



RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 16

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**

39^a seduta: martedì 18 aprile 2023

Presidenza del presidente GARAVAGLIA

INDICE**Audizione del Presidente della Commissione per le spese fiscali
del Ministero dell'economia e delle finanze**

PRESIDENTE	Pag. 3, 12, 13 e <i>passim</i>	MARÈ	Pag. 3, 13
ORSOMARSO (<i>FdI</i>)	12		

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.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il presidente della Commissione per le spese fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze, professor Mauro Marè.

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 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.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Presidente della Commissione per le spese fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti di imposta, sospesa nella seduta del 29 marzo.

È oggi prevista l'audizione del presidente della Commissione per le spese fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze, professor Mauro Marè, che ringrazio per aver accettato il nostro invito.

Cedo dunque subito la parola al professor Marè per la sua relazione introduttiva, alla quale seguiranno eventuali richieste di chiarimento da parte dei colleghi.

Prego, professor Marè.

MARÈ. Signor Presidente, onorevoli senatori, vi ringrazio innanzitutto per l'invito.

Ho preparato alcune *slide* che vado a presentarvi, anche se non mi soffermerò su tutte, dal momento che molti temi sono stati già trattati in precedenti audizioni, che ho trovato molto interessanti, a cominciare da quelle dell'Istat, del Dipartimento delle finanze, dell'Agenzia delle entrate, della Corte dei conti, soprattutto con riguardo alla valutazione contabile dei crediti di imposta.

Consentitemi una parola sulla Commissione per le spese fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze. È stata istituita nel 2016 sulla base di una norma del 2015, la quale dispone che allo stato di previsione dell'entrata sia allegato un rapporto annuale sulle spese fiscali: non so come, ma mi sono ritrovato a presiedere la Commissione, anche se non dovevo essere io a farlo. Accade poi che puntualmente a settembre-ottobre, tra tutti i colleghi impegnati nelle varie discussioni, è a me che tocca scrivere il rapporto da allegare al bilancio dello Stato e da consegnare alla Ragioneria generale, che giustamente ogni anno richiede il documento e qualcuno di voi ne sa qualcosa.

Fino ad oggi la Commissione ha stilato sette rapporti sulle spese fiscali che, come sapete, sono imposte non riscosse che, per effetto di un trattamento fiscale particolare, riducono il debito d'imposta in diversi modi. Si tratta soprattutto – questo è il punto delicato – di una deviazione da un *benchmark* e tutta la partita riguarda proprio la definizione di questo *benchmark*. Come si fa il riferimento rispetto al tributo? Lo si può fare in tanti modi e, in base al modo, ne deriva un aggregato maggiore, minore o diverso.

In buona parte delle *slide* ho riportato quanto è stato fatto dalla Commissione, mentre le ultime contengono considerazioni di carattere personale che, visti i tempi ristretti, non ho avuto possibilità di condividere, per cui – è giusto che lo dica – impegnano soltanto me come Presidente e non la Commissione.

Come certamente vi è noto, le spese fiscali sono nate a partire dagli anni Settanta. Esiste un'ampia varietà di approcci teorici e pratici nei diversi Paesi. Alcune hanno carattere strutturale, nel senso che non sono considerabili come spese fiscali: le detrazioni per lavoro dipendente oppure per familiari a carico, ad esempio, fanno parte dell'IRPEF, per cui non si tratta di una spesa fiscale, ma fanno parte del funzionamento del tributo per realizzare progressività. Allo stesso modo, le disposizioni contenute nei trattati internazionali o le aliquote IVA ridotte (4 o 10 per cento) che costano oltre 40 miliardi – stiamo parlando quindi di voci enormi – in molti rapporti, così come nel nostro, non sono state considerate come spese fiscali perché fanno parte del tributo, non sono deviazioni. Al contrario, una spesa che prevede una detrazione per un certo tipo di attività, meritoria o non, è una spesa fiscale perché è una deviazione rispetto alla norma.

Il discorso può sembrare facile, quindi, ma non lo è. Ho seguito un paio di lavori di confronto a livello internazionale, tra cui uno di taglio più accademico – che non mi è sembrato elegante riportare qui oggi, ma che, se volete, posso inviare alla Commissione – da cui è emerso che esistono almeno 20 approcci diversi. Non tutti i Paesi, quindi, considerano allo stesso modo le spese fiscali, i confronti internazionali sono difficili e anche fare le somme all'interno delle spese è complicato. Ad esempio, se si taglia una detrazione sanitaria, questo crea capienza – più reddito – per altre forme di spesa o all'interno del settore sanitario. Dire quindi che il totale delle spese fiscali ha un certo costo non è del

tutto corretto, perché non è esattamente il gettito che si recupererebbe tagliando la spesa fiscale.

Quindi, se da una parte si può dire che ogni agevolazione è una spesa fiscale, dall'altra ci sono i trattamenti differenziati tipici del tributo. In teoria è questo il punto, anche se non è questa la sede per fare una lezione di scienza delle finanze: i professori hanno il difetto che, quando parlano, tendono a fare lezioni, ma, come ho detto, in questa sede sarebbe inopportuno. Spesso discuto con i miei colleghi del fatto che si devono capire le situazioni, si deve tenere conto delle capacità, bisogna sintetizzare e accelerare: se si ha un certo tempo a disposizione, bisogna rispettarlo, anche se spesso purtroppo non si fa.

La teoria, quindi, è che esistono dei *benchmark* teorici e legali e nella *slide* potete vedere la declinazione. La Commissione ha utilizzato il sistema vigente, quello cioè della *current tax law*: seguendo l'esempio degli Stati Uniti e di altri Paesi, si è assunto il sistema fiscale esistente come riferimento, considerando naturalmente l'importo delle imposte, il numero dei beneficiari coinvolti, le regole della Commissione europea, i trattati e i principi costituzionali. Se si prevede una deviazione per seguire un principio costituzionale o per evitare una doppia tassazione, va da sé che l'assegno al coniuge, ad esempio, potrebbe non essere considerato una spesa fiscale, perché evita una doppia tassazione in capo a chi dà il trasferimento e a chi riceve. La *best practice* è dunque quella di utilizzare il sistema fiscale vigente: larga parte dei Paesi ricorre a questo approccio. Ci sono alcuni Paesi – penso, ad esempio, all'Australia o al Regno Unito – che utilizzano il criterio della spesa equivalente, nel senso che non fanno ricorso alle spese fiscali, cioè dal lato imposte, ma dal lato della spesa, vedendo cioè quanto una spesa fiscale dal lato fiscale – possa essere equiparata ad un sussidio, cioè ad una spesa diretta. Questo è un po' l'approccio della Commissione.

Venendo alle evidenze empiriche, la scelta è stata complicata perché il rapporto consta di moltissime pagine, piene di numeri e di tabelle, e io ho cercato in qualche modo di sintetizzare per quanto è umanamente possibile fare nel tempo che oggi ho a disposizione.

Quelli che vedete sono i criteri del rapporto. Ci sono poi le tabelle: parliamo di un centinaio di pagine, di cui 50 contenenti l'elenco delle 630 voci di spese fiscali: nel 2016, quando la Commissione è stata istituita, il totale di spese fiscali era pari a 444 voci, poi piano piano queste sono cresciute, e questo è un altro elemento che fa pensare.

La distinzione vede 20 missioni di spesa: la descrizione della misura, la perdita di gettito, il numero dei beneficiari, il tipo di imposta, il tipo di spesa fiscale (perché le spese fiscali possono consistere in deduzioni, detrazioni, esenzioni, crediti d'imposta, esclusioni, differimento d'imposta, la lista è lunghissima); il soggetto beneficiario (le imprese, le persone fisiche, le società, gli enti commerciali) e il costo. In base all'ultimo rapporto – consegnato il 15 novembre, anziché il 15 ottobre, come accade normalmente, perché lo scorso anno abbiamo beneficiato di un mese in più, visti i problemi che avevamo, dal Covid all'energia, per

cui i tempi di bilancio sono stati dettati a novembre – le voci totali sono 730, comprese sia quelle erariali (626) che quelle locali. Il costo totale, in base alla stima del Dipartimento delle finanze e della nostra Commissione, è pari a 124 miliardi: le spese erariali (*tax expenditure*), di cui discutiamo oggi, secondo la stima della Commissione ammontano a 82 miliardi. È importante dirvi che le 626 spese erariali non considerano almeno un centinaio di spese fiscali ritenute strutturali e che non consistono quindi in deviazioni dalla norma, da un *benchmark* – detrazioni da lavoro dipendente, aliquote IVA e anche alcuni crediti fiscali (crediti di imposta per il superbonus, per il *bonus* facciate) – perché l'Istat e la Commissione hanno ritenuto che si tratti di provvedimenti di spesa in senso proprio e non di spesa fiscale, tant'è che sono appostati come spese, per cui abbiamo deciso di non considerarli. È importante chiarire che, quando si dice che ci sono 626 spese per 82 miliardi, in realtà ce ne sono molte altre, almeno più di cento, tra l'altro con un costo enorme: 40 miliardi per IVA, più di 20 miliardi per lavoro dipendente, altri 70 miliardi per *bonus* facciate e *bonus* edilizi. Possiamo dire quindi che ci sono oltre un centinaio di voci ritenute strutturali, per un costo che può oscillare fra i 150 e i 200 miliardi, che non sono considerate dal rapporto – questo è un punto fondamentale – perché si tratta di voci strutturali, che non sono quindi deviazioni dalla norma. Lo dico perché, se si volesse porre mano a una riforma fiscale utilizzando una revisione delle spese fiscali tra queste, a mio modesto avviso, andrebbero viste anche quelle strutturali perché se cambia l'IRPEF cambia anche la spesa strutturale: si tratta comunque di una considerazione di carattere personale, che non impegna la Commissione. La Commissione è d'accordo su questo, tuttavia, dal momento che non l'ho sentita, è giusto che i giudizi di valore rimangano personali.

Che cosa abbiamo fatto nel rapporto della Commissione? Abbiamo preso in considerazione le 34 missioni del bilancio dello Stato per il confronto con la spesa pubblica; tra queste, abbiamo tenuto conto solo delle 20 per cui c'erano spese fiscali e ho evidenziato le più importanti: 112 sono le voci delle spese fiscali riguardanti la missione 11 « Competitività e sviluppo delle imprese », perché il grosso è rappresentato da incentivi alle imprese (penso, ad esempio, ai crediti di imposta per ricerca e sviluppo), mentre non c'è l'ACE nella lista, che abbiamo considerato strutturale all'esito di una discussione lunghissima.

C'è poi la missione 24 « Diritti sociali, politiche sociali e famiglia », con 102 voci di spese fiscali, mentre 90 sono le voci dalla missione 29 « Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica ». Seguono la missione 26 « Politiche per il lavoro » e la missione 19 « Casa e assetto urbanistico », ciascuna con 55 voci. Quindi la questione dei crediti di imposta, soprattutto di natura edilizia, riguarda la missione 26. Alcuni crediti (superbonus e *bonus* facciate) non sono in queste 55 voci, che individuano spese strutturali.

Nella *slide* successiva potete vedere come si presenta il rapporto che, se volete, potete andare a leggere nel dettaglio. Proverò qui a fare una sintesi.

Volendo evidenziare i dati più importanti, in termini di gettito abbiamo 142 voci che costano meno di 10 milioni di euro; sono il 22 per cento e riguardano in totale 659.000 beneficiari. La Commissione ha stimato i costi per il 2023, il 2024 e il 2025: visto che dobbiamo presentare il rapporto ogni anno, inseriamo le spese del semestre dell'anno – quest'anno abbiamo inserito le spese fino al 2022 – poi l'anno successivo chiudiamo il 2022 e procediamo con l'anno seguente.

Ho scritto in passato due lettere a due Ministri per chiedere uno spostamento dei lavori della Commissione, con consegna del rapporto non ad ottobre, ma a febbraio, in modo che sia possibile vedere l'effetto. C'è però una legge dello Stato che prevede che la Commissione debba presentare il rapporto ad ottobre allo stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato, per cui siamo costretti a tenere conto delle spese passate, dei sei mesi dell'anno in corso e fare una stima dei tre anni successivi perché a ottobre i dati sono quelli: non possiamo considerare la legge di bilancio, questo è il punto.

Come dicevo, abbiamo 142 voci che costano meno di 10 milioni di euro e rappresentano il 22 per cento. Quanto alle voci comprese tra 10 e 20 milioni, rappresentano il 38 per cento, mentre quelle tra 20 e 50 milioni sono il 32 per cento. Se consideriamo le spese sotto i 100 milioni, sono 135 voci – parliamo di circa il 38 per cento del totale – che hanno un costo inferiore a 100 milioni (alcune sono sotto i 10 milioni); parliamo cioè di spese che possono avere un costo di 50.000 o 70.000 euro e hanno 3.000 beneficiari.

Qual è il senso di una cosa del genere, che si è accumulata nel corso del tempo? Chiaramente è una misura di sussidio, di trasferimento a gruppi di interesse, legittimo, sappiamo bene come agiscono i Governi in tutto il mondo. È evidente, però, che tutto questo c'entra poco con la logica di un sistema tributario, con l'efficienza, con l'equità e altre cose.

Passando alla tabella successiva, si vede che 192 spese su un totale di 626 sono IRPEF (si tratta di circa il 30 per cento); se guardiamo inoltre alla frequenza dei beneficiari, circa 101 milioni su 108 totali sono IRPEF e il costo dell'IRPEF (42 miliardi) è oltre il 50 per cento del totale, per cui larga parte delle spese fiscali sono IRPEF.

Per semplificare e rendere più agevolmente intellegibili i dati, ho riportato solo quelli riferiti al 2023: tra le misure più importanti ci sono le esenzioni e le esclusioni (rispettivamente 127 e 120 misure); abbiamo poi i crediti di imposta (81, sono al terzo posto come voce e pesano per il 9,12 per cento); abbiamo poi le detrazioni d'imposta (60 misure che pesano per il 9,6 per cento).

Naturalmente il punto centrale, come evidenziato anche da altri soggetti auditi da questa Commissione, è la relazione fra detrazioni d'imposta e crediti d'imposta, vale a dire come le prime si siano trasformate nei secondi.

Finisco questa breve sintesi con l'analisi della natura dei beneficiari: il grosso riguarda le persone fisiche (il 37 per cento) e anche più della metà della perdita di gettito.

Ho poi riportato gli ultimi dati che abbiamo (vi darò solo una lista, senza soffermarmi): detrazioni IRPEF, deduzioni IRPEF e crediti di imposta. Mi permetto solo di farvi notare che per le detrazioni IRPEF le più importanti sono le spese sanitarie (3,1 miliardi di costo in termini gettito); gli interessi sui mutui ipotecari per abitazione principale (774 milioni); spese per istruzione universitaria (378 milioni) e qui mi fermo, ma ce ne sono tante altre su cui vi assicuro che abbiamo avuto dibattiti molto accesi nella Commissione, per esempio le spese funebri, che sono spese fiscali. Se un qualsiasi Ministro dell'economia o un Governo toccassero le spese funebri, che cosa potrebbe succedere? Lascio a voi intendere le polemiche sul tassare i morti e così via. Quanto c'entrano le spese funebri rispetto al funzionamento dell'IRPEF? Lo stesso potrei dire – per citarne solo alcune – per le spese veterinarie o per le attività sportive dei ragazzi. Per quanto riguarda specificamente le spese veterinarie, ha senso incentivare il veterinario? Sia chiaro, non ce l'ho con i veterinari, ma bisogna capire quali sono gli obiettivi del sistema tributario. Le spese per i ragazzi: ci attaccherebbero, dicendo che vogliamo bambini obesi, che non fanno sport, anche se non c'entra assolutamente nulla, sono cose diverse.

La lista, come vedete dalle *slide*, continua, dalle più alte alle più basse: detrazioni IRPEF, deduzioni IRPEF e infine crediti d'imposta. Tra questi i più importanti sono rappresentati dai 6 miliardi per investimenti in beni strumentali nuovi, per ricerca e sviluppo, per tecnologia e via dicendo. In questa lista non ci sono il Superbonus e il *bonus* facciate perché, essendo provvedimenti di spesa, cioè non di spesa fiscale, la Commissione non li ha inseriti.

Provando a sintetizzare, nel 2016 avevamo 444 spese fiscali stimate dalla Commissione: adesso quelle erariali sono diventate 626, quindi sono molto cresciute in sei anni. Costavano 40 miliardi; adesso il costo è di 83 miliardi. Ricordo che occorre fare attenzione alla stima del costo in termini di gettito, perché è molto complicato. La stima del costo non vuol dire per forza che sia il gettito che si recupera se venisse eliminata la spesa fiscale: ci si avvicina, però non corrisponde esattamente. Quant'è? Ammonta al 6,8 per cento del PIL, quindi stiamo parlando di un ammontare di non poco conto: 83 miliardi sono tanti. Ovviamente non si possono recuperare tutte, però sono voci importanti.

Nella *slide* successiva sono riportati gli aspetti principali: non ho tempo di soffermarmi su questo, abuserei della vostra pazienza. Mi limito a dire che, come potete vedere, molte sono piccole e hanno un numero molto ridotto di beneficiari: solo 18 voci presentano un costo maggiore di un miliardo e sono circa il 70 per cento del totale. Ci sono quindi poche grandi voci che costano tanto (circa il 70 per cento del totale) e una miriade (200-300) di voci molto piccole che riguardano pochissimi contribuenti: questa è un po' la sintesi che si può fare.

Quali sono dunque in breve gli aspetti principali?

Le spese fiscali – per lo meno per quanto vediamo noi come Commissione – sono un numero incredibile di microincentivi: non mi sono soffermato prima su questo e me ne scuso, ma nella lista della tipologia delle spese fiscali c'è una distinzione fra non quantificabili e non stimabili o di trascurabile entità. Abbiamo quindi 200 piccole spese, mentre altre 200 sono o non stimabili o di trascurabile entità: naturalmente, se non sono stimabili o sono di trascurabile entità, sono piccolissime. Su 626 voci di spese fiscali circa 400 sono molto contenute. Il punto importante è che la dimensione media delle spese fiscali è molto piccola e riguarda pochi beneficiari. La prevalenza delle spese fiscali ha un impatto limitato e solo poche, invece, hanno un impatto e un numero di beneficiari elevato.

Come ho già detto, c'è stata in generale una crescita significativa negli ultimi venti anni in tutti i Paesi, ma in Italia soprattutto. Sulla base di un lavoro che ho fatto, non per la Commissione, ma di confronto a livello internazionale, l'Italia – per lo meno da quello che ho visto e sempre sapendo che è difficile fare la stima del numero e del valore – presenta il numero di voci di spese fiscali e il costo più elevati tra tutti i Paesi OCSE, forse simile solamente alla Grecia, almeno per quello che sono riuscito a verificare sulla base dei rapporti ufficiali: è stato un lavoro durato un anno, al di là del fatto che fino a cinque anni fa i rapporti ufficiali non c'erano e si sono diffusi più o meno come da noi negli ultimi quattro-cinque anni, perché con lo sviluppo delle spese fiscali il Parlamento e il Governo hanno voluto monitorare e portare all'attenzione del decisore pubblico e dell'opinione pubblica la realtà delle spese fiscali, che è importante.

Le famose 626 voci (82 miliardi) non includono le spese strutturali e i crediti d'imposta (*bonus* facciate), quelli che sono di particolare interesse della Commissione: se aggiungessimo anche queste, sarebbero altre 100, come ho detto prima, con un costo che può oscillare, a seconda delle diverse stime, fra i 150 e i 200 miliardi che si andrebbero ad aggiungere agli 82: in realtà sono di più, ma mi sono tenuto molto basso.

Le spese fiscali sono chiaramente un sistema di ricompensa per i vari gruppi d'interesse; quindi, si tratta di capire quale può essere l'effetto di queste spese.

Due ultime osservazioni. Le spese fiscali naturalmente non permettono di determinare in via anticipata l'effetto, mentre i crediti d'imposta sì, perché in questo caso il Ministero dell'economia, l'Agenzia delle entrate o il Dipartimento delle finanze possono stimare in tempo sul modello F24 e sui pagamenti l'ammontare del beneficio e il tiraggio del credito d'imposta. Da questo punto di vista, dunque, i crediti d'imposta sono veri e propri trasferimenti; non sono una spesa fiscale, nel senso che si attribuisce un incentivo se si tiene un certo tipo di comportamento: si tratta proprio di un sussidio. Infatti l'Istat, d'accordo con Eurostat, e poi la stessa Corte dei conti nelle audizioni hanno sostenuto giustamente che i crediti d'imposta, soprattutto quelli pagabili, resi liquidi, e che quindi

evidentemente possono essere utilizzati tutti – a differenza dei non pagabili, vale a dire quelli che si possono distribuire in cinque o dieci anni e che quindi vanno per cassa, per cui si può imputare un decimo o un quinto – vanno per competenza, cioè vanno appostati nell'anno in cui l'obbligo contabile emerge, com'è successo e di cui il Governo italiano ha dovuto prendere atto. Il principio del bilancio è quello; se la spesa che deve essere ripartita in dieci anni, viene caricata e usata tutta in un anno, va appostata tutta in quell'anno, c'è poco da fare.

I crediti di imposta che la Commissione ha preso in esame possono avere una compensazione interna o esterna, orizzontale e verticale: si portano in compensazione solo delle dichiarazioni d'imposta oppure, tramite F24, anche di altri debiti imputati e la cosa cambia completamente.

Il credito di imposta presenta indubbiamente un vantaggio notevole, che consiste nell'automaticità e nella rapidità, anche se tale beneficio rappresenta anche il problema dei crediti di imposta, perché crediti di imposta che sono automatici e rapidamente utilizzabili poi naturalmente esplodono e possono portare a determinate situazioni.

A tale proposito, mi sono permesso di riprendere la tabella del Dipartimento delle finanze: la stima iniziale del superbonus era di 36 miliardi, mentre l'aggiornamento era poi a 61 miliardi. Il *bonus* facciate doveva essere di 5,9 miliardi e poi è stato di 19, proprio perché c'è stato un tiraggio enorme, automatico. Purtroppo, dietro tutto questo ci sono stati abusi e frodi: l'Agenzia delle entrate e la Guardia di finanza, infatti, hanno iniziato a fare una serie di controlli e verranno recuperati. È importante capire, però, che la forza del credito d'imposta rispetto alle spese fiscali è l'automaticità: il contribuente lo usa subito, senza dover fare domanda. Però l'automaticità può portare a abusi, a frodi, a usi legittimi o anche a errori in buona fede: non necessariamente, sia chiaro, tutti i crediti di imposta sono stati utilizzati perché si voleva commettere un reato.

L'altro aspetto importante messo in evidenza dalla Corte dei conti si evince dalla tabella che vedete, che ho tratto da un'audizione dei rappresentanti della Corte dei conti. Se guardate la prima colonna, c'è la lista delle spese fiscali in vigore da meno di cinque anni. Come vedete, le detrazioni sono poche, i regimi forfettari sostitutivi pochissimi, le deduzioni ed esclusioni pochissime, mentre sono tantissimi i crediti di imposta. Su un totale di 21 miliardi, 19 miliardi di crediti di imposta sono tutti in vigore negli ultimi cinque anni; in sostanza, il credito di imposta è la novità degli ultimi tre anni per utilizzare le spese fiscali o i benefici fiscali. Dalla tabella si vede chiaramente che i crediti di imposta, come dicevo, sono la novità degli ultimi due-tre anni, mentre prima tutte le altre spese fiscali erano in vigore almeno da cinque anni, erano cose che duravano cioè da dieci, venti o trent'anni.

Venendo infine alla riforma fiscale, quello che vi dirò impegna soltanto me e non la Commissione: quelle che vedete sintetizzate nelle ultime tre *slide* sono mie personali riflessioni che mi sento di condividere con voi.

L'OCSE, il Fondo monetario e tutti gli organismi internazionali da molto tempo sostengono la necessità di fare una riforma fiscale con un approdo in *tax base*, allargando la base imponibile, renderla più uniforme e ridurre l'aliquota. Ci si chiede come finanziare la riforma fiscale. Un modo potrebbe essere quello di rivedere tutte le spese fiscali. Il problema è che il diavolo è nei dettagli: quali, quanti e come? La Commissione procede voce per voce e può facilmente identificare; il problema è che poi bisogna avere forza politica e il fatto che il Governo – di qualsiasi natura politica – non abbia avuto la forza, il coraggio o i numeri per farlo ci fa pensare.

Un economista americano sostiene – è un po' forte come metafora – che le spese fiscali siano come una droga: una volta che sono state prese, poi disintossicarsi o ridurle è molto difficile. Il problema è che c'è una asimmetria fra i benefici e i costi. I benefici sono per tutti i contribuenti: se togliamo alcune spese fiscali e ipotizziamo che il Ministero dell'economia abbia, ad esempio, un gettito maggiore di 200 milioni, questo va a beneficio di tutti i 42 milioni di contribuenti. Il problema è che coloro che sono stati colpiti dall'eliminazione della spesa fiscale – per esempio 2.000 persone – sono molto coesi e decisi: sanno bene che sono stati colpiti, si arrabbiano ed hanno forza politica e mediatica. Dunque, o la riforma si fa tutta insieme – questa è la mia personale valutazione – oppure non riusciremo mai, perché è evidente che andando a toccare una spesa avremo davanti al Senato o davanti ai Ministeri competenti il gruppo di interesse più o meno piccolo che si piazza lì e discute e ha pure ragione, perché funziona così.

Sicuramente sono importanti gli interventi di razionalizzazione: siamo passati da 200 voci di spesa di quindici anni fa a oltre 700 e arriveremo a 800-900, che sono troppe. Il costo è di oltre 80 miliardi, senza considerare le strutturali e i crediti di imposta; quindi, parliamo di un ammontare che può arrivare a 100-300 miliardi, che è tantissimo. Ripeto, il problema è capire dal punto di vista politico come si può intervenire evitando il costo politico o la resistenza di gruppi di pressione.

Come ho già detto – e mi avvio alla conclusione – le spese fiscali sono molto facili da introdurre, ma difficili, quasi impossibili, da eliminare.

Sono due le strade che trovate indicate nell'ultima *slide*. Un primo approccio, che in teoria è corretto, consiste nel procedere voce per voce. La Commissione non ha mai avuto l'incarico di dare suggerimenti; ha solo l'obbligo di fare l'elenco, di valutare, di stimare e nulla di più. Nessun Ministro ci ha chiesto di proporre un intervento, perché non è compito della Commissione. Per questo aggiungo che sto parlando come accademico, come esperto di finanza pubblica.

L'approccio corretto sarebbe quello di procedere voce per voce: si eliminano le voci più vecchie, più distorsive, che costano meno e che hanno una serie di effetti non necessari.

Come bisogna procedere? Bisogna toccare più o meno tutte le voci perché, toccandone solo alcune, ovviamente qualcuno si chiederà: « Perché noi e non gli altri? » e quindi politicamente diventa impossibile.

La soluzione è intervenire sulle voci più vecchie oppure si potrebbe prevedere che ogni cinque anni il Parlamento o il Governo siano obbligati a rivedere le spese fiscali o a confermarle. Si potrebbe pensare a diversi modi per intervenire e all'estero sono stati realizzati interventi di questo tipo. Ancora, si potrebbero eliminare le spese più piccole, che però è un criterio assurdo, perché magari qualcuna di queste può avere ragione di essere, per cui va trovato un meccanismo.

L'alternativa – ormai me ne occupo da circa otto anni e non vedo altre soluzioni – è di procedere con strumenti orizzontali: tetti, vincoli, *cap*, che hanno il vantaggio di permettere di percepire il gettito. Faccio un esempio. Le detrazioni per le spese sono quasi tutte al 19 per cento: ipotizziamo che l'aliquota del 19 per cento venga ridotta ad un'altra cifra. Questo permette di ottenere il gettito, ma naturalmente non si sta eliminando nessuna spesa fiscale. Se servono i soldi, può funzionare, ma non è un approccio efficiente per eliminare le spese distorsive.

Si potrebbe pensare anche ad un *mix* di tutte e due le soluzioni, ma queste sono le possibilità. Quando negli altri Paesi si è intervenuti, si è cercato di fare proprio questo, ma è molto complicato.

Io credo – e chiudo davvero, signor Presidente – che la strada voce per voce sia possibile, ma allora l'intervento deve essere ambizioso e riguardare più o meno tutti. Un Governo, infatti, può avere solo una carta di fronte alla protesta: le ho toccate tutte, le ho eliminate in larga parte. Diversamente, se la selezione è piccola, è evidente che questo porta a proteste e a discussioni e quindi rende poi obbligata la seconda soluzione, con un *cap*, un tetto in percentuale o in un valore assoluto, con una miriade di possibili soluzioni sulle quali non mi soffermo. Vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Maré per la sua relazione molto interessante.

Lascio ora la parola ai colleghi per eventuali domande o osservazioni.

ORSOMARSO (*Fdi*). Signor Presidente, da poco ho comprato un cane per le mie figlie, per cui mi opporrò alle spese fiscali sui cani. Fatta salva la battuta, vorrei sapere se nell'ambito della valutazione ventennale che è stata fatta, ci sia uno studio, un *benchmark*, per capire quanto l'accumularsi delle spese fiscali come strumento abbia inciso sul PIL, sull'andamento dell'occupazione e di altro, così da individuare un criterio e magari anche delle condizionalità. Se, ad esempio, dovessi valutare la simpatia del Governo, signor Presidente, sarei per andare a condizionare le spese, riducendone più che la quantità l'efficacia. Questo è proprio ciò che chiedo: c'è uno strumento che nel tempo ha verificato l'incidenza di questo meccanismo per valutarne gli effetti? Ricordo che parliamo di politiche keynesiane di grande fantasia.

PRESIDENTE. Vorrei porre io alcune domande molto semplici.

Per quanto riguarda la questione della tempistica, come suggerito anche dagli Uffici della Commissione, sarebbe opportuno un abbinamento al DEF; ciò avrebbe anche una sua *ratio* e magari faremo questa proposta in Commissione nell'ambito della delega fiscale. Questo chiaramente darebbe il tempo di vedere che cosa succede e in più si arriverebbe con uno strumento legato al DEF, il che ha senso.

Vengo alla seconda domanda: il senso è sempre quello della politica.

È chiaro che la soluzione più semplice e pilatesca sarebbe quella di mettere un tetto, di prevedere delle fasce di reddito e chi si è visto si è visto: dei morti o del cane non dice niente nessuno e così via. Penso, però, che una minima decisione la politica debba prenderla, anche per non essere affiancati alla Grecia nel mettere la polvere sotto il tappeto, perché poi alla fine il credito di imposta non è altro che questo: siccome non ci sono risorse in legge di bilancio per appostare una spesa, paga Pantalone l'anno venturo. Questa è la mia sintesi estrema, banalizzando il concetto del credito di imposta. Non stupisce che negli ultimi anni l'Italia abbia fatto questa scelta proprio per questo semplice motivo.

Alla luce di questo, vorrei chiedere se fosse possibile fornirci un banalissimo foglio Excel delle spese fiscali, in modo che si possano fare delle simulazioni sul numero di beneficiari, sulla scadenza e sull'entità per beneficiario senza guardare alla tipologia specifica, che sarebbe, questo sì, particolarmente complicato per la politica. Si potrebbero definire dei tetti automatici, per cui magari le oltre 600 voci potrebbero diventare 200, così da togliere 30 pagine di istruzioni per la compilazione del modello 730, visto che alla fine – cosa che nessuno dice – le istruzioni per il 730 sono da ricondurre proprio alle 626 voci di spesa fiscale: quattro-cinque pagine sono per l'IRPEF, il resto è mancia, come direbbe qualcuno.

Prego, professore, a lei la parola per le risposte.

MARÈ. Comincio col dire che ho due gatti, per cui condivido la questione che è stata posta. Quando in un'intervista qualche anno fa ebbi la sventurata idea di fare un riferimento alle spese veterinarie tanto per dare un esempio, mi scrissero, ci furono lamentale. Oggi ho fatto tre o quattro esempi proprio per diluire.

PRESIDENTE. Mi scusi se la interrompo, ma a me è capitato di fare una battuta sull'Accademia nazionale dei Lincei e quasi mi linciano, scusate il bisticcio di parole.

MARÈ. Se andate a vedere, ci sono voci di spesa sul cinema o sulla cultura, che sono politicamente ancora più rilevanti. Non dico chi, gattaro convinto, mi ha spiegato che mi avrebbe aspettato sotto casa: era una battuta naturalmente, non una minaccia, però la coperta da qualche parte bisogna tirarla. Mi fu detto che gli anziani hanno bisogno di animali, che aiutano, che accompagnano, che sono antidepressivi: ho capito, ma qui

parliamo di un sistema fiscale e quindi da qualche parte bisogna tirare. Questo è per dire che non sono assolutamente contro gli animali; come ho già detto, ho due gatti e capisco il punto. Ovviamente la mia era una battuta, era per fare un esempio: non ho niente contro gli animali, per cui, se dovessi scegliere da cittadino, direi di non toccare le spese veterinarie.

Ricordo che ogni spesa fiscale ha un'aliquota diversa – non l'ho detto prima per andare più veloce – e ha un tetto diverso: sono tutte diverse dalle altre. Un intervento orizzontale potrebbe essere anche quello di unificare le franchigie o di semplificarle. Naturalmente le franchigie portano effetti distributivi, però ogni spesa ha un tetto, una franchigia o un'aliquota diversa dall'altra e parlo delle detrazioni. Anche questo va rivisto per razionalizzare il sistema.

Procedere voce per voce, dunque, lo ripeto, è impossibile. Io ho il gatto e lei ha il cane e li andiamo, salvo poi ritrovarci con le persone che arrivano di fronte al Senato. Come sapete, alcuni gruppi di interesse sono forti mediaticamente perché rappresentano temi importanti. Non ho fatto una lista, ma basta vedere: ci sono le ONLUS, oppure le fondazioni culturali (penso, ad esempio, alla Biennale di Venezia), c'è una lista impressionante: alcune spese costano 30.000 euro con 200 beneficiari. Che cosa c'entra il sistema fiscale? Posso capire che si faccia un provvedimento di spesa per questo, ma ho l'impressione che l'unico modo sia avere il coraggio di toccare tutte le spese, magari abbassando le aliquote di cinque, tre o due punti percentuali o rivedendo la base imponibile; diversamente, se si toccano alcune spese e non altre, non si ha la forza contro chi giustamente strilla e chiede conto perché è stato toccato: « Perché hai ridotto o eliminato la mia spesa fiscale e non quell'altra? ».

Anche per quanto riguarda il discorso dei tetti si possono pensare tante cose, però non è una soluzione efficiente, perché non si eliminano le distorsioni o gli effetti della spesa fiscale, ma si cerca di fare cassa e quindi di utilizzarla per il gettito.

Quanto alla sua richiesta, signor Presidente, il Dipartimento delle finanze ha un *file* Excel, di cui non sono io il proprietario; se volete, posso comunque fare da tramite con il direttore Spalletta e farvi inviare il *file* Excel, non c'è nessun problema.

Per ben quattro volte abbiamo inviato una lettera per dire che per legge siamo tenuti a redigere per fine ottobre il rapporto e a consegnarlo per il bilancio dello Stato. Ciò significa che non possiamo valutare l'anno in corso, ma solo sei mesi; poi dobbiamo lasciarlo perché l'anno successivo dobbiamo verificare se la spesa è stata temporanea o a regime. Ma allora, o la Commissione produce il rapporto non prima di febbraio-marzo, in modo che ci sia il tempo di valutarlo, oppure, a ottobre, questo è quello che possiamo fare. Infatti, come avete avuto modo di verificare, a novembre 2022 noi facciamo le stime per il 2023, il 2024 e il 2025. Per il passato (2021) abbiamo i dati; le altre sono stime fatte con il modello Sogei e Dipartimento delle finanze sulla base di quanto accaduto nel passato.

Purtroppo, lo ripeto, dobbiamo consegnare il rapporto a ottobre. Se dal Senato una richiesta di armonizzare i tempi con la legge di bilancio o con il DEF a marzo o ad aprile, potrebbe essere sicuramente importante.

Per quanto riguarda gli altri Paesi, hanno capito che non andavano introdotte nuove voci e sono rimasti con 100-200 spese fiscali; conosco meglio di tutti il caso degli Stati Uniti, in cui le spese fiscali sono nettamente minori, di importo maggiore. Ovviamente i gruppi di pressione ci sono anche lì, ci sono molte piccole spese anche lì: il problema è che, una volta introdotte, è davvero difficile eliminarle. Come ho già detto, il punto riguarda l'asimmetria tra i beneficiari dell'eliminazione delle spese (tutti i 42 milioni di contribuenti), che non se ne accorgono, e il gruppo di interesse che si va a toccare, legittimo o no, che però vede, sa e quindi protesta.

Penso che si debba fare una riforma fiscale generale, come ad esempio quella che si propone il Governo, perché con una riforma fiscale generale si può avere la forza di fare uno scambio fra eliminazione e riduzione delle aliquote.

In ogni caso, come Presidente della Commissione non accetterei che mi si chiedesse ufficialmente di fare una proposta, perché ciò mi esporrebbe. Certamente ho delle idee, come le ha anche lei, signor Presidente, e come anche gli onorevoli senatori, però non è facile capire quali spese, perché e come. Eventualmente posso fare una proposta da economista, sono libero su questo e lo faccio da accademico; ma, quando si ha una carica, una rappresentanza o un ruolo politico, la cosa cambia completamente. È facile per il professore proporre un taglio delle spese fiscali, ma per voi o per un Ministro la cosa cambia.

PRESIDENTE. Non essendoci altre richieste di intervento, ringrazio il professor Marè per il contributo offerto ai nostri lavori e dichiaro conclusa l'audizione.

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

I lavori terminano alle ore 14,55.

