



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 12

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**

30^a seduta: martedì 14 marzo 2023

Presidenza del presidente GARAVAGLIA

INDICE**Audizione di rappresentanti dell’Agenzia delle entrate e della Corte dei conti**

PRESIDENTE	Pag. 3, 12, 13 e <i>passim</i>	* CHIAPPINELLI	Pag. 16, 28
COTTARELLI (PD-IDP)	12, 26	FLACCADORO	31
ORSOMARSO (FdI)	27	* FORTE	30
TURCO (M5S)	12, 26	* RUFFINI	3, 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, l'avvocato Ernesto Maria Ruffini, direttore dell'Agenzia delle entrate, in videoconferenza, e il dottor Carlo Chiappinelli e il dottor Enrico Flaccadoro, presidenti di coordinamento delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, il dottor Massimo Romano e il dottor Clemente Forte, consiglieri della Corte dei conti.

I lavori hanno inizio alle ore 14.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

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

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

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

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti dell'Agenzia delle entrate e della Corte dei conti

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 7 marzo.

È oggi prevista l'audizione dell'avvocato Ernesto Maria Ruffini, direttore dell'Agenzia delle entrate, che ringraziamo per la presenza e a cui diamo subito la parola.

RUFFINI. Signor Presidente, onorevoli senatori, grazie per l'opportunità che è concessa all'Agenzia delle entrate di partecipare a questo momento di confronto sul tema delle forme di incentivazione fiscale presenti nel nostro ordinamento, con un *focus* specifico sullo strumento del credito d'imposta.

L'attuale scenario – come è ben noto a questa Commissione – è caratterizzato da una moltitudine di incentivi fiscali, accomunati dall'ef-

fetto di alleggerire il carico tributario in capo ai beneficiari. All'interno di questa categoria di massima, i crediti d'imposta occupano una posizione di particolare rilievo, considerato il largo ricorso che ad essi ha fatto il legislatore negli ultimi anni, anche in virtù delle modalità di fruizione e di monitoraggio particolarmente semplici e immediate.

I crediti d'imposta, al pari delle altre agevolazioni fiscali, sono strumentali al raggiungimento di obiettivi economici di vario tipo, tra cui lo sviluppo del tessuto imprenditoriale, il sostegno alle famiglie in condizioni di difficoltà, l'orientamento dei consumi verso determinati beni o servizi o la riqualificazione del patrimonio immobiliare. Tuttavia, l'introduzione di un elevato numero di benefici fiscali rischia di rendere frammentario e disorganico l'impianto dei tributi sui quali incidono. Il tema è di stretta attualità in quanto nei tempi più recenti si è registrata una particolare proliferazione di istituti agevolativi di tipo fiscale, in special modo attraverso le misure emergenziali che si sono rese necessarie per dare sostegno ai cittadini e alle imprese più duramente colpiti dalla crisi economica causata prima dagli effetti della pandemia, poi dal consistente aumento dei prezzi dell'energia.

Nello scorrere, anche rapidamente, le istruzioni per la compilazione dei modelli dichiarativi che l'Agenzia ogni anno predispone, si può avere contezza del numero di pagine dedicate alle « spese fiscali ». A titolo esemplificativo, per i soli crediti d'imposta riconosciuti alle società di capitali, si rendono necessarie circa 70 pagine di istruzioni per la compilazione del quadro RU del relativo modello dichiarativo, per quasi 120 crediti d'imposta (a questo si riferiscono quelle 70 pagine). È un dato sintetico, che aiuta a rendere l'idea della complessità del sistema e di come tale complessità possa essere di ostacolo al corretto assolvimento degli obblighi fiscali.

Tanto premesso, dopo una panoramica sulla situazione generale delle cosiddette *tax expenditures*, passerò in sommaria rassegna alcuni dei principali crediti d'imposta gestiti attualmente nelle dichiarazioni dei redditi, raggruppati in categorie omogenee a seconda del settore di riferimento o della tipologia di attività agevolata.

Per concludere, restringerò l'analisi al fenomeno della circolazione dei crediti d'imposta che, mai come negli ultimi anni, ha rappresentato da un lato un'opportunità per i contribuenti, dall'altro una fonte di impegno continuo per gli operatori professionali e per l'Agenzia delle entrate, che ne gestiscono i risvolti pratici, e per il legislatore, intervenuto più volte per correggere le problematiche emergenti dall'applicazione della disciplina della cessione dei crediti d'imposta e, più in particolare, di quelli derivanti dai bonus edilizi.

Come già rilevato, il numero delle « spese fiscali » è aumentato in modo esponenziale, anche per effetto delle misure emergenziali, che inevitabilmente hanno reso più complesso il quadro generale. Le spese fiscali presenti nell'ordinamento sono oggetto di una procedura di monitoraggio annuale da parte del Governo e del Parlamento, attraverso il rapporto programmatico che fa da corredo alla Nota di aggiornamento del

Documento di economia e finanza, e il rapporto annuale sulle spese fiscali allegato allo stato di previsione dell'entrata, che elenca qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore, derivante da disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle introdotte nell'anno precedente e nei primi sei mesi dell'anno in corso. Nel rapporto annuale per il 2022 è stato censito un totale di ben 626 spese fiscali (questo è un dato ben noto a questa Commissione), con una crescita quasi costante a partire dal 2016. Con un grado maggiore di dettaglio, ad esempio, sono state censite 112 spese fiscali relative a « competitività e sviluppo delle imprese », 102 voci di spesa relative a « diritti sociali, politiche sociali e famiglia », 90 voci di spesa fiscale relative a « politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica », 55 voci di spesa fiscale relative a « politiche per il lavoro » e 55 voci di spesa relative a « casa e assetto urbanistico ». In una prospettiva di medio-lungo periodo, la definizione di un sistema fiscale semplice ed efficiente nel suo complesso – che è tra gli obiettivi fissati per la riforma fiscale che il Governo si appresta a varare – non può prescindere dal riordino dell'insieme delle *tax expenditures*.

A ben vedere, la razionalizzazione delle spese fiscali non è solo finalizzata a recuperare risorse finanziarie da destinare ad altri obiettivi, ma è anche e soprattutto uno strumento per correggere, con interventi strutturali, le principali anomalie del sistema tributario, con lo scopo ultimo di garantire una maggiore equità al prelievo fiscale complessivo. Se, ad esempio, si considera il mondo delle imprese, è possibile constatare che ciascuna di esse, a seconda delle dimensioni e del settore economico di appartenenza, ha un proprio *tax rate*, che dipende direttamente dalla quantità e dalla tipologia di incentivi fiscali ai quali ha accesso. Alcuni di tali incentivi, peraltro, spesso sono introdotti come misure temporanee per poi divenire, per effetto di continui rinnovi o proroghe, permanenti o strutturali. Costituiscono esempi di tale fenomeno le agevolazioni fiscali agli investimenti in beni strumentali o il credito di imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo.

Ancora, con riferimento al reddito delle persone fisiche, sono censite quasi 150 spese fiscali, alcune delle quali hanno un impatto numericamente modesto. Molte agevolazioni comportano, per la fruizione del beneficio spettante, numerosi e complicati adempimenti che, da un lato, risultano poco comprensibili per il cittadino e, dall'altro, rendono difficoltoso l'inserimento dei dati nella dichiarazione dei redditi precompilata. Accanto alle detrazioni e alle deduzioni, sono poi presenti esenzioni, esclusioni dal reddito, riduzioni di aliquota, regimi forfetari e sostitutivi, crediti di imposta.

Al riconoscimento di forme di incentivazione di tipo fiscale si accompagnano adempimenti e attività che impegnano risorse operative per la Pubblica Amministrazione. Si pensi, ad esempio, agli adempimenti relativi al registro nazionale degli aiuti di Stato o all'attività di controllo che si rende necessaria per intercettare le indebite fruizioni dei benefici,

in particolar modo di quelli riconosciuti in modo automatico, vale a dire non subordinati ad alcun controllo valutativo in ingresso da parte dell'amministrazione competente e la cui corretta applicazione viene verificata solo *a posteriori*. La prossima legge delega per la riforma fiscale rappresenta senz'altro un'occasione per porre le basi alla complessiva semplificazione dei comparti impositivi più rilevanti e alla ridefinizione delle spese fiscali, nel rispetto dei principi della progressività e dell'equità orizzontale.

Al credito d'imposta sono riconducibili due principali fattispecie tra loro del tutto differenti: il credito derivante da un versamento d'imposta eccedente rispetto a quello effettivamente dovuto e il credito d'imposta agevolativo, che rappresenta invece un vero e proprio strumento di incentivazione o sostegno economico ed è oggetto della presente trattazione. La larga diffusione di questi ultimi, al fine di concedere agevolazioni ai cittadini e alle imprese, è dovuta ad alcuni indubbi vantaggi che gli stessi offrono, soprattutto in termini di tempi di erogazione, facilità di fruizione per i beneficiari, contenimento dei costi di gestione e possibilità di monitoraggio sulla fruizione e sulla spesa per l'amministrazione. Le norme istitutive dei singoli crediti stabiliscono, di volta in volta, le modalità di fruizione diretta degli stessi, che sono essenzialmente due, non necessariamente alternative: l'utilizzo in diminuzione dei versamenti delle imposte e ritenute specificatamente individuate dalla legge (la cosiddetta compensazione interna) o l'utilizzo in compensazione ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, da esercitare mediante il modello di pagamento F24 (cosiddetta compensazione esterna). In alternativa alla fruizione diretta, nei modi appena indicati e con maggior frequenza nei tempi più recenti, talvolta è concessa la possibilità al beneficiario di cedere il beneficio a terzi soggetti, i quali li utilizzeranno per il pagamento di propri tributi e contributi tramite il modello F24.

I crediti d'imposta di tipo agevolativo di fatto sono contributi concessi dallo Stato ai contribuenti, utilizzabili per eseguire i versamenti delle somme dovute: il debito d'imposta resta intatto, ma al beneficiario è riconosciuta la disponibilità di una somma da spendere esclusivamente per il pagamento di tributi e contributi. Nei modelli di dichiarazione dei redditi, ai crediti d'imposta agevolativi per le imprese è dedicato l'apposito quadro RU, consistente in un prospetto con l'elenco dei crediti fruibili nel periodo d'imposta cui si riferisce la dichiarazione dei redditi, che ricomprende sia i crediti d'imposta ancora vigenti nel predetto periodo, sia quelli che, pur non essendo più operativi nel periodo d'imposta cui si riferisce la dichiarazione, sono tuttavia utilizzabili per l'importo residuo eventualmente non compensato nelle annualità di maturazione. I dati inseriti nella compilazione del quadro RU consentono di monitorare sia l'ammontare complessivo delle risorse effettivamente impegnate, con particolare riferimento ai crediti d'imposta fruibili in forma automatica, sia le compensazioni esercitate. Attualmente, nel quadro RU dei modelli dichiarativi viene gestita una moltitudine di crediti agevolativi, dei quali, attenendomi solo ai principali, fornisco una sommaria elencazione per ca-

tegorie omogenee, rinviando, per un riepilogo più esaustivo, al prospetto allegato al presente documento.

Per quanto riguarda i crediti per investimenti in beni strumentali e in attività di ricerca, si tratta in larga parte dei crediti rientranti nell'ambito del cosiddetto Piano transizione 4.0, nato con l'obiettivo di sostenere la trasformazione digitale delle imprese e incentivare gli investimenti privati in beni e attività a sostegno della digitalizzazione, tra cui si segnalano incentivi quali il credito d'imposta per investimenti in beni strumentali nuovi (ex Super ammortamento e Iper-ammortamento), il credito d'imposta « ricerca e sviluppo », innovazione tecnologica, *design* e ideazione estetica, il credito d'imposta Formazione 4.0 (cosiddetto bonus formazione), il credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno (istituito per supportare la crescita economica, attraverso l'incentivazione degli investimenti destinati a strutture produttive nelle Regioni del Mezzogiorno), il bonus « Ricerca e sviluppo » nel Mezzogiorno, il credito d'imposta « Ricerca e sviluppo » per farmaci e vaccini, il credito d'imposta per gli impianti di compostaggio, il credito d'imposta per investimenti pubblicitari effettuati sulla stampa quotidiana e periodica, anche *online*, il bonus investimenti nelle ZES (zone economiche speciali), il bonus relativo alle zone logistiche semplificate (ZLS).

Passiamo ora ai crediti d'imposta in materia di energia. Si tratta di crediti d'imposta istituiti nell'ambito di interventi emergenziali che, a partire dall'inizio del 2022, hanno avuto lo scopo di dare sussidio al mondo produttivo colpito dall'aumento del prezzo dei prodotti energetici e, in special modo, di gas, energia elettrica e carburanti. Tra questi rientrano sicuramente il credito d'imposta per le imprese a forte consumo di energia elettrica (cosiddette imprese energivore), riconosciuto per le spese sostenute per l'acquisto di energia elettrica per i primi tre trimestri del 2022, per i mesi di ottobre e novembre 2022, per il mese di dicembre 2022 e, da ultimo, per il primo trimestre del 2023, e il credito d'imposta per le imprese a forte consumo di gas naturale (cosiddette imprese gasivore), riconosciuto a fronte delle spese sostenute per l'acquisto di gas naturale. Analoghi crediti d'imposta sono stati riconosciuti, al ricorrere dei medesimi presupposti, per imprese diverse da quelle energivore e gasivore. Sono stati, inoltre, riconosciuti crediti d'imposta per l'acquisto di carburante per le imprese che operano nei settori dell'agricoltura e della pesca, per gli autotrasportatori e per gli esercenti servizi di trasporto di passeggeri con autobus. Sempre in campo energetico, possiamo ancora rammentare il credito d'imposta per il gasolio per autotrazione e il credito d'imposta per il teleriscaldamento alimentato con biomassa ed energia geotermica.

Un ulteriore macro-gruppo sono i crediti d'imposta per la patrimonializzazione delle imprese. Nel percorso di superamento della crisi post-pandemica, il legislatore ha implementato gli interventi diretti al sostegno del tessuto economico-produttivo, tra i quali misure tese al rafforzamento delle imprese in termini di liquidità, al supporto dei lavoratori e alla concessione di agevolazioni fiscali. In particolare, il decreto rilancio ha pre-

visto l'introduzione di due distinti crediti d'imposta finalizzati al rafforzamento patrimoniale delle imprese: il credito d'imposta per i conferimenti societari e il credito d'imposta per le società che aumentano il capitale. Il decreto-legge n. 73 del 2021 (Sostegni *bis*) ha introdotto anche il credito d'imposta per il capitale investito proprio (il cosiddetto super ACE), che si aggiunge alla disciplina ordinaria dell'ACE. C'è poi il credito d'imposta per le rimanenze di magazzino, riconosciuto ai soggetti esercenti attività d'impresa operanti nell'industria tessile, della moda, della produzione calzaturiera e della pelletteria. Inoltre, sempre con finalità di incentivare il rafforzamento patrimoniale delle imprese, in particolare delle piccole e medie imprese, è opportuno menzionare il credito d'imposta per le piccole e medie imprese ammesse alla quotazione, che copre il 50 per cento dei costi di consulenza sostenuti da queste imprese per la quotazione sui mercati regolamentati o in sistemi multilaterali di negoziazione di uno degli Stati membri dell'Unione europea.

Un altro macro gruppo è quello dei crediti d'imposta per il sostegno alla cultura, cui è stato dedicato ampio spazio nei modelli dichiarativi. Esso è costituito da incentivi per la tutela e lo sviluppo della cultura, tra cui ricordiamo il credito d'imposta nel settore cinematografico e audiovisivo, riconosciuto a imprese di produzione cinematografica e audiovisiva e alle imprese di distribuzione nazionale e internazionale di opere cinematografiche e audiovisive, il credito relativo a imprese di esercizio cinematografico, nonché quelli relativi alle industrie tecniche e di post-produzione, agli esercenti di sale cinematografiche, alle imprese italiane di produzione esecutiva. Sempre relativamente a queste tipologie di interventi, ricordiamo il « *Tax credit* musica » (previsto a sostegno della musica e del teatro), i crediti d'imposta nel settore della carta stampata, il credito d'imposta a favore delle imprese editrici di quotidiani e periodici *online*, l'« *Art bonus* », finalizzato a stimolare e sostenere iniziative filantropiche nel settore della cultura.

Un ulteriore gruppo è quello dei crediti d'imposta in materia di pagamenti tracciabili, accomunati da un campo di intervento volto all'incentivazione degli strumenti tecnologici che consentono l'esecuzione di pagamenti tracciabili. Tra questi ricordiamo il credito d'imposta pari al 30 per cento delle commissioni addebitate per le transazioni effettuate mediante carta di credito, di debito o prepagate emesse da operatori finanziari e il credito d'imposta per acquisto, noleggio o utilizzo di strumenti che consentono forme di pagamento elettronico.

A questo punto, signor Presidente, passerei a trattare a parte i crediti d'imposta che derivano dai bonus edilizi, che in questo periodo sono stati oggetto di attenzione da parte del Parlamento. Una particolare categoria di crediti d'imposta è quella relativa ai bonus edilizi, intendendosi per questi le detrazioni fiscali con aliquote variabili ricomprese, a seconda della tipologia di lavori, tra il 50 e il 110 per cento (almeno nel momento di origine di queste tipologie di bonus), riconosciute ai soggetti che sostengono spese per determinate tipologie di lavori, con lo scopo di incentivare il miglioramento qualitativo degli edifici, anche sotto il profilo

del consumo di energia e della sicurezza sismica. Tra questi ricordiamo il superbonus, il bonus ristrutturazione ordinario, il bonus facciate, l'ecobonus e il sismabonus.

Per questi benefici fiscali, accanto all'ordinaria detrazione in rate annuali, il decreto rilancio ha ampliato la possibilità di trasferire il beneficio ad altri soggetti, sotto forma di credito d'imposta, attraverso i meccanismi dello sconto in fattura o della cessione diretta ad altri soggetti di un credito corrispondente alla detrazione. La peculiarità di questi crediti è insita nella circostanza che si tratta di benefici fiscali che nascono come detrazioni in capo all'originario beneficiario e che si trasformano in crediti solo in conseguenza dell'esercizio di una delle due opzioni elencate. In caso di esercizio di queste opzioni, il soggetto che ha praticato lo sconto in fattura o che ha acquistato il credito recupera le somme attraverso un credito d'imposta utilizzabile in compensazione di imposte, tasse e contributi versati con modelli F24, con la ripartizione annuale corrispondente a quella prevista per la detrazione sorta in capo a coloro che avevano effettuato i lavori.

Per il Superbonus la predetta ripartizione avviene in quattro anni (per le spese sostenute nel 2022, come previsto dalla legge di bilancio per il 2022) o in cinque anni (per le spese effettuate in precedenza). Per il Sisma bonus e per l'abbattimento delle barriere architettoniche la ripartizione avviene in cinque anni; per gli altri bonus invece la spesa è ripartita in dieci anni.

Un particolare profilo d'interesse riguarda proprio il tema della circolazione dei crediti fiscali in generale (compresi questi di cui abbiamo detto), che negli ultimi anni è stato caratterizzato da una continua evoluzione normativa, a partire dal decreto rilancio fino ad arrivare al recente decreto-legge n. 11 del 2023, che ne ha ridelineato i confini. In linea generale, la cessione dei crediti d'imposta è disciplinata ordinariamente dall'articolo 43-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, che tuttavia è applicabile ai soli crediti richiesti a rimborso nella dichiarazione dei redditi, senza la possibilità per il cessionario di cedere ulteriormente il credito (questa è la disciplina generale a monte).

Per quanto riguarda i profili della responsabilità del cessionario, il richiamato articolo 43-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 prevede che, fermo restando l'esercizio degli ordinari poteri di controllo e di recupero nei riguardi del contribuente che cede i crediti, « il cessionario risponde in solido con il contribuente fino a concorrenza delle somme indebitamente rimborsate a condizione che gli siano notificati gli atti con i quali l'ufficio delle entrate o il centro di servizio procedono al recupero delle somme stesse ».

Questa disciplina generale è stata in gran parte derogata dal legislatore, specialmente con riferimento alle agevolazioni fiscali introdotte a favore delle famiglie e delle imprese colpite dalla crisi economica conseguente alla pandemia da Covid-19, con l'allargamento delle possibilità di trasformare in crediti d'imposta le detrazioni fiscali relative agli interventi

edilizi agevolati e con la facoltà di cedere gli altri crediti d'imposta introdotti per contrastare l'emergenza epidemiologica.

La circolazione di questi crediti, che nella fase iniziale di adozione di queste misure poteva essere illimitata, non essendo prevista alcuna limitazione al numero di cessioni, si è tuttavia prestata a fenomeni di frode legati alla circostanza che la cessione dei crediti permette l'utilizzo dell'agevolazione a soggetti diversi da quelli in capo ai quali, in base alle ordinarie regole, andrebbe verificata la sussistenza dei presupposti per la maturazione del credito d'imposta.

La mancata corrispondenza tra il soggetto che realizza l'investimento agevolato e il soggetto che fruisce materialmente di tale agevolazione costituisce una circostanza che, in mancanza di efficaci presidi auspicabilmente di carattere preventivo, favorisce la realizzazione di frodi. Per arginare tali fenomeni, con particolare riguardo ai crediti relativi ai bonus edilizi, il legislatore è intervenuto più volte nel tentativo di ridurre l'ampia facoltà inizialmente riconosciuta di porre in essere cessioni dei crediti d'imposta.

La soluzione adottata con tali interventi normativi è stata essenzialmente quella di limitare il numero di cessioni consentite ovvero di consentirle solo tra operatori qualificati, fino ad arrivare al più recente intervento normativo, il decreto-legge n. 11 del 2023, con il quale è stata di fatto esclusa la possibilità di fruizione alternativa delle detrazioni fiscali per gli interventi edilizi mediante l'esercizio delle opzioni per lo sconto in fattura e per la cessione del corrispondente credito d'imposta.

Per effetto di questo decreto-legge, sono state ripristinate le regole ordinarie in materia di fruizione delle detrazioni fiscali, per cui l'unica modalità di utilizzo è costituita dal loro impiego a scomputo direttamente nella dichiarazione dei redditi del committente dei lavori. In precedenza, l'attività di controllo dei crediti d'imposta derivanti dall'esercizio delle opzioni per lo sconto in fattura o per la cessione del credito ha dimostrato che la circolazione dei crediti, pur costituendo un'opportunità per i contribuenti, ha richiesto la previsione di presidi rafforzati volti a consentire all'Amministrazione finanziaria di effettuare in maniera efficace e tempestiva i necessari controlli prima dell'utilizzo in compensazione dei predetti crediti d'imposta, e la selezione dei soggetti tra i quali i crediti possono circolare, favorendo le cessioni solo tra quelli che presentano un certo grado di affidabilità (i cosiddetti operatori qualificati).

A questo proposito, un efficace presidio si è rivelato il controllo preventivo previsto dal decreto rilancio, in base al quale l'Agenzia delle entrate, entro cinque giorni dall'invio della comunicazione dell'avvenuta cessione del credito, può « sospendere, per un periodo non superiore a trenta giorni, gli effetti delle comunicazioni delle cessioni, anche successive alla prima, e delle opzioni inviate alla stessa Agenzia ai sensi degli articoli 121 e 122 che presentano profili di rischio, ai fini del relativo controllo preventivo ».

L'introduzione di questa specifica disciplina ha permesso all'Amministrazione finanziaria di svolgere sistematicamente un controllo preven-

tivo sulla circolazione dei crediti d'imposta. L'esito dei controlli effettuati con riferimento ai bonus edilizi ha evidenziato che le condotte fraudolente più pregiudizievoli sono state favorite dall'assenza di limitazioni al numero di cessioni dei crediti d'imposta, dalla tipologia dei soggetti cessionari, dalla possibilità di porre in essere cessioni parziali del credito originario e dalla mancanza di un codice univoco di identificazione di ciascun credito oggetto di successiva cessione. In particolare, l'assenza di limitazioni al numero di cessioni consentite ha reso possibile la realizzazione di molteplici cessioni successive di crediti fittizi, con la finalità di creare una considerevole distanza tra il presunto beneficiario dell'agevolazione (primo cedente) e l'utilizzatore finale (cessionario), rendendo quindi più difficile l'attività di controllo da parte dell'Agenzia. A maggior ragione, quindi, sono stati necessari gli interventi da parte del legislatore che prima vi ho riportato.

In particolare, il decreto-legge n. 11 del 2023, allo scopo di definire in modo più puntuale i profili della responsabilità solidale per colpa grave del fornitore che ha applicato lo sconto e dei cessionari del credito, ha indicato la documentazione relativa alle opere che hanno originato il credito d'imposta di cui devono essere in possesso tali soggetti, che voi ben conoscete. La medesima disposizione precisa, in chiusura, che in ogni caso il mancato possesso di parte di tale documentazione « non costituisce, da solo, causa di responsabilità solidale per dolo o colpa grave del cessionario, il quale può fornire, con ogni mezzo, prova della propria diligenza o non gravità della negligenza.

Sull'ente impositore grava l'onere della prova della sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave del cessionario, ai fini della contestazione del concorso del cessionario nella violazione e della sua responsabilità solidale». A questo punto, possiamo dire che l'individuazione della documentazione – così come prima vi ho anticipato – necessaria ad escludere la responsabilità solidale del cessionario e del fornitore che ha applicato lo sconto in fattura conferma da un lato la rilevanza dell'ordinaria diligenza e della buona fede, come elementi di discriminazione tra il lecito e l'illecito esercizio dei diritti, e dall'altro la circostanza, in linea anche con i chiarimenti di prassi forniti dall'amministrazione finanziaria e da questa Agenzia, secondo cui la responsabilità in solido del soggetto cessionario deve essere accertata caso per caso, tenuto conto della documentazione acquisita o che avrebbe dovuto acquisire per stabilire la legittima maturazione del credito d'imposta acquisito da parte del cessionario.

All'esito di quest'ultima novella normativa resta confermato, quanto alla rilevanza degli indici indicati nel paragrafo 5.3 della circolare n. 23/E del 2022, che i suddetti indici, in particolare quelli connessi ai profili soggettivi e oggettivi, costituiscono solo istruzioni rivolte agli organi di controllo dell'Agenzia delle entrate allo scopo di rendere omogenee e trasparenti le attività istruttorie svolte sull'intero territorio nazionale. Si tratta di un'elencazione che riveste carattere meramente esemplificativo, elaborata a supporto degli uffici, i quali possono valutare l'eventuale pre-

senza di tali indicatori al fine di orientare le istruttorie in ordine alla configurabilità del concorso nella violazione da parte dei fornitori o dei cessionari, in relazione ai controlli fiscali in corso o che verranno avviati.

PRESIDENTE. Grazie, avvocato Ruffini, è stato chiarissimo. Lascio la parola ai senatori e alle senatrici presenti.

TURCO (*M5S*). Signor Presidente, ringrazio il direttore Ruffini per la sua relazione, a proposito della quale vorrei porre alcune domande.

Con riferimento al blocco della cessione dei crediti e alla disponibilità da parte del sistema produttivo, proprio questa mattina leggevo un'intervista al presidente Bonomi, con cui Confindustria si è resa disponibile ad acquisire i crediti che sono presenti nei « casseti fiscali ». Parliamo di una capienza fiscale di 54 miliardi di euro ed anche, con riferimento alle notizie che vengono dal sistema bancario, di una residua capacità fiscale ancora presente nel sistema bancario, stimabile in quasi 20 miliardi. Le volevo chiedere innanzitutto se, con riferimento ai crediti già accertati, cioè ai crediti regolari che sono presenti nei « casseti fiscali », la disponibilità di Confindustria e la disponibilità, anche se silenziosa, del sistema bancario ad acquisire i crediti regolari presenti nei casseti fiscali, potrebbero essere una soluzione da proporre in sede di conversione del decreto volto a sbloccare i crediti fiscali.

Le volevo chiedere inoltre se, con riferimento alle frodi fiscali, l'Agenzia delle entrate ha proceduto ad una distinzione di queste frodi fiscali in relazione alla tipologia di bonus. I diversi bonus hanno avuto infatti un'evoluzione normativa differente: il Superbonus 110 per cento ha seguito un certo percorso, mentre gli altri bonus avevano una normativa un po' più larga. Vorrei sapere se è stata fatta una distinzione delle frodi nell'ambito di ciascun bonus. In particolar modo, le chiedo come le frodi fiscali sul Superbonus 110 per cento, che avevano già a monte un accertamento preventivo della loro regolarità, hanno inciso sulle frodi.

Infine, volevo chiederle, sempre con riferimento a questo aspetto, se in relazione a questa distinzione delle frodi, il decreto rilancio e il successivo decreto antifrode, approvati dal Governo Draghi, abbiano limitato effettivamente tutte le relative frodi.

COTTARELLI (*PD-IDP*). Signor Presidente, in realtà ho trovato alcune delle risposte alle domande che volevo fare nel documento che ora è stato distribuito. Quindi, ho meno domande di quelle che volevo rivolgere inizialmente.

Una domanda generale è la seguente: l'Agenzia delle entrate ha mai fatto una stima del costo dell'amministrazione di tutte queste 626 agevolazioni fiscali? Se non c'è una quantificazione precisa, vorrei sapere se il direttore può fornirci un giudizio, almeno in termini generali, sul costo amministrativo del sistema. Quante risorse si libererebbero se il sistema fosse semplificato?

In termini di domande specifiche, ne ho solo una (poi andrò a consultare l'ultimo rapporto annuale sulle spese fiscali): qual è l'importo annuale delle 150 agevolazioni sull'IRPEF?

PRESIDENTE. Io avrei tre domande, due riguardanti i bonus edilizi e una riguardante i crediti fiscali in generale.

Per quanto riguarda i bonus edilizi, riprendendo quanto detto in precedenza dal senatore Turco, potreste fornirci i dati, che sicuramente avete a disposizione, riguardanti sia il Superbonus al 110 per cento che il Superbonus al 90 per cento? Vorrei conoscere la distribuzione dei beneficiari per fascia di reddito, in termini di numero e importo, al fine di capire se queste due misure siano state regressive o meno. Ritengo che questa informazione sia fondamentale per comprendere come agire su tali misure in futuro. La seconda domanda riguarda sempre i crediti fiscali: vorrei sapere se avete – e sicuramente ce l'avrete – un dato statistico sul numero di frodi attribuibili alle misure attivate prima e dopo la stretta del novembre 2021. Questo ci aiuterebbe a comprendere quanto le diverse normative abbiano influenzato la possibilità di commettere frodi.

Infine, una questione più generale, come accennato dal senatore Cottarelli riguardo al numero delle famose 626 agevolazioni fiscali. Premesso che l'ex commissario alla *spending review*, senatore Cottarelli, è ben informato su questo argomento, una delle finalità nobili della revisione della spesa pubblica è evitare di avere crediti fiscali che non hanno senso. In questa ottica, potreste fornirci, per quanto riguarda le agevolazioni per le famiglie (per le imprese sappiamo che è più complicato), un semplice foglio Excel con alcune colonne molto semplici? Lei prima ci ha fatto un elenco delle tantissime misure di incentivazione a vario titolo. Vorrei avere informazioni sul numero di beneficiari, sul beneficio medio per contribuente e, se possibile, anche un'indicazione delle fasce di reddito dei beneficiari. Questo ci darebbe un'indicazione generale.

È evidente che si potrebbe adottare un tetto per le agevolazioni fiscali, ad esempio fissandolo al 4 per cento; questa è la modalità più semplice. Tuttavia, questa soluzione non risolverebbe il problema della complessità e dell'onerosità delle singole misure. Se disponessimo di un banale *database* di questo tipo, ciò potrebbe agevolare il legislatore nel trovare un equilibrio tra l'applicazione di un tetto e l'eliminazione delle agevolazioni di scarsa significatività.

RUFFINI. Signor Presidente, ovviamente per alcune domande ci concederete la possibilità di fornire una risposta separatamente. Invieremo una rendicontazione, poiché al momento non disponiamo di fogli Excel pronti all'uso. Pertanto, eviterò di esprimere opinioni personali o idee solo approssimative. Tuttavia, cercherò comunque di rispondere alle domande che mi sono state poste nel limite delle mie conoscenze e di quelle dei miei colleghi in questo momento, riservandomi di inviarvi ulteriori dati separatamente.

Per quanto riguarda le domande inizialmente poste dal senatore Turco, in riferimento all'idea espressa dal presidente di Confindustria Bo-

nomi, è evidente che la possibilità per il settore industriale di assorbire quota parte dei crediti attualmente presenti nei cassetti fiscali dei soggetti in questo momento cessionari garantirebbe una rimessa in circolo delle risorse finanziarie, specialmente per le imprese che stanno svolgendo lavori.

È importante precisare che, quando in altre occasioni l’Agenzia delle entrate ha reso noto di aver ricevuto le prime comunicazioni relative a circa 13,5 milioni di operazioni di crediti sorti e ceduti attraverso la piattaforma, corrispondenti a un controvalore di quasi 111 miliardi, è evidente che questi 111 miliardi non sono tecnicamente crediti incagliati, ma sono crediti presenti nei « cassetti fiscali » dei singoli cessionari, i quali potranno utilizzarli per compensare le proprie imposte e contributi nel corso del tempo, come illustrato in precedenza, in un periodo da quattro a dieci anni, a seconda del tipo di credito. È altresì evidente che il settore delle imprese edili, che attualmente detiene crediti per circa 19 miliardi nei propri « cassetti fiscali », potrebbe beneficiare di liquidità se avesse la possibilità di cedere in parte o totalmente tali crediti; ciò consentirebbe di sostenere i cantieri in corso. Questo è il tema dominante in queste settimane: chiaramente, se il settore industriale, così come il settore bancario e quello assicurativo, fossero in grado di assorbire, in tutto o in parte, questi crediti, ciò potrebbe contribuire, permettetemi un termine non tecnico, allo sblocco dei cantieri.

Per quanto riguarda la distinzione delle frodi fiscali per tipologie di bonus edilizi, come precedentemente comunicato dall’Agenzia in altre occasioni istituzionali, la ripartizione in percentuale delle frodi rilevate finora, pari a circa 9 miliardi di euro, è la seguente: il superbonus rappresenta circa il 5 per cento delle frodi, il bonus ristrutturazione circa l’1 per cento, il sismabonus l’8 per cento, l’ecobonus ordinario il 23 per cento e il bonus facciate il 58 per cento delle frodi contestate fino ad ora. Anche in questo caso – rispondo alla domanda del presidente Garavaglia – va tenuto presente che per l’Agenzia delle entrate la contestazione di una frode è sostanzialmente la contestazione di un credito presente in un « cassetto fiscale ». Con 13,5 milioni di comunicazioni in corso di analisi, il personale dell’Agenzia sta esaminando accuratamente ciascuna comunicazione, supportato anche dalle tecnologie; ma la verifica definitiva richiede l’intervento dei colleghi dell’Agenzia delle entrate.

Durante questo processo di analisi dei crediti presenti nelle piattaforme, quando emergono elementi che indicano un potenziale rischio, si procede a un’ulteriore analisi, eventualmente seguita da contestazione e blocco. Tuttavia, ci sono situazioni in cui i crediti ceduti nel 2020 o nel 2021 rimangono fermi nei « cassetti fiscali » dei cessionari, i quali però, se coinvolti nella frode, evitano di utilizzarli, consapevoli che potrebbero essere individuati grazie alle normative antifrode. Nonostante ciò, stiamo verificando tutti i casi precedenti, in modo da neutralizzare e rimuovere tali crediti dal mercato o dal rischio di ulteriore circolazione.

Quindi, se dovessimo scoprire oggi anche un solo euro di frode, probabilmente questo si riferirebbe a situazioni precedenti all’entrata in vi-

gore del decreto antifrode e tali crediti rimarrebbero bloccati nei « cassetti fiscali ». Quando anche il Parlamento dovesse venire a conoscenza di ulteriori frodi rilevate dall’Agenzia delle entrate, queste tendenzialmente si riferirebbero a frodi perpetrate prima del decreto antifrode, ma scoperte in base all’analisi condotta nel tempo. Se qualcuno tenta di agire ora, viene individuato immediatamente; altrimenti abbiamo il tempo necessario per esaminare il passato. Credo di aver risposto alle domande del presidente Garavaglia e del senatore Turco.

Per quanto riguarda le domande successive del senatore Cottarelli, che ci fornisce un ulteriore elemento di studio e di approfondimento, non abbiamo una stima di quanto costi aver impegnato risorse, in particolare dell’antifrode, ma anche degli uffici territoriali dell’Agenzia delle entrate, per andare a individuare questa tipologia. Va da sé che questo è il nostro compito, senatore Cottarelli, per cui sarebbe difficile andare a distinguere quale parte della giornata è dedicata a rinvenire una frode carosello IVA e quale a una frode sui bonus edilizi, perché gli uffici antifrode sono qui con noi per svolgere un lavoro di analisi approfondita su tutte le tipologie di crediti d’imposta che ho elencato in precedenza. Tuttavia vorrei precisare, presidente Garavaglia, che l’elenco fornito riguarda esclusivamente le imprese e non include i crediti relativi a famiglie o a cittadini non titolari di attività imprenditoriale. Nonostante sia un elenco lungo e noioso, è molto più breve rispetto a quello che sarebbe se dovessimo elencare tutti i crediti. Possiamo comunque, insieme alle risorse umane dell’Agenzia, cercare di valutare la quantità di tempo dedicato all’individuazione di tali frodi e il relativo costo.

Per quanto riguarda la seconda domanda posta dal senatore Cottarelli, così come la prima domanda del presidente Garavaglia riguardo alla distribuzione dei benefici e dei crediti per fasce di reddito, avremmo bisogno di un po’ di tempo per fornire una risposta.

Un’altra domanda posta dal senatore Cottarelli riguardava il costo delle *tax expenditures* sulle persone fisiche. Dai dati disponibili sul sito del Ministero dell’economia e delle finanze, nel 2022 sono stati spesi circa 48 miliardi di euro per le persone fisiche, mentre si stima che per il 2023 la cifra sia leggermente inferiore a 48 miliardi e che raggiunga poco più di 49 miliardi nel 2024 e quasi 50 miliardi nel 2025. Queste informazioni sono tratte dal rapporto annuale sulle spese fiscali pubblicato sul sito del MEF; desidero ringraziare i miei colleghi per avermi fornito tali dati.

Per quanto riguarda le frodi prima e dopo l’entrata in vigore del decreto antifrode, dei 9 miliardi di frodi fino ad ora contestate da parte nostra, circa 2 miliardi di euro sono stati scartati attraverso i meccanismi di controllo preventivo, mentre oltre 3 miliardi di euro sono oggetto dell’indagine approfondita sul passato che ho illustrato in precedenza. A questi si aggiungono quasi 4 miliardi di euro sequestrati attraverso l’autorità giudiziaria, nella prima fase in cui abbiamo scoperto questa tipologia di frode ai danni dell’erario.

Signor Presidente, credo di non aver dimenticato nulla, ma mi permetta di chiedere se ho tralasciato qualcosa. Tuttavia, ritengo di aver risposto a tutte le domande.

PRESIDENTE. La ringrazio, avvocato Ruffini. È chiaro che abbiamo posto anche alcune domande specifiche, su cui ci fornirete in seguito i dettagli. Nel frattempo, desideriamo ringraziarla per la sua relazione chiara ed esaustiva. Avremo modo di approfondire ulteriormente i dettagli che ci invierà.

È ora prevista l'audizione di rappresentanti della Corte dei conti. Sono presenti il dottor Carlo Chiappinelli e il dottor Enrico Flaccadoro, presidenti di coordinamento delle sezioni riunite in sede di controllo, e il dottor Massimo Romano e il dottor Clemente Forte, consiglieri.

CHIAPPINELLI. Signor Presidente, ringraziamo lei e gli onorevoli senatori membri della Commissione per l'attenzione che avete voluto riservarci.

La Corte dei conti è chiamata ad esprimersi nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti d'imposta. Si tratta di un tema complesso, caratterizzato da una lunga serie di interventi normativi, che nel corso degli anni hanno profondamente dilatato l'area delle misure agevolative. Un tema di cui la Corte ha avuto modo di occuparsi più volte nell'ambito dell'attività di controllo e, da ultimo, in sede di audizione presso le Commissioni bilancio riunite della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica sul disegno di legge di bilancio per il 2023, ove si sono esaminati, in particolare, i contributi previsti a favore delle imprese per compensare l'aumento dei costi energetici.

Nel testo predisposto ci si sofferma sui fenomeni e sulle criticità emerse più di recente in relazione ad alcuni bonus e in particolare al cosiddetto Superbonus, in un quadro normativo ulteriormente mutato con l'emanazione del decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11, che è intervenuto, in particolare, sulla possibilità di cessione dei crediti di imposta maturati.

Il rapporto sulle spese fiscali allegato alla legge di bilancio per il 2023 censisce 626 unità agevolative, per un impegno finanziario di oltre 82 miliardi. Rispetto al precedente rapporto si registra un aumento in termini di numerosità delle misure (da 592 a 626), ma una sostanziale invarianza degli importi: l'effetto finanziario previsto per il 2023 è pressoché uguale a quello censito per il 2022. Considerando anche i provvedimenti introdotti nella seconda parte del 2022, il numero delle misure cresce a 669 e gli importi ad essa riconducibili a 94 miliardi nel 2023.

Negli ultimi anni, e in particolare dal 2019, si è fatto ampio ricorso alla categoria dei crediti di imposta, le cui caratteristiche sono in parte sovrapponibili a quelle delle detrazioni. Degli 89 provvedimenti che prevedono tale modalità, 42 sono stati adottati negli ultimi tre anni, di questi 39 per decreto-legge e non, come dovrebbe essere previsto nel caso dell'IRPEF, con legge ordinaria o con legge di bilancio.

Anche se di non facile attuazione pratica, è in linea di principio possibile distinguere il caso di detrazioni e crediti d'imposta a carattere di sussidio, che prevedono uno sconto fiscale legato a particolari settori, situazioni o spese meritevoli di protezione, dalla tipologia incentivante, dove si può rintracciare una premialità in ragione di scelte discrezionali fatte dai soggetti che concorrono al raggiungimento di obiettivi collettivi, come ad esempio gli investimenti in ricerca o il taglio delle emissioni climalteranti.

Il carattere di sussidio si riscontra più frequentemente nel caso delle detrazioni, in particolare per spese personali a valere sull'IRPEF; in questo gruppo si possono ricomprendere anche i crediti d'imposta di sostegno congiunturale, utilizzati sia nel periodo Covid, sia come sostegno alle imprese per l'aumento dei prezzi dell'energia. Alla finalità incentivante concorrono sia detrazioni, sia crediti d'imposta; tra i più rilevanti di quest'ultimo gruppo si possono ricordare quelli relativi alle assunzioni di personale, all'ambito di « Ricerca e sviluppo », all'acquisto di beni strumentali agli investimenti legati all'efficienza energetica e all'uso delle fonti energetiche rinnovabili.

Un caso particolare è l'incentivazione ibrida, che consente la possibilità di trasformare detrazioni e sconto sul corrispettivo (cosiddetto sconto in fattura) in un credito d'imposta cedibile, possibilità particolarmente rilevante nel caso degli incentivi legati all'efficientamento energetico degli edifici. In particolare lo sconto in fattura (per un importo massimo pari al corrispettivo dovuto) diventa il corrispettivo dei soggetti che hanno effettuato gli interventi, recuperato sotto forma di credito d'imposta, che può essere poi ceduto ad altri soggetti; nel secondo caso la detrazione si trasforma in credito d'imposta di pari ammontare nel momento in cui viene ceduta dal soggetto beneficiario ad altri soggetti, compresi istituti di credito e altri intermediari finanziari.

Tale caso di incentivazione ibrida, nel quadro di un ricorso massiccio ai crediti d'imposta degli ultimi anni, si spiega con la rilevanza che è stata data al tema dell'incapienza delle detrazioni. Si tratta di un tema sensibile, perché collegato alla necessità di coordinare il sistema di prelievo con il sistema dei trasferimenti a favore delle famiglie meno abbienti, che è emerso anche in relazione alla *Just transition strategy*, ovvero una visione inclusiva della politica energetica e ambientale che tenga conto dell'impatto distributivo avverso delle politiche di transizione energetica.

Costituiscono pregi dei crediti di imposta in senso stretto – cioè quelli che configurano una agevolazione – i bassi costi di transazione della procedura, data la quasi generale automaticità del procedimento, e i tempi in via di principio certi quanto alla fruizione dell'agevolazione. La fruizione del credito di imposta corrisponde, in via generale, al recupero effettivo delle risorse, ma questo recupero incontra il limite della capienza – che è solo ampliata rispetto al caso della detrazione, ma non illimitata – laddove non sia espressamente previsto il diritto di rimborso. Inoltre, come già anticipato, esistono crediti di imposta che possono es-

sere fruiti fino al limite di un ammontare di risorse assegnato, superato il quale il sussidio o l'incentivo non può essere erogato. Dal lato dell'Amministrazione, oltre alla ricordata diminuzione dei costi amministrativi e di gestione, tra i pregi dei crediti di imposta da utilizzare in compensazione va ricordata la possibilità di monitorare « tempestivamente » l'andamento delle risorse complessive impegnate attraverso i flussi informativi dei versamenti effettuati mediante F24.

Tra i difetti dell'utilizzo di detrazioni e crediti di imposta, vanno segnalati l'automaticità, la limitata selettività, l'ampio spazio per comportamenti scorretti difficili da rilevare con tempestività e la connessa maggiore difficoltà dei controlli. Tale ultimo aspetto ha costituito e costituisce tuttora uno dei maggiori punti di debolezza delle agevolazioni erogate sotto forma di credito d'imposta, anche se alcune delle frodi più gravi collegate ai *indebiti* edilizi sono state individuate e parte degli importi illecitamente conseguiti sono stati o saranno recuperati.

L'utilizzo di strumenti automatici attraverso i crediti di imposta, può inoltre rendere più difficile stimare *ex ante* le risorse pubbliche impiegate nella specifica politica e fa ritenere consigliabile l'apposizione di un limite alle somme utilizzabili.

La rinuncia alla selettività ha comportato in molti casi anche la rinuncia a un'attenta modulazione degli interventi. Se si eccettua l'ipotesi degli incentivi per gli investimenti alle imprese, in cui le aliquote dei crediti di imposta sono frequentemente fissate in base alla dimensione di impresa, le altre forme di incentivazione adottano raramente una parametrizzazione esplicita, anche nel caso dell'efficienza energetica, dove la scelta tra diverse tecnologie e materiali non produce risultati omogenei.

I comportamenti illeciti sono legati in primo luogo all'automaticità dell'incentivo che può essere richiesto e ottenuto senza avere sostenuto effettivamente la spesa prevista, ma anche alla circolazione – a tratti illimitata e non adeguatamente monitorata – dei crediti d'imposta. L'emergere di crediti d'imposta indebiti ha, dunque, costretto il legislatore a intervenire con una serie di correttivi per limitare le frodi e gli episodi di riciclaggio di denaro, tra cui le misure introdotte con il decreto-legge n. 157 del 2021.

Le complicazioni e gli oneri procedurali che ne sono seguiti rischiano di far scomparire il pregio iniziale dell'automaticità. In particolare, il *plafond* di compensazione orizzontale è stato più volte variato – tuttora molto basso per i crediti IVA e invece innalzato per i crediti incentivanti fino a 2 milioni di euro – così come sono stati variati più volte i limiti al numero di cessione dei crediti e la ripartizione tra cedenti e cessionari della responsabilità di illeciti nel caso specifico del *superbonus*.

Ulteriori ricadute negative derivano, almeno nel caso delle detrazioni di ammontare percentualmente più elevato, dall'indebolimento del ruolo di controllo del committente, stante la sua limitata partecipazione alla spesa, dalla non selettività degli interventi e, non ultimo, dall'andamento dei prezzi.

È evidente dunque la necessità di sviluppare un sistema di controlli, sia preventivi sia successivi, idoneo a prevenire le frodi e a salvaguardare l'effettiva utilità e qualità degli interventi e la compatibilità degli stessi per la finanza pubblica, visto che rimane elevato il rischio di comportamenti elusivi di regole difficili da individuare senza adeguati strumenti di presidio tecnico-amministrativo.

Il crescente ricorso allo strumento del credito di imposta ha determinato nell'ultimo anno un vero e proprio « ingorgo », ovvero un ammontare molto elevato di crediti rispetto alla capienza generale del sistema.

Per rimanere agli strumenti più recenti e rilevanti per la posizione di imprese e famiglie tra il 2022 e il prossimo biennio si può far riferimento sia a quei crediti di imposta di puro sostegno, ovvero di aiuto a fronteggiare i costi dell'aumento dei prezzi dell'energia, sia alla massiccia trasformazione delle detrazioni in crediti di imposta legati agli interventi edilizi per l'efficientamento energetico.

Il regime dei crediti di imposta per aiutare le imprese a fronteggiare l'aumento dei costi delle materie prime energetiche (decreto-legge n. 4 del 2022) ha visto lo stanziamento di risorse per oltre trenta miliardi ed ha subito diverse modifiche in relazione alle tipologie di impresa (inizialmente solo le cosiddette energivore e gasivore), alle aliquote e alle scadenze con cui possono essere portati in compensazione i crediti di imposta maturati.

Se anche gli ingenti stanziamenti hanno forse lievemente sovrastimato i costi energetici sostenuti dalle imprese, la spendibilità di questi crediti potrebbe essere stata meno facile del previsto, sia in termini di capienza delle imprese presso cui maturava il diritto al credito, sia in relazione alle possibilità di individuare soggetti cessionari. Testimonianza ne è il continuo allungamento delle scadenze per la fruizione dei crediti – che avevano un calendario inizialmente molto stringente – e l'allargamento del perimetro di cessione a terzi.

La detrazione cosiddetta Superbonus, prevista dal decreto-legge n. 34 del 2000, con aliquota al centodieci per cento, costituisce un potenziamento delle detrazioni per l'efficientamento energetico e per le spese di consolidamento sismico (cosiddetto ecobonus e sismabonus), già introdotte dalla legge n. 296 del 2006. L'innalzamento al 110 per cento dell'aliquota di detrazione, congiuntamente alla già menzionata sua possibile trasformazione in credito di imposta cedibile, rispondeva all'obiettivo di dare un forte impulso all'economia durante il delicato periodo Covid, in coerenza con una strategia di transizione energetica e, nel contempo, di allargare la platea degli utilizzatori di questo tipo di incentivi, rimuovendo *ab origine* il problema della mancanza di capienza tipico della detrazione.

La fissazione di una aliquota al 110 per cento da applicare ai costi sostenuti per gli investimenti per ottenere la detrazione costituiva un considerevole guadagno sia per i fruitori che avevano anticipato le spese e volevano utilizzare le detrazioni, sia per i cessionari. Il guadagno era poi

tanto più elevato in considerazione del ridotto numero di rate (quattro per le spese sostenute nel 2022) in cui era possibile sfruttare la detrazione o il credito di imposta. È bene sottolineare che un sussidio che copre interamente (anzi più che interamente in questo caso) il costo dell'intervento annulla il contrasto di interessi configurando la classica situazione del « terzo pagante »: né il committente né l'esecutore dei lavori hanno interesse a contenere i costi dell'intervento se rimangono all'interno dei massimali previsti.

Tali caratteristiche hanno determinato un enorme successo dei sostenitori interessati dal decreto-legge n. 34 del 2020, tanto che l'importo degli investimenti autorizzati per il solo superbondus hanno raggiunto i 65 miliardi di euro a gennaio del 2023 e il costo atteso per l'erario è di 71 miliardi. A questi importi vanno aggiunti i costi dell'ecobonus, del sismabonus, dei bonus facciate e ristrutturazioni edilizie, che hanno visto accelerare gli investimenti nel 2021, proprio a seguito dell'estensione della possibilità di cessione dei crediti prevista dal decreto-legge.

In sintesi, nel periodo che va dal 2021 ai primi due mesi del 2023, ai potenziali circa 30 miliardi di crediti legati alle spese energetiche delle imprese (da compensare interamente nell'arco del 2023, ma con possibilità di cessione), si possono sommare i 75 miliardi accertati dall'ENEA per il superbondus, a cui si stima vadano sommati almeno 60 miliardi di altri incentivi (ecobonus, sisma, facciate e ristrutturazioni). Si tratta di un ammontare indicativo ma estremamente ingente – più del doppio della quota di sovvenzioni del PNRR – che ha esaurito la capienza delle imprese che effettuavano i lavori oggetto dei bonus edilizi e ha messo sotto pressione, già nell'autunno del 2022, i « cassetto fiscali » delle imprese finanziarie che potevano essere i cessionari privilegiati di questi crediti di imposta. All'esaurimento dello spazio fiscale si è poi aggiunta un'interpretazione restrittiva della responsabilità legata alla corretta esecuzione della procedura autorizzativa e degli stessi investimenti edilizi, che può rimanere anche sul cessionario del credito se non viene dimostrata una adeguata diligenza nell'acquisizione e nella verifica della documentazione.

Il meccanismo di cessione multipla dei crediti, inizialmente detonatore di un *boom* degli interventi, ha dunque determinato – per raggiunta capienza e dubbi interpretativi sui profili di responsabilità dei cessionari – una crisi di liquidità sulla quale si è cercato di intervenire con ripetuti provvedimenti di aggiustamento del numero di cessioni, del numero di rateazioni e dei termini di responsabilità, senza, peraltro, aver realmente sbloccato la situazione, tanto da suggerire anche l'introduzione di nuove garanzie pubbliche. Per contribuire a sciogliere le difficoltà del mercato delle cessioni dei crediti di imposta, era iniziato nei primi mesi del 2023 un interessamento di enti locali e Regioni come potenziali acquirenti dei crediti. In questo quadro è intervenuto il decreto-legge n. 11 del 2023 che ha escluso il coinvolgimento degli enti appartenenti all'aggregato delle pubbliche amministrazioni come possibili cessionari dei crediti di imposta e ha abolito la possibilità di cessione del credito legata ai bonus edilizi

per tutti gli interventi per i quali, alla data di entrata in vigore del decreto, non fosse stata presentata la documentazione di inizio lavori asseverata.

Risulta difficile quantificare al momento quanti siano gli investimenti che non ricadono nel nuovo regime, secondo cui l'agevolazione può essere usufruita solo come detrazione. I margini di profittabilità della disciplina antecedente al decreto-legge n. 11 del 2023 sono, infatti, certamente più ampi rispetto a quelli del regime attuale ed è dunque ipotizzabile che la maggior parte degli investimenti potenziali siano effettivamente portati a compimento.

Il tema delle agevolazioni fiscali come strumento di sviluppo, settoriale o complessivo, presenta risvolti che attengono anche alle procedure di valutazione dell'impatto di tali misure sulle grandezze di finanza pubblica e sul saldo di bilancio in particolare. Ciò con riguardo sia agli obblighi di informazione cui assolvere nell'elaborazione delle varie relazioni tecniche di accompagnamento ai provvedimenti legislativi, sia alla stessa scelta di metodi coerenti e possibilmente più soddisfacenti avuto riguardo alla quantificazione di tali effetti finanziari.

I vari profili sono strettamente connessi, peraltro, e passano anche per una riflessione sulle stesse procedure previste nel nostro ordinamento a presidio dello storico problema delle modalità con cui garantire l'equilibrio tra oneri e compensazioni in riferimento a disposizioni di durata di medio periodo, soprattutto in casi particolarmente complessi come quelli in cui l'onere consista nella cosiddetta spesa fiscale.

A questo riguardo, va rilevato che nella legge di contabilità n. 196 del 2009, mentre da un lato si prevedono – molto opportunamente – vincoli abbastanza stringenti di elaborazione ed esposizione di dati nelle relazioni tecniche in riferimento a rilevanti settori di spesa, come il pubblico impiego e la materia pensionistica, nonché in ordine alla sostenibilità delle clausole di neutralità, non si prevedono analoghi obblighi per l'intervento consistente in agevolazioni fiscali. Ciò nonostante il fatto che, come la Corte ha avuto più volte modo di segnalare in riferimento ai più rilevanti provvedimenti con tali ultime caratteristiche, proprio in tale settore si siano storicamente determinati casi di pronunciata difficoltà, sia nella calibrazione *ex ante* degli oneri netti, sia nella garanzia che nel tempo rimanga preservato l'equilibrio nell'andamento degli oneri rispetto a quello delle coperture.

Per quanto concerne le stime *ex ante*, come la letteratura in materia ha da tempo messo in luce, uno dei fattori più rilevanti da considerare è il cosiddetto peso morto, ossia la stima della quota di attività oggetto di agevolazione che comunque avrebbe avuto luogo e la cui agevolazione finisce con il porre le premesse per un peggioramento dei saldi tendenziali, con conseguente necessità di copertura. In altre parole, una parte di dette attività si sarebbe svolta a prescindere dall'agevolazione, il che comporta, a parità di condizioni, una minore entrata (dovuta all'agevolazione) e quindi un peggioramento del saldo vigente.

Altro elemento da valutare in materia, sempre in riferimento alle stime *ex ante*, sta nel fatto che le attività oggetto di agevolazione – se non di carattere del tutto innovativo – possono comportare effetti di sostituzione di attività similari, il cui svolgimento comunque ha costituito un elemento che è andato a comporre la previsione di entrata di cui alla manovra varata in termini di bilancio, con il risultato che, anche per tal via, si potrebbero determinare vuoti di gettito rispetto ai « tendenziali » in essere.

Soprattutto in materia di agevolazioni fiscali, sullo sfondo rimangono poi due questioni metodologiche di rilievo. In ordine alla quantificazione dell'onere netto della singola spesa fiscale, permane *in primis* il tema della valutazione dei cosiddetti effetti indiretti, che, al di là della pur rilevante differenza tra quelli di carattere automatico e quelli di carattere discrezionale (in quanto legati a comportamenti individuali ovvero variabili esogene non sempre sotto controllo), continua a presentare profili di rilevante difficoltà operativa, con la conclusione che solo le valutazioni a consuntivo finiscono con il rappresentare la sede idonea per aver piena contezza delle conseguenze sul bilancio e in termini macroeconomici, il che però stride con gli obblighi di copertura, calibrati necessariamente sull'*ex ante*.

In secondo luogo, nella materia delle agevolazioni va considerata la questione circa la scarsa praticabilità della possibilità, concessa dalla legge di contabilità, di quantificare l'onere in termini non di previsione, bensì di tetto di spesa, in quanto si tratta di un meccanismo, quest'ultimo, che, sebbene garantista dal punto di vista della tenuta complessiva dei saldi di bilancio, introduce però un oggettivo elemento di incertezza nella posizione del potenziale beneficiario dell'intervento agevolativo. Il rischio è quindi di vanificare l'intento della singola disposizione di incentivo, sia esso di carattere settoriale ovvero complessivo, nel momento in cui si rende difficile ogni programmazione finanziaria ed operativa nell'incertezza circa il *quantum* dell'incentivo da percepire, se sottoposto a riparto per rispettare il tetto di spesa in funzione inversa rispetto alle richieste.

Tutto ciò non sembra sempre essere stato sempre oggetto di accurate analisi da parte delle relazioni tecniche che hanno accompagnato i vari provvedimenti, soprattutto di proroga di agevolazioni fiscali, nonostante l'ampia modellistica disponibile e basata sulla micro-simulazione, in virtù della quale ci si sarebbe potuto ragionevolmente attendere non la periodica, acritica riproposizione delle stime precedenti, ma un'adeguata riconsiderazione alla luce dell'esperienza concretamente determinatasi. Ciò forse anche in conseguenza dell'assenza di una norma, nella legge di contabilità, che imponga obblighi informativi e metodologici in tal senso.

Quanto al secondo aspetto evidenziato, ossia il rispetto dei vincoli procedurali in ordine alla garanzia nel tempo del mantenimento di un congruo parallelismo tra oneri e coperture, anche qui la vicenda in particolare delle agevolazioni fiscali contribuisce a mettere in luce l'incongruità della modifica intervenuta nel 2016 nella legge di contabilità, come

a suo tempo segnalato dalla Corte, circa il più generale meccanismo delle cosiddette clausole di salvaguardia.

Si ricorda infatti che, per le leggi ordinarie, il regime previgente poneva l'obbligo al legislatore di individuare con chiarezza, nello stesso provvedimento dettante il beneficio, le modalità – da individuare con norma – con cui far fronte ad eventuali scostamenti tra oneri e coperture nel corso del tempo. Anche forse sulla scorta della non felice applicazione in via analogica del meccanismo alla legge di bilancio (cosiddette clausole IVA), che ha consentito talvolta di dar corso ad interventi con compensazioni future, il regime procedurale in questione, relativo alle leggi ordinarie, fu ritenuto troppo rigido e, con la citata riforma del 2016 (con la legge n. 163), si passò ad un sistema basato su indicazioni di carattere procedurale.

In estrema sintesi, in caso di scostamento nel primo anno di vigenza della singola norma si sarebbero dovuti attivare interventi a carico del bilancio del singolo Dicastero interessato oppure, come secondo passaggio in caso di insufficienza, si sarebbe dovuto procedere ad una riduzione di spesa orizzontale tra i vari bilanci dei Ministeri con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e, infine, si sarebbe potuto intervenire con un provvedimento legislativo *ad hoc*, fermo rimanendo che, negli anni successivi, sarebbe stata la manovra di bilancio la sede per chiudere il *gap* tra oneri e compensazioni, sia pur agendo prioritariamente sul lato dell'onere.

Si tratta di un meccanismo che continua a presentare elementi di fragilità e di scarso realismo, risultando calibrato, infatti, per un verso, su tagli di spesa per finalità compensative che possono risultare concretamente, per molte ragioni, poco realizzabili e, per altro verso, su ipotesi di scoperta di carattere quantitativamente marginale, che non sembra essere il caso delle agevolazioni fiscali, per rimanere al tema in esame. Non casualmente, pertanto, la riforma non sembra aver sortito effetti apprezzabili, sottraendo di fatto il legislatore dall'obbligo di indicare, contestualmente alla proposizione dell'intervento, un meccanismo automatico di aggiustamento in caso di differenza, anche nel corso del tempo, tra oneri e compensazioni e svuotando in tal modo il senso dell'obbligo di copertura al di là dell'anno iniziale.

Anche questo può costituire un motivo di riflessione, ove si dovesse aprire una stagione di riconsiderazione della legge di contabilità, con particolare riguardo al tema della cosiddetta spesa fiscale, che continua a presentare rilevanti problemi di quantificazione degli effetti finanziari proprio per l'elevato numero delle variabili coinvolte, alcune delle quali di natura esogena.

Mi avvio alle conclusioni, Presidente. Le risorse pubbliche assorbite da detrazioni e crediti di imposta tra il 2021 e il 2022 sono state particolarmente rilevanti. Il Governo in carica ha confermato e anticipato il *décalage* delle aliquote dei crediti di imposta (al 90 per cento per il 2023 per il superbonus, al 60 per cento per il bonus facciate nel 2022, non prorogato per il 2023), e soprattutto ha sospeso la cedibilità dei crediti,

riducendo così drasticamente la convenienza ad attuare gli investimenti sovvenzionati. Tuttavia, anche a fronte di una forte riduzione dei flussi annuali, le rate di compensazione nei prossimi anni avranno un impatto non trascurabile e ancora non del tutto quantificabile sulle entrate fiscali.

Questo straordinario ammontare di risorse – non inferiore a 135 miliardi per i soli bonus edilizi – ha prodotto certamente un aiuto e uno stimolo di grande rilevanza al sistema economico, ma ha anche impegnato una quota di risorse considerevole, comportando una diversa distribuzione delle risorse tra le « missioni » della spesa pubblica. Con riferimento al solo superbonus, lo scarto tra le stime iniziali previste dalle varie relazioni tecniche dei provvedimenti (dal decreto-legge n. 34 del 2020 ai successivi nove interventi normativi) è infatti particolarmente consistente: a fronte dei 12 miliardi iniziali previsti dal decreto-legge n. 34 del 2020 gli interventi di proroga hanno portato le attese delle risorse impegnate a 33 miliardi, a fronte di un onere per l'erario al momento stimato in oltre 75 miliardi. L'ammontare delle risorse impegnate nei bonus legati all'edilizia è, in definitiva, cresciuto oltre ogni previsione iniziale. Nel caso di bonus così innovativi – nell'ammontare dell'incentivazione, nei meccanismi di circolazione dei crediti e nelle tecnologie promosse – sarebbe stato certamente consigliabile introdurre dei limiti di stanziamento, raggiunti i quali si sarebbe potuta avviare una approfondita riflessione sull'efficacia dell'incentivazione e, quindi, sulla sostenibilità finanziaria della misura. Inoltre, le risorse impegnate non sembrano essere state sufficientemente focalizzate né con riferimento ai soggetti fragili e realmente bisognosi dello stimolo né agli obiettivi di efficienza energetica di lungo periodo, che richiederanno interventi continuativi nei prossimi anni.

Sul fronte della finanza pubblica, oltre all'impegno per la copertura delle risorse, in parte provenienti dal PNRR, si pone il tema degli effetti sui saldi. La possibilità di cessione del credito di imposta aperta dal decreto-legge n. 34 del 2020 (diversi soggetti e ripetute cessioni dello stesso credito) ha configurato – secondo l'ultima versione del manuale Eurostat – il caso di « credito pagabile » (*non wastable*) che va iscritto tra le uscite nel momento in cui il credito diventa per l'erario definito, secondo un criterio di competenza. Questa interpretazione è stata recepita dall'Istat che ha proceduto a una revisione dei *deficit* tra il 2020 e il 2022 per l'entità dei crediti maturati, modificando il rapporto *deficit*/PIL di diversi punti. Per quanto la classificazione dei crediti in base al criterio di cassa o di competenza sia tuttora oggetto di dibattito, la riclassificazione ha certamente incrementato la trasparenza dell'impatto dell'utilizzo dei crediti di imposta sui conti pubblici. Adottare il criterio di competenza ha implicato operare una correzione dei saldi sugli esercizi passati, in anni in cui i meccanismi di coordinamento della politica fiscale a livello europeo sono stati sospesi e dunque non ci sono state immediate ripercussioni nella percezione dei mercati e a livello di coordinamento della politica fiscale. Il decreto-legge n. 11 del 2023, bloccando la possibilità di cessione, ha dunque riportato le detrazioni nella definizione di crediti non pagabili, che quindi possono essere contabilizzati con un criterio di cassa.

Tuttavia, come discusso, è ancora difficile quantificare i crediti di imposta o gli sconti in fattura che devono ancora emergere, ma possono conservare la possibilità di cessione, determinando dunque un altro insieme di crediti pagabili, che avranno un diretto impatto sul *deficit* 2023.

Per la sostenibilità è però necessario guardare anche agli effetti sull'economia reale. Certamente le ristrutturazioni edilizie hanno determinato un contributo alla crescita dell'attività economica e dell'occupazione, che ha anche favorito un recupero del gettito attraverso le imposte dirette e l'IVA. È al momento prematura una valutazione sull'entità della crescita generata – stimata comunque intorno all'1 per cento del PIL nel 2022 – e dell'incremento di gettito che può ipotizzarsi non trascurabile, ma a questi aspetti positivi vanno contrapposti i forti aumenti dei prezzi dei materiali e dei capitolati, aggravati dalla presenza del già ricordato fenomeno del « terzo pagante ». Tali aumenti, uniti all'impennata dei prezzi dell'energia, hanno determinato una spirale che, in alcuni casi, ha messo in crisi anche il sistema dei massimali di spesa e dei prezzi di riferimento introdotti nell'intento di limitare la crescita dei costi che danno diritto alla detrazione.

Il sistema delle incentivazioni fiscali per l'edilizia, erogate attraverso detrazioni e crediti d'imposta, si presenta dunque estremamente complesso, frammentato e incerto, conseguenza di una lunga sequenza di interventi normativi introdotti con la decretazione di urgenza in assenza di un disegno organico. L'improvvisa abolizione della possibilità di cessione, pur con una lunga fase di transizione, acuisce i problemi di liquidità creatisi con l'esaurimento della capienza fiscale delle imprese e dei potenziali cessionari e accentua il carattere di potenziale regressività dei sussidi, certamente d'ora in poi utilizzabili solo in presenza di ampia capienza fiscale da parte dei beneficiari. Inoltre, le troppe fattispecie esistenti, caratterizzate da discipline non omogenee – per tipologia di immobile e proprietà, aliquote, rate, possibilità di cessioni e profili di responsabilità – rendono il quadro difficilmente governabile sul piano tecnico e amministrativo, anche in relazione alle concrete possibilità di controllo.

Occorre, dunque, da un lato semplificare il sistema e dall'altro effettuare scelte ponderate sui settori di impiego delle risorse, selezionando gli interventi in coerenza con gli obiettivi di interesse generale in un'ottica di lungo periodo, e modulando l'intensità dell'aiuto in relazione a obiettivi specifici o alla situazione socio-economica dei soggetti.

Le ingenti risorse destinate all'efficienza energetica con il superbonus hanno fino ad ora permesso di intervenire su meno di 400.000 immobili, una quota notevolmente ridotta rispetto ai 57 milioni di unità immobiliari e ai circa 20 milioni di abitazioni principali esistenti nel nostro Paese. L'indiscriminato libero accesso ai benefici, pur mitigato, per quanto riguarda il Superbonus delle unità unifamiliari, dalle limitazioni soggettive (reddito familiare) e oggettive (abitazione principale) introdotte dal 2023, favorisce comunque i proprietari più dotati di risorse (finanziarie, ma anche tecnico-professionali).

Quanto al sistema dei controlli, esso appare oggi in linea di massima idoneo a prevenire le vere e proprie frodi connesse alla creazione fittizia di crediti, ma poco in grado di assicurare l'effettiva qualità, utilità e durata degli interventi finanziati.

Signor Presidente, ho concluso il mio intervento. Naturalmente siamo disponibili a rispondere ad eventuali domande.

COTTARELLI (*PD-IDP*). Signor Presidente, avrei prima un quesito piuttosto banale. Nel documento, in nota, sono indicate le fonti: ad esempio nella nota 20 si citano le valutazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio e, da ultimo, l'OCPI, che è l'Osservatorio sui conti pubblici italiani; nella nota 21, si cita la Corte dei conti del 2021, ma poi non c'è una lista dei riferimenti delle citazioni. Quindi, non so esattamente a cosa si riferisca: le chiedo se può chiarire questo dato.

Ora una domanda più di sostanza sulla questione del « peso morto », che è molto importante. Avete una stima per i Superbonus di quanto sia stato il peso morto? Lo chiedo anche alla luce di una recente stima, sempre dell'Osservatorio, che io dirigevo, per cui più o meno la metà di quegli investimenti sarebbero verificati anche senza incentivazione. A dir la verità non ho visto la metodologia che è stata utilizzata per far questo calcolo. Mi chiedevo se aveste una stima del « peso morto » relativo al Superbonus al 110 per cento.

Altra domanda: se prendo il totale della spesa dagli investimenti autorizzati per il superbonus (65 miliardi) e lo divido per il numero degli interventi che credo siano stati 370.000 circa, ottengo una somma per intervento di un po' più di 175.000 euro; se moltiplico questi 175.000 euro per il numero di abitazioni, che in teoria deve essere ristrutturata nel giro dei prossimi dieci anni (circa 9 milioni), ottengo un costo complessivo di un trilione e mezzo. Ho fatto adesso questo calcolo. Mi chiedevo se avete fatto delle stime più precise di quelle che ho potuto fare adesso su quello che sarebbe il costo dell'adeguamento alla direttiva che è stata approvata oggi dal Parlamento europeo. Sappiamo che non è ancora la versione finale.

Un ultimo chiarimento: le cifre che lei ha citato (626 spese fiscali per un totale di 82 miliardi), sono riferite alle spese per cassa immagino, non a quelle per competenza?

TURCO (*M5S*). Signor Presidente, innanzitutto ringrazio la Corte dei conti per la profondità della relazione, sia sul piano tecnico che sul piano delle indicazioni che ci forniscono.

Innanzitutto, il grande pregio è l'aver evidenziato il contesto in cui il superbonus al 110 per cento venne introdotto nell'ambito del sistema fiscale italiano e di agevolazione, quindi il forte impulso da dare all'economia in quegli anni. Poi, forse, le proroghe che si sono succedute, nel corso del Governo Draghi e ultimamente anche nel corso del Governo Meloni, hanno fatto comodo ai rispettivi Esecutivi, che hanno tenuto un atteggiamento contraddittorio sul punto.

In relazione a questo, forse anche alla luce della relazione che mi prefiggo di leggere in maniera approfondita, dovremmo ripensare al sistema contabile pubblico. Noi abbiamo due sistemi: la competenza per cassa e la competenza, in questo caso, di riconoscimento dell'agevolazione. Forse è più comodo, nell'ambito del sistema contabile attuale, seguire il regime per cassa piuttosto che quello per competenza, però a questo punto mi chiedo se lo sforzo che dovremmo fare tutti, sia la politica che le autorità preposte al supporto e alla crescita economica del nostro Paese, non dovrebbe concentrarsi sullo sviluppo di metodologie diverse per permettere quella valutazione *ex ante* degli effetti che un'agevolazione come quella del superbonus o dei bonus edilizi in generale possano produrre, dato che le relazioni tecniche, a quanto pare, sono sufficienti, ma non ci danno quel grado di certezza per andare a valutare anche *ex post* gli effetti di ritorno, sia diretti che indiretti. Questo ci consentirebbe di valutare la possibilità di confermare o meno determinate agevolazioni con determinati tecnicismi che sono alla loro base. La domanda è, quindi, se non dovremmo concentrarci a sviluppare una metodologia di valutazione *ex ante* degli effetti che un'agevolazione produce, in modo tale da consentire con maggiore consapevolezza il riconoscimento di una determinata agevolazione e quindi riformare il sistema contabile pubblico dello Stato.

Dopodiché, le volevo chiedere, con riferimento agli enti locali, come abbia concepito la Corte dei conti, in prima battuta, la possibilità riconosciuta agli enti territoriali, quindi Comuni e Regioni, di acquisire crediti e compensarli, sempre nei limiti della capacità fiscale di loro pertinenza.

ORSOMARSO (*Fdi*). Signor Presidente, ho ascoltato la relazione del dottor Chiappinelli, che mi riservo, ovviamente, di approfondire nel testo scritto con maggiore analisi critica e serenità, in un secondo momento.

Alla vigilia di questa azione di riforma sia dei crediti sia, in generale, del funzionamento dello Stato su questa azione preventiva e complessiva, anche rispetto a quanto detto dal collega, perché sappiamo bene che, al di là dei crediti, è stata assegnata all'Agenzia dell'entrate una funzione che non le è propria, vorrei sentire dal suo punto di vista, quanto la Corte dei conti, che alcune volte arriva in ritardo sull'azione generale della pubblica amministrazione, così come nel monitorare alcune attività, possa offrirci in termini di analisi critica e di contributo. A mio avviso, infatti, l'intento non è solo di procedere a una riforma di tipo fiscale; credo infatti che il rafforzamento della Corte dei conti – faccio un esempio – sul piano della digitalizzazione, e dell'aumento delle risorse umane, sia un obiettivo che questo Governo dovrebbe porsi, anche con il supporto di questa Commissione.

Quindi, vorrei un suo contributo rispetto a questa nostra visione, che parte dai territori e ha trovato spazio anche qui in Parlamento. Manca qualcosa alle analisi, dei vari soggetti auditi, che mi auguro possa arri-

vare dalle sue parole, anche con riferimento alle varie criticità emerse negli ultimi anni.

PRESIDENTE. Avrei anch'io tre domande velocissime da rivolgere al dottor Chiappinelli, per poi restituirgli la parola per la replica.

La prima domanda è di filosofia: nelle norme che regolano la copertura degli emendamenti – le leggi di bilancio e non solo – si riserva una grande attenzione ed enfasi alla copertura delle proposte, cui si deve appunto provvedere, ma non è consentita la copertura degli emendamenti con un maggior gettito futuro, anche quando è abbastanza evidente. Quindi, non si possono coprire emendamenti con un evidente maggior gettito futuro. Si possono però coprire emendamenti con minor gettito futuro, con un'ampia discrezionalità: vedi i 626 crediti d'imposta. Allora, la domanda di filosofia è la seguente: non è forse meglio rimettere un po' di equilibrio e consentire la copertura di costi, quando c'è un'evidente maggior gettito futuro? Viceversa, serve una maggiore attenzione rispetto agli emendamenti che prevedono un minor gettito futuro di crediti d'imposta.

Vi è una seconda domanda correlata a ciò. Al netto del « peso morto » e facendo finta che non esista, Eurostat ha fatto chiarezza sul tema: 120 miliardi vanno imputati agli anni 2020-2022. Vi chiedo se potete darci, non nell'immediato, ma nelle prossime settimane, lasciando appunto perdere il « peso morto », il seguente dato: su 120 miliardi spesi, a quanto ammonta l'entrata, di modo che si possa fare un bilancio semplice, secco. Poi, si potrà valutare se « peso morto sì » o « peso morto no », però sarebbe utile almeno sapere quanto sia stata la resa dei 120 miliardi, perché altrimenti potevamo prendere 120 miliardi, dare 2.000 euro a ogni cittadino e poi vedere l'effetto: era anche più facile.

Terza questione, sempre nell'ottica dei 626 crediti fiscali: voi che giustamente avete dati a consuntivo, consolidati, riuscite a fare una tabella in cui ci date conto, di queste agevolazioni fiscali, quanti sono i beneficiari e quanto il beneficio medio, di modo che si possa finalmente fare una valutazione di massima su quali agevolazioni conservare e quali eliminare? Infatti, l'impressione della regressività di tanti crediti di imposta è sempre più evidente – capita ogni volta che facciamo un'audizione – perché si evidenzia sempre più il discrimine tra chi ha la possibilità di essere assistito da un commercialista e chi non ce l'ha. Per cui la domanda banale è: siamo coscienti che non tutti i cittadini sono consapevoli dei 626 crediti fiscali esistenti? Chiaro, qui semplifichiamo; lasciamo perdere quelli delle imprese, ma rispetto a quelli delle famiglie e dei privati cittadini, la sensazione è che questa cosa crei un ulteriore discrimine.

CHIAPPINELLI. Signor Presidente, ringrazio lei e gli onorevoli senatori per le domande poste, che manifestano l'attenzione per il lavoro della Corte dei conti. Se il Presidente lo ritiene opportuno, quindi, per sviluppare alcune mie considerazioni coinvolgerei il presidente Flaccadoro e i colleghi Romano e Forte, con i quali abbiamo costruito il documento che è all'attenzione della Commissione.

Provo a fare le prime considerazioni, un po' a volo d'uccello, pregando i colleghi di intervenire sui punti che hanno curato maggiormente. Parto naturalmente dal senatore Cottarelli e dalla domanda più semplice che è giustamente riferita alle note. Il documento l'abbiamo presentato proprio oggi: la nota 1 si riferisce al Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica, in cui la Corte già cominciava a segnalare il fenomeno e a seguirlo con attenzione. Però, l'indicazione data dal senatore Cottarelli di richiamare ogni volta i riferimenti per rendere ancora più fruibile la lettura dei testi mi pare sia utile, perché non sempre il richiamo da una nota all'altra è facilissimo.

Il senatore Cottarelli poneva anche problemi di maggiore spessore, sui quali pregherei i colleghi di intervenire, ma in linea di massima le interessantissime sollecitazioni vanno considerate con una premessa: non per tutti questi elementi abbiamo dei *database* diretti, per cui abbiamo individuato tutte le occasioni più puntuali per fare riferimento a molti dei dati ed anche delle audizioni svolte nell'ambito di questa stessa Commissione, oltre che ai rapporti ufficiali che accompagnano sia la Nota di aggiornamento al DEF che i lavori della Commissione *ad hoc* per i crediti d'imposta. Indubbiamente, la sollecitazione che mi sembra di percepire è quella di un approfondimento ulteriore della Corte sulla base di dati che peraltro – adesso mi sentirei di prospettarlo – non sono nella piena e immediata disponibilità della Corte, ma possono essere esaminati in questa funzione di raccordo.

Se mi è consentito un salto, mi ricollegherei alla considerazione fatta nell'ultimo intervento sul ruolo della Corte dei conti, rispetto al quale mi sento di rappresentare un progresso, proprio nei termini della risposta e dei tempi. Non è qui il caso di fare un approfondimento, ma basti ricordare l'introduzione del controllo concomitante da parte della Corte dei conti, sia a livello centrale che territoriale. Proprio per questa sensibilità ai territori, che mi sembra emergeva anche nella considerazione del senatore Turco, la Corte cerca di essere sempre più vicina, anche nei tempi. Da questo punto di vista, sia le previsioni normative, sia l'accelerazione organizzativa interna, vanno in questa direzione, naturalmente sempre con l'intento di migliorare.

Se mi è consentito, signor Presidente, vorrei esprimere anche due veloci considerazioni, in questo rapporto con le Commissioni parlamentari di Camera e Senato, che qualificano particolarmente il lavoro della nostra istituzione, proprio nell'intento di fornire elementi il più possibile aggiornati sulle maggiori problematiche di ordine finanziario e di migliorare la qualità dei prodotti normativi e l'efficienza delle amministrazioni che sono chiamate ad applicarli. Non vorrei rubare molto tempo ai colleghi; mi limito quindi a fare due rapide considerazioni sull'importanza della contabilità – che mi sembra emerga dalle considerazioni del senatore Turco – sul versante dell'aggancio alla normativa europea nel confronto con l'impostazione ordinamentale italiana e sull'esigenza, che viene evidenziata nei diversi interventi, basata sulla logica di far prevalere

il momento di quantificazione corretta *ex ante* dei provvedimenti normativi.

È un tema che la Corte ha inserito in questa audizione e che ha richiamato anche il presidente Garavaglia in almeno due delle tre domande che ha formulato, con riguardo al « peso morto » nella quantificazione. Qui, io chiederei ai colleghi, se il Presidente è d'accordo, in particolare al collega Forte e al presidente Flaccadoro, se vogliono integrare ulteriormente gli aspetti che attengono alla preoccupazione manifestata in questo documento di migliorare i momenti di quantificazione delle risorse di copertura, sia nella fase *ex ante* ma anche nella verifica dei meccanismi di tenuta, arricchendoli anche di indicatori, laddove è possibile, che vadano nel senso della qualità della spesa pubblica, che è emersa anche nell'intervento precedente del senatore Turco.

FORTE. Posso rispondere alla questione che ha posto il senatore Turco, il quale ha individuato un problema di fondo che non è stato ancora risolto e che probabilmente, se si faranno le riforme della legge di contabilità, prima o poi, dovrà essere affrontato. È dalla legge n. 208 del 1999 che abbiamo due contabilità e addirittura, con la riforma costituzionale del 2012, il suggello formale di una doppia contabilità: quella nazionale, con cui si costruisce l'indebitamento netto, quello che vale ai fini del rapporto con l'Europa e via dicendo, e quella finanziaria, con cui viene costruito, approvato, gestito e rendicontato il bilancio dello Stato.

Abbiamo dunque due contabilità parallele, che qualche volta si parlano e spesso non si parlano, tant'è che nelle clausole di copertura avrete notato che gli importi degli oneri – quindi le coperture – variano a seconda della contabilità di riferimento, il che è qualcosa di abbastanza strano. Però è un problema irrisolto e che pesa come un macigno di fronte a tutti. Esso rischia di essere ulteriormente complicato se si andrà avanti sulla strada della contabilità economico-patrimoniale, che può non coincidere con l'indebitamento netto; quindi, tutta la materia in sostanza da un lato è *in fieri* (sappiamo che la contabilità economico-patrimoniale è collegata anche al PNRR), dall'altro lato bisognerà a un certo punto fermarsi e fare il punto della situazione. Abbiamo molti motivi, infatti, per non arrivare a soluzioni *tranchant*, come sul bilancio dello Stato, ossia se vada gestito con la contabilità economico-patrimoniale o con la contabilità nazionale Istat, perché anche qui ci sarebbero numerosi problemi. È un tema che sta lì e il Parlamento e il Governo lo dovranno prima o poi affrontare.

Se mi è permessa una battuta su quello che diceva il presidente Garavaglia, cioè il fatto che gli emendamenti parlamentari non si possono coprire con le maggiori entrate, se ho capito bene, in realtà l'articolo 17 della legge di contabilità lo consente, al comma 1, lettera c), a condizione che la nuova o maggiore entrata poggia su una norma; quindi, non una previsione di maggiore entrata senza modifiche normative.

Qui entriamo nel campo – su cui la Corte si è soffermata a lungo – dell'utilizzo o meno dei miglioramenti tendenziali a legislazione vigente,

cosa che è stata fatta soprattutto l'anno scorso e che è vietata dalla legge di contabilità. L'articolo 17, comma 1-*bis*, vieta la copertura utilizzando miglioramenti dei saldi a legislazione vigente: il miglioramento del risparmio pubblico, come si diceva una volta. Se non ho capito male, il problema è che è formalmente possibile utilizzare a copertura le entrate, perché lo dice la legge di contabilità, però mediante una verifica normativa e non una semplice previsione; quindi istituendo una nuova norma o incrementando l'aliquota di qualche tributo o di qualche imposta, è possibile trovare delle coperture per coprire maggiori spese o minori entrate. Ovviamente non è possibile, per ovvi motivi di prudenza, appoggiare le coperture su semplici miglioramenti a legislazione vigente a causa di un andamento congiunturale particolarmente favorevole.

PRESIDENTE. Dottor Forte, la questione è particolarmente interessante. È chiaro che se si introduce una nuova tassa si può coprire quello che si vuole (fin lì ci arrivavamo), però non c'è lo stesso parallelismo sui crediti fiscali. In questo caso si possono ridurre tasse future senza la stessa rigidità con cui non si possono coprire spese senza introdurre tasse future. Era questa la domanda: c'è una distonia fra le due poste. La sua risposta è chiarissima, ma la distonia c'è e ce la teniamo.

FLACCADORO. Solo per rispondere con correttezza al senatore Cotarelli: non abbiamo ancora una stima, ma ci stiamo lavorando, su quello che è il « peso morto ». Ho letto il contributo dell'Osservatorio sui conti pubblici italiani (OCPI), che è ampiamente condivisibile, anche se non conosco neanche io la metodologia scelta. Mi sembra che l'impostazione sia simile a quella della Banca d'Italia, avendo considerato più o meno il 50 per cento di investimenti che si sarebbero realizzati, però non abbiamo al momento valutazioni alternative. Lo stesso vale per la spesa relativa al superbonus che lei chiedeva.

Rinvio alle domande poste dal presidente Garavaglia sul discorso delle maggiori entrate, facendo un'unica precisazione: nel caso del superbonus, nella quantificazione iniziale, le entrate che si sarebbero generate sono state scomutate dal costo stesso. Quindi, c'è stata nella relazione tecnica iniziale un utilizzo delle maggiori entrate attese dall'aumento dell'attività economica che il superbonus avrebbe generato. Quindi, in quel caso, il miglioramento delle entrate è stato usato a scomputo.

Naturalmente, in maniera molto prudenziale, nella relazione tecnica che mi sono andato a rileggere per molti versi si semplificava molto: non avendo dati di base su cui basarsi si ipotizzava che le agevolazioni crescessero del 50 per cento. Quello che nella relazione cerchiamo di dire è che nelle tornate successive di rifinanziamento il fare mero riferimento a questa ipotesi di aumento del 50 per cento, quindi confermando l'ipotesi, può avere portato a sottovalutare la dimensione effettiva. Comunque, per quello che riguarda le maggiori entrate generate, in quel caso venivano scontate.

Sulle altre domande, come lei cortesemente faceva rilevare, dovremo rispondere a tempo debito. Un'ultima riflessione sugli enti locali, su cui

ci interrogava il senatore Turco: abbiamo avuto molti dubbi su questa manovra, proprio perché, per riuscire ad essere applicata, comportava una copertura quadriennale degli impegni per le amministrazioni, che in alcuni casi arrivavano ad impegnare fondi comunitari per coprire la necessità di acquistare il credito di imposta da scontare negli anni successivi. Lo sconto creava una situazione in alcuni casi un po' paradossale. Sinceramente, non ci siamo pronunciati come Corte dei conti, ma come gruppo che si occupava dei crediti di imposta abbiamo sollevato parecchi dubbi sulla sua utilizzabilità.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti della Corte dei conti per la chiarezza nell'esposizione, in attesa degli ulteriori chiarimenti richiesti, e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,40.