* all'anno zero. Era ovvio. Questo apre spazi di indebitamento sul 2023, 2024 e 2025; d'accordo, poi si valuterà quando. Resta però il tema di quanto debito crea questo *deficit*. Il debito, per definizione, è la somma di *deficit*. Vorrei sapere, quindi, se si riesce già ad avere qualche misura. Banalizzando il concetto, di questi 120 miliardi spesi, quanti effettivamente rientrano? Ci sono ipotesi molto ballerine. È chiaro che lo vedremo a consuntivo, però avere almeno un ordine di grandezza e comprendere quanti di questi 120 miliardi effettivamente rientrano consente anche di orientare meglio verso il futuro scelte selettive, come veniva giustamente detto, sia in base al reddito sia in base all'efficacia della misura. È chiaro che se passo dalla classe G alla classe C, ha un senso; spendere tantissimo per passare dalla classe C alla classe A ha poco senso. Sarebbe utile, allora, avere un'indicazione dell'effettiva percentuale di rientro.

CAVALLARI. Signor Presidente, per rientro lei intende il rientro come maggiori entrate?

PRESIDENTE. Esattamente; perché se spendo 120 miliardi di sconto fiscale e mi rientrano 120 miliardi, sono felicissimo, se me ne rientrano 60, sono meno felice.

CAVALLARI. Mi sa che sarà un po' meno felice.

PRESIDENTE. Esattamente. Io lo so, però avrei bisogno di avere qualche certezza sul punto da chi se ne occupa di mestiere.

Il secondo quesito riguarda l'inflazione. È chiaro che concentrare tante risorse in poco tempo in un settore genera una bolla. La stretta consentirà di sgonfiarlo, però, anche qui, vorrei sapere se c'è qualche possibilità di misura, magari non immediata, da effettuare nei prossimi mesi, di quanto un ritorno ad una pseudo normalità possa far rientrare l'inflazione in questo settore.

CAVALLARI. Signor Presidente, per quanto riguarda il debito e il *deficit* sia chiaro che i 110 miliardi delle agevolazioni edilizie nel complesso sono già tutti nei conti pubblici, cioè nella NADEF; non c'è quindi sorpresa alcuna, ma solamente una diversa scansione temporale che, come giustamente dice, aumenta il disavanzo, cioè l'indebitamento netto negli anni passati, aprendo spazi fiscali negli anni futuri per le minori entrate.

L'acqua calda, per così dire, l'aveva scoperta anche l'Ufficio parlamentare di bilancio: nell'audizione del 2020 avevamo detto che queste misure andavano registrate per competenza. L'effetto sul debito non c'è, nel senso che il debito è di cassa. Lo spazio fiscale migliora negli anni successivi. Possiamo fare qualche rapido calcolo: nel 2023, considerando la quota di spese già asseverate e l'aumento delle imposte dirette per effetto delle minori entrate (maggiori spese per 6, aumento delle imposte dirette per 7-8) arriviamo ad uno spazio di 1,7. Negli anni successivi, chiaramente, andrà ad aumentare.

Qual è il ritorno sulle entrate? Questa è la domanda delle domande, alla quale stiamo lavorando, e quindi non le do una risposta numerica; posso darle però una serie di indicazioni. Un'indicazione settoriale ci dice che, prendendo i dati di contabilità nazionale forniti ieri dall'Istat, gli investimenti residenziali sono aumentati di circa 43 miliardi tra il 2021 e 2022, in una misura inferiore rispetto alle agevolazioni. Questo farebbe in qualche modo pensare a possibili effetti di sostituzione. Qual è il punto degli effetti di sostituzione, che un po' si ricollega anche a quello che dicevamo prima su quando si valutano *ex post* queste misure? Il punto è che per valutare l'impatto occorre sempre valutare il controfattuale: in sostanza, cosa sarebbe successo in assenza di incentivi? Ora, la valutazione del controfattuale non è così evidente ed immediata. Guardando solo al settore dell'edilizia, i dati Istat ci dicono che nel periodo 2021-2022 il contributo dell'edilizia residenziale alla crescita del PIL è stato di circa due punti percentuali; gli investimenti in edilizia residenziale hanno cioè contribuito alla crescita del PIL nel periodo 2021-2022 per il 2 per cento circa. Utilizzando il nostro modello econometrico, riusciamo a dire che circa la metà, quindi circa un punto percentuale, è dovuta all'effetto dell'incentivo. Questo non ha nulla a che vedere con quello che mi ha chiesto lei, nel senso che quello che mi ha chiesto lei è il moltiplicatore, in merito al quale non posso darle il numero perché ancora non ce l'abbiamo. Le dico però che per valutare complessivamente l'impatto di una misura di agevolazione su un settore occorre considerare sia gli effetti che esso produce sugli altri settori dell'economia,

che banalmente si possono ricostruire attraverso le tavole settoriali, attraverso le tavole *input/output*, sia l'effetto di spesa e quindi il controfattuale, l'effetto di sostituzione. Se una spesa pari a 100, che verrebbe fatta comunque, viene agevolata, quei 100 vanno su un altro tipo di spesa. Quindi, per fare una valutazione corretta dell'impatto e quindi di quanto ritorna sotto forma di maggiori entrate al bilancio pubblico, occorre valutare esattamente il controfattuale. È quello che stiamo facendo; abbiamo delle indicazioni, come vi ho detto, sull'impatto, per ora sul settore, e poi lo allargheremo tenendo conto di tutti gli effetti intrasettoriali, della possibilità di sostituzione e quindi del controfattuale.

Per quanto riguarda l'inflazione, abbiamo chiaramente guardato alla dinamica dei prezzi delle materie e dei materiali più legati alle agevolazioni edilizie: abbiamo guardato agli indicatori dei prezzi sulle caldaie, sui pannelli, sui vari materiali edilizi. Al momento è un'analisi influenzata da tanti fattori che hanno inciso sulla dinamica dei prezzi: c'è stato uno *shock* energetico notevole, c'è una componente di *shock* da domanda e quindi una maggiore domanda di questo tipo di attività. Per il momento non abbiamo evidenze solide che ci sia un nesso di causalità diretto; stiamo però cercando di ricostruire, partendo da dati di impresa e quindi da dati molto più micro, che cosa succede. È un prodotto al quale stiamo lavorando e quindi le saprò rispondere più avanti in maniera più precisa.

PRESIDENTE. La ringrazio. Procediamo ora con gli interventi dei colleghi.

CROATTI (*M5S*). Signor Presidente, la mia domanda è molto semplice: vorrei solo sapere se questo studio che farete sarà anche sull'andamento dei prezzi nell'ambito dell'intera Unione europea.

CAVALLARI. Sicuramente. Già adesso abbiamo guardato (*L'audio si disattiva, poi viene riattivato*)... dalla parte di traino che viene da fuori, quello sì; lo faremo sicuramente per l'energia che è il fattore esterno trainante più forte, ma lo faremo anche come confronto con l'andamento dei prezzi negli altri Paesi.

PRESIDENTE. Quindi avremo modo di risentire l'UPB per ulteriori aggiornamenti su un tema sicuramente importante.

Non essendoci ulteriori richieste di interventi, ringrazio la professoressa e i consiglieri presenti per il loro prezioso contributo e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti del CNEL

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca ora l'audizione di rappresentanti del CNEL.

Abbiamo il piacere di avere con noi il professor Treu, presidente del CNEL, il consigliere Vieri Ceriani e il dottor Patrizio Michetti, funzio-

nario della segreteria di presidenza. A tutti loro porgo i nostri saluti, ringraziandoli per la disponibilità..

Cedo ora la parola al presidente Treu per la sua esposizione.

TREU. Signor Presidente, la ringrazio, lei è sempre molto ospitale. Oltretutto ci siamo frequentati spesso anche su altre questioni, sempre mi pare in modo fruttuoso.

Come qualcuno ricorderà, il CNEL ha concluso una complessa opera di proposta di riforma del sistema fiscale da parte di un gruppo coordinato dal professor Franco Gallo, con la presenza di eminenti giuristi e fiscalisti; sono oggi accompagnato dal professor Vieri Ceriani e dal dottor Michetti, che pure hanno seguito moltissimo tale attività. Ho consegnato al Presidente l'opera completa, in via di stampa. Dopo l'esposizione generale, ci è stato chiesto, ritengo molto opportunamente, di approfondire una delle questioni più importanti e anche più tormentate di un qualunque intervento di riforma, cioè le cosiddette *tax expenditure*.

Prima di lasciare la parola al professor Vieri Ceriani, vorrei rilevare che si tratta di una materia che è stata oggetto di decine di ore di discussione. Nel corso di un anno abbiamo esaminato, infatti, tutti i vari profili e questa è apparsa subito come una delle questioni più controverse e non per niente il risultato di un accumulo di normative che trascorrono i secoli, quasi, o comunque i decenni. L'obiettivo della nostra proposta è di cercare di dare un ordine; non solo quindi di eliminare e sfolire, che è da tutti ritenuto necessario, ma di farlo con una certa logica. Devo dire che, avendo discusso a lungo con le parti, i cosiddetti *stakeholders*, alcuni di questi non erano esattamente della stessa idea; ad esempio il settore dell'agricoltura aveva problemi piuttosto complessi su questo versante, così come quello dell'industria. Tuttavia, con l'opera molto paziente, oltre che molto informata e dotta, del professor Ceriani i margini del dissenso si sono un po' ridotti e su alcune questioni di fondo si sono fatti dei passi avanti.

Voglio sottolineare ancora due cose: innanzitutto si è cercato di indicare e di concordare alcuni criteri generali, proprio perché, in questa giungla, procedere a tentoni e senza una guida sarebbe stato quasi impossibile. Per cui all'inizio del documento, per la precisione alle pagine 7 e 8 del documento specifico sulle *tax expenditure*, si indicano i criteri guida – che sono per la precisione sette – di tutta l'opera di semplificazione e riordino. Li leggo rapidamente: coerenza con i criteri di costituzionalità, solidarietà, capacità contributiva, uguaglianza; coerenza con altre iniziative di riforma del sistema tributario (perché la mano destra sappia cosa fa la mano sinistra); coerenza con la legislazione dell'Unione europea (perché molte materie sono di diretta derivazione comunitaria); necessità di evitare doppie imposizioni; valutazione caso per caso dei pro e dei contro, della meritorietà o della dannosità degli effetti di certe spese fiscali (questo è un punto molto delicato), in particolare nei confronti dell'ambiente, perché è chiaro che delle *tax expenditure* nocive all'ambiente sarebbero difficilmente sostenibili, dato che la prospettiva di tutte le no-

stre azioni è quella della compatibilità ambientale; razionalizzazione dei criteri e delle forme di erogazione; valutazione di sostituire – anche questo punto è molto importante – alcune spese fiscali con altri tipi di intervento, in particolare provvedimenti di spesa.

Questi sono i criteri largamente concordati, anche se poi l'applicazione non sempre ha trovato una perfetta condivisione.

La seconda cosa che voglio dire è che ci siamo posti il problema del metodo per capire come procedere – come sempre i problemi di metodo sono anche decisivi per il merito – tenendo a mente in particolare gli interventi che si potevano fare e che si potranno fare *una tantum* per sfoitare alcune delle misure e le modifiche a regime. Sul primo punto, si è ritenuto di indirizzare gli interventi secondo i criteri che ho elencato in precedenza, quindi sfoitando delle specifiche misure. Invece, è ancora più importante secondo noi, per quanto riguarda la prospettiva e quindi quello che dovrà essere poi il regime, il fatto di aver introdotto quella che si chiama la clausola di decadenza, ovvero, secondo la formula anglosassone, la *sunset clause*, la clausola del tramonto. Essa comporta che dopo un certo numero di anni, se un'agevolazione non viene confermata, decade: e questo sarebbe un ottimo modo per alleggerire l'insieme. C'è poi una variante, ovvero che in ogni caso, dopo un certo numero di anni, si procede a un riesame. Sono tecniche di metodo che, se le seguiremo, faciliteranno il lavoro. Quindi, lo ripeto e concludo: criteri generali, tecniche di sfoitimento a regime e periodici riesami.

PRESIDENTE. Ringrazio il nostro auditore per la breve ed efficace introduzione al tema. Cedo ora la parola al professor Ceriani.

CERIANI. Signor Presidente, vorrei soffermarmi su alcuni punti che il presidente Treu ha già trattato ma che secondo me meritano una sottolineatura, perché questa mappatura delle spese fiscali è una cosa a cui siamo arrivati abbastanza recentemente in Italia: dopo la legge delega del 2014, nel 2015 è stato emanato un decreto legislativo che obbliga alla redazione di un rapporto annuale sulle spese fiscali, una sorta di censimento generalizzato. In questo siamo arrivati un pochino ultimi rispetto ad altri Paesi a economia avanzata; quello delle spese fiscali è infatti un problema comune a tutti i Paesi avanzati. I sistemi fiscali tendono a perdere coerenza nel tempo per l'introduzione di norme *ad hoc*, agevolazioni e misure speciali che tendono a creare dei regimi differenziati; questo, dal punto di vista della *political economy*, è un fenomeno abbastanza noto e ben studiato, nel senso che talvolta sembra più semplice ottenere, da parte di un gruppo di interesse, qualcosa che passi attraverso la riduzione del carico fiscale, perché poi questa misura si va a infilare in qualche norma magari fuori sistema e resta lì dimenticata. I provvedimenti di spesa diretta invece sono visibili, per loro natura, nel bilancio che viene votato ogni anno e teoricamente dovrebbero essere rideterminati nel loro ammontare. Per questo negli anni Settanta un Ministro del tesoro statunitense, Carter, istituì una rassegna annuale e approfondita, una mappa-

tura, di tutte queste agevolazioni fiscali e spese fiscali, seguito poi dagli altri Paesi. Come ricordavo noi siamo arrivati nel 2016 e dal 2016 al 2022 è stato pubblicato ogni anno il rapporto di una commissione, istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, che viene poi sottoposto al Parlamento. Si tratta evidentemente di un passo significativo nella direzione della conoscibilità del fenomeno; ebbene, quello che emerge è che il fenomeno è in aumento negli ultimi anni, soprattutto come numero di misure.

Non mi soffermo sui criteri con cui vengono redatti questi rapporti, perché sono evidenziati nella documentazione e cerco di essere abbastanza sintetico, come il presidente Treu. È importante capire che queste misure di agevolazione minano la coerenza del sistema fiscale, creano vantaggi che minano l'efficienza del sistema, creano disuguaglianze e minano la percezione di un fisco equo. In molti casi si raggiungono livelli di detassazione fino all'esenzione che, come disse il professor Cosciani in un suo contributo del 1952, si configurano sostanzialmente come evasione legale e vengono visti, da chi non è riuscito a conseguire quel risultato, come un incentivo a cercare di fare da sé, con comportamenti poco coerenti, come l'evasione e l'elusione. Aggredire il problema quindi è importante, anche per la rilevanza in termini di quantità di risorse, di cubature, che sono indicate dal rapporto che menzionavo e che nell'ultima versione sono prossime ai 100 miliardi di euro.

Come ha detto prima il presidente Treu, in questo lavoro abbiamo fornito alcune indicazioni generali su come si può affrontare il problema. Non basta, infatti, denunciare ed elencare le misure: bisogna anche cercare di dare qualche suggerimento su come contrastare in concreto almeno il dilagare del fenomeno. Da questo punto di vista, ci sono alcune cose che potrebbero essere realizzate in modo abbastanza semplice, dando attuazione alle norme già esistenti. Ad esempio, il decreto legislativo n.160 del 2015, che ha istituito la commissione che analizza le spese fiscali e ha predisposto l'*iter* istituzionale e procedurale per l'utilizzo di questa relazione, disponeva che il rapporto annuale della commissione dovesse analizzare gli effetti microeconomici delle singole spese fiscali, comprese le ricadute sul contesto sociale per le spese fiscali in vigore da almeno cinque anni. Questa previsione normativa, però, non è stata attuata. Forse, se si volesse attuarla, bisognerebbe ripensare al termine di cinque anni e modificarlo in sette, dieci o dodici anni, poiché pare che almeno più della metà delle misure in vigore abbia più di cinque anni. Questo aspetto è cruciale, perché se non c'è un'analisi tecnica di quali sono stati gli effetti, di quanti contribuenti hanno utilizzato la misura, del modo in cui la misura ha prodotto i risultati desiderati o non li ha prodotti e quali sono state le ricadute economiche e sociali, è impossibile poi fare una valutazione di merito se mantenerla, abolirla o correggerla. Tante misure, infatti, sono anche legittime: non è che tutto quello che viene elencato in questi rapporti vada soppresso o ridotto. Questa sarebbe quindi una prima indicazione, che potrebbe aiutare a formare un giudizio su come affrontare la questione.

Nella Nota di aggiornamento al documento economico e finanziario (NADEF), che è la sede e il momento in cui il Governo comunica al Parlamento la relazione annuale sulle spese fiscali, il citato decreto legislativo n. 160 prevede che il Governo indichi interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali ed economiche, ovvero che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità che il Governo intende attuare con la manovra di finanza pubblica. Finora questa disposizione è stata interpretata dal Governo in modo molto lasco, concretandosi in impegni di natura assolutamente generica che non si sono poi tradotti in nessuna azione puntuale ed efficace di revisione della materia. Da un lato, quindi, il documento annuale della commissione non esamina gli effetti delle misure fiscali; dall'altro, il Governo si astiene dal presentare una proposta di intervento organico per ridurre le spese fiscali considerate ormai superate o non più degne di essere reiterate. Questo riguarda la gestione ordinaria anno per anno della questione delle spese fiscali.

Noi riteniamo, avendone discusso nell'ambito del CNEL con i consiglieri e con gli esperti del settore, che condurre un'analisi più puntuale di questo tipo e avanzare proposte concrete ogni anno potrebbe aiutare quanto meno per il contenimento delle spese fiscali. Potrebbe essere interessante anche una modifica dei regolamenti sulle procedure di bilancio che preveda magari una sessione speciale dedicata proprio alle spese fiscali in cui, in una prima fase, si decide quali modificare, sopprimere o mantenere; gli eventuali risparmi potrebbero essere utilizzati poi nella stessa sessione di bilancio per potenziare o introdurre nuove forme di spese fiscali ritenute meritevoli. Questi sono spunti e suggerimenti che potrebbero in qualche modo aiutare nella gestione anno per anno.

L'altro modo di gestire le spese fiscali, come ha detto il presidente Treu, è quello di inserire dei criteri nella prossima legge delega. Questo lavoro è stato completato l'anno scorso, quando la legge delega presentata dal Governo era ancora in discussione. Come momento temporale, quindi, ci riferiamo all'autunno dell'anno scorso, quando c'era l'idea che la delega potesse essere approvata nella scorsa legislatura. In quella sede, l'indicazione di alcuni criteri per una revisione *una tantum* da parte del Governo delle spese fiscali in un apposito capitolo della delega avrebbe potuto trovare luogo e avere poi un seguito in termini di effettiva semplificazione delle spese fiscali. In particolare, quel disegno di legge delega era imperniato sull'attuazione di un'imposizione compiutamente duale per quanto riguarda le imposte dirette. Secondo noi ciò avrebbe potuto comportare certi effetti su alcuni segmenti della tassazione dei redditi, sia personali che di impresa, e avrebbe potuto guidare l'opera di revisione del sistema delle spese fiscali, in sintonia con il modello di imposizione dei redditi che sarebbe scaturito dalla delega. Abbiamo riflettuto a lungo su questo punto e ritenuto che un disegno di revisione *una tantum* di « sfoltimento », come abbiamo detto, delle spese fiscali dovrebbe essere inquadrato in una riforma organica, altrimenti rischia di

non avere coerenza. Riteniamo che approcci come quelli ventilati e discussi nel dibattito dell'opinione pubblica e anche nelle Aule parlamentari, volti ad intervenire sulle spese fiscali ponendo un tetto complessivo di fruizione per cui ogni contribuente, ad esempio per quanto riguarda l'IRPEF, più di tanto non può prendere, sarebbero un modo semplificato e poco efficiente di affrontare la questione. È chiaro che dal punto di vista politico, in generale, si evita di entrare nel merito su cosa sia meritevole e cosa non lo sia e su dove incidere di più. In questo modo, tuttavia, resta in vigore tutta la complessità e l'incoerenza del sistema vigente. Ricordiamo anche un'altra cosa: se oggi stampiamo da Internet il modello 730, le istruzioni sono un libro, ma senza le spese fiscali sarebbero di cinque pagine, perché sono le eccezioni e la loro complessità a rendere il sistema complicato. Mettere un tetto complessivo significa lasciare la complessità del sistema invariata. Quindi, ben si inserirebbe un disegno organico di revisione delle spese fiscali nell'ambito di una riforma fiscale che riveda il sistema generale di imposizione dei redditi. Al contrario, interventi *spot* su questa o quella misura fiscale, sulla base della meritorietà relativa, rischiano di creare dei conflitti tra chi si ritiene vincitore e che si ritiene vinto. È molto più facile affrontare una revisione organica del sistema d'imposizione e delle spese fiscali che operare su singole spese fiscali prese una ad una. Questo è il problema che ha fermato l'azione dei Governi finora. Dal 2015 ad oggi posso testimoniare, per averlo sperimentato di persona, che diversi Governi hanno esaminato delle liste di misure fiscali caratterizzate dai colori verde, bianco e rosso, in base alla presunta fattibilità « politica ». Esclusi i rossi, esclusi i gialli, anche i verdi alla fine sono tutti caduti, perché quando si va a enucleare una singola misura essa trova poi una *constituency* o un interesse che vuole essere tutelato: se poi effettivamente tale interesse viene aggredito da solo, non se ne capisce il perché. È necessario quindi ragionare in contesti ampi, considerare la complessità del sistema e prendere in considerazione più blocchi di redditi, di fattispecie e di tipologie di spese fiscali.

Noi abbiamo esaminato, come campo di analisi, le spese fiscali collegate all'IRPEF, il che significa che non abbiamo esaminato solamente quelle detrazioni o deduzioni che competono al contribuente in quanto persona fisica e percettore di reddito da lavoro o da pensione, come le detrazioni per i carichi familiari, per le ristrutturazioni, per la frequenza di asili nido, eccetera. Abbiamo considerato, invece, anche le detrazioni che competono a quei contribuenti IRPEF che hanno reddito d'impresa o di lavoro professionale. Questo ci ha portato inevitabilmente ad esaminare anche delle detrazioni, deduzioni e agevolazioni che riguardano contribuenti che non solo sono soggetti a IRPEF ma che potrebbero anche essere soggetti a IRES, come le società di capitali. In particolare, abbiamo considerato tutte le agevolazioni che riguardano, ad esempio, la ricerca e sviluppo, le ristrutturazioni aziendali e le varie forme di incentivo relative alle attività delle imprese. Su questo abbiamo condotto un'analisi più specifica. Quello che abbiamo fatto è stato raggruppare le spese

fiscali in *cluster*, come li abbiamo chiamati, in 19 raggruppamenti, per tipologia di settore o per natura del tipo di agevolazione: agricoltura, redditi da attività finanziaria, reddito d'impresa, immobili, fabbricati e terreni, lavoro autonomo, incentivi agli investimenti, redditi da lavoro dipendente e assimilati, norme sul rientro dei cervelli, norme sulla previdenza, sulle erogazioni liberali e sulle imprese sociali, fondazioni di mutuo soccorso, sanità, cultura, *welfare*, sport, sisma, operazioni straordinarie d'impresa e misure legate all'emergenza Covid. Sono tutte misure contenute nei rapporti ufficiali, ma con un altro ordine. Noi abbiamo pensato di raggrupparle per dare loro un senso più « politico » in base ai destinatari e a quali sono gli interessi coinvolti. Non vi tedio con quello che abbiamo scritto su ogni singolo *cluster*: vi dico solo che ne abbiamo discusso a lungo con i consiglieri del CNEL, molto spesso accompagnati dai loro esperti fiscali. Alcune opinioni di sostegno, di rafforzamento o di riaffermazione della validità di alcune delle agevolazioni e misure vigenti sono contenute in allegato alla relazione e quindi si può chiaramente evincere quali sono i gruppi di interesse, le associazioni di categoria, gli ordini professionali o i sindacati coinvolti. Tutti i soggetti rappresentati al CNEL hanno preso visione ed espresso la loro opinione. Noi, come studiosi reclutati dal CNEL, abbiamo scelto un approccio un po' radicale. Abbiamo pensato che la cosa migliore fosse partire con una sorta di *zero budgeting*, ovvero tenendo solo ciò che è indispensabile, giusto e che non possiamo sopprimere. Nella relazione che abbiamo preso come riferimento, quella ufficiale coordinata dal professor Marè, ci sono delle misure che assicurano la coerenza con i trattati internazionali e con la normativa UE e che garantiscono i principi costituzionali; tutto questo va ovviamente conservato. Ci sono misure che garantiscono di evitare la doppia imposizione, come la deducibilità degli assegni per il coniuge separato, che va applicata una volta sola e così via. Su altre misure abbiamo espresso qualche dubbio riguardo alla meritorietà. Ci sono una serie di giudizi molto cauti, in alcuni casi con l'affermazione della non sopprimibilità, in altri casi con suggerimenti di revisione tecnica e in altri casi ancora con suggerimenti di migliore coordinamento o di sostituzione con forme di spesa. Insomma, tutte le volte che eroghiamo qualcosa sotto forma di sgravio fiscale c'è il problema dell'incapienza: i più bisognosi sono quelli che non ne beneficiano. Con la spesa fiscale, invece, diamo anche a chi ne ha effettivamente bisogno e ha poco reddito. Su altre misure abbiamo pensato che forse una soppressione potesse essere presa in considerazione.

Signor Presidente, la ringrazio per l'attenzione. Ho impiegato molto tempo per svolgere il mio intervento, ma ho concluso.

PRESIDENTE. Ringraziamo il nostro audito, che in poco tempo ci ha fornito un quadro molto chiaro della situazione.

Ho un paio di domande da farle. La prima è in realtà una considerazione banale: giacché stiamo lavorando su una delega fiscale, forse, partendo dalle cose facili, potremmo fare un bell'arrotondamento. Ad

esempio, se portiamo il limite per la deducibilità del fondo pensione da 5.164,75 a 5.100 euro, non penso muoia nessuno. Quindi, se si occupasse una parte della delega per fare qualche banale arrotondamento, avremmo già fatto qualcosa di positivo. Questa cosa sembra facile, ma penso che sarà difficilissima, perché ci sarà chi sosterrà che lo Stato, per così dire, lo frega con l'arrotondamento. Al netto di questo, il tema dei temi è come addivenire ad uno sfoltimento dei 626 crediti fiscali in vigore. Lei ha giustamente detto che mettere semplicemente un tetto è una misura un po' pilatesca, cioè risolve il problema, ma resta la complessità del sistema. Quindi andrà sicuramente messo un tetto per scaglioni e sarà giusto farlo. Ciò andrebbe però abbinato anche a uno sfoltimento delle 626 fattispecie. Dopodiché sorge il tema: come facciamo a togliere l'Accademia dei Lincei, che c'è dal 1944, o la Biennale di Venezia o l'ospedale Galliera di Genova? Si scatena il finimondo a Venezia, l'Accademia dei Lincei non si può toccare, e lo stesso vale per l'ospedale di Genova. Vi chiedo dunque se, invece di andare sul puntuale nella legge non pensate sia più opportuno andare su criteri generali, molto semplici, come il numero dei beneficiari – sotto un *tot* numero di beneficiari, via – o il *quantum* per beneficiario – sotto una certa cifra, via – perché in un caso e nell'altro la misura sarebbe scarsamente efficace. Vi chiedo cioè se, anziché andare su una scelta puntuale, che rientra nel tema della scelta politica, con tutti i risvolti negativi di stampa che inevitabilmente ci sarebbero nell'assumere una scelta piuttosto che un'altra, non sarebbe meglio assumere delle scelte dettate solo da un limite quantitativo, basato su una serie di misure e di indicatori. Non sarebbe magari un modo più semplice per arrivare all'obiettivo? Nel caso fosse così, non potete darci una mano a definire questa griglia di criteri?

CERIANI. Signor Presidente, rispondo subito sull'arrotondamento, che è sacrosanto, perché la situazione attuale deriva ancora dalla conversione delle lire in euro. Dopodiché, lei dice che qualcuno si potrebbe lamentare; se però facciamo degli arrotondamenti, essi possono essere verso l'alto o verso il basso. Quindi si dovrà spiegare a chi si lamenta che in altri casi magari ci ha guadagnato e siccome poi, in genere, i contribuenti fruiscono di diverse agevolazioni può darsi che alla fine l'effetto sia bilanciato.

Quanto alle regole semplificate sulla base del numero di beneficiari oppure sull'importo *pro capite* (ovvero lo si toglie al di sotto di una certa soglia), questo si può fare, ma dovrebbe essere accompagnato da una revisione generale della tassazione per cui si decide di abbassare un po' la tassazione per tutti, ma poi si tolgono alcune compensazioni. Questo approccio sarebbe un po' simile, *mutatis mutandis*, alla riforma Reagan degli anni Ottanta, che abbassò il carico di imposta per tutti e poi allargò la base imponibile togliendo deduzioni soprattutto per le imprese, ma anche per le persone fisiche. Quindi, è una logica che è stata seguita e che ha una sua razionalità.

Molte spese fiscali si possono razionalizzare o semplificare se si fa un intervento settoriale. Ricordo le erogazioni liberali: erano una selva di norme, varate in anni diversi, con criteri diversi. Mi trovai, in qualità di responsabile fiscale di un grosso contribuente, a dover censire e dare istruzioni su come comportarsi nel trattamento fiscale di queste centinaia di piccole erogazioni, ognuna delle quali aveva la sua regola. Era veramente un rompicapo. Per fortuna, con la riforma del terzo settore la normativa è stata uniformata. Quindi, in parte, alcuni interventi di riforma potrebbero eliminare alla radice o razionalizzare una serie di agevolazioni oggi vigenti. Questo può essere vero in particolare nel settore del *welfare* o dello sport: sarebbe da vedere caso per caso.

Un intervento basato sul numero dei beneficiari si può agevolmente fare, ma bisogna stare attenti. Ricordo la manovra di bilancio per il 2013, in cui fu messo, nel disegno originario della legge (che allora forse si chiamava legge finanziaria, ma è la stessa cosa: ogni tanto si cambia nome ma poi la sostanza è quella), un tetto alle detrazioni e alle deduzioni fruibili dagli individui e in particolare si abolì quella per le spese veterinarie, che aveva pochi beneficiari in termini di frequenza e ammontari molto bassi ogni anno. In quel caso si mossero le associazioni degli animalisti, come diceva il relatore, mi sono ritrovato a rischiare di essere azzannato sotto casa dai cani di queste torme di animalisti e ho desistito. I politici siete voi: vi segnalo che questi sono criteri che hanno una loro razionalità ma che poi, inevitabilmente, comporteranno qualche eccezione.

PRESIDENTE. Ringrazio il nostro audito anche per la sincerità, tutta politica, che ha dimostrato.

Presidente Treu, avremo modo di contattarvi non solo per la parte relativa ai crediti e alle spese fiscali, ma anche per il resto della delega fiscale, per cui sicuramente il vostro ottimo documento offre degli spunti di lavoro.

Non essendoci ulteriori richieste di intervento, dichiaro conclusa l'audizione.

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

I lavori terminano alle ore 15,35.