



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 13

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 D'IMPOSTA**

31^a seduta: mercoledì 15 marzo 2023

Presidenza del presidente GARAVAGLIA

INDICE**Audizione di rappresentanti dell'Istat**

PRESIDENTE	Pag. 3, 6, 10 e <i>passim</i>	<i>RICCIONI</i>	Pag. 14, 16
COTTARELLI (PD-IDP)	10, 16	SAVIO	4, 6, 13 e <i>passim</i>
ORSOMARSO (FdI)	11		
TURCO (M5S)	12, 17		

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

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

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Giovanni Savio, direttore della direzione centrale per la contabilità nazionale, la dottoressa Stefania Rossetti, responsabile servizio per l'analisi dei dati e la ricerca economica, sociale e ambientale e, in videoconferenza, la dottoressa Susanna Riccioni e la dottoressa Luisa Sciandra, del servizio compilazione dei conti di finanza pubblica, e la dottoressa Antonella Caiumi, del servizio per l'analisi dei dati e la ricerca economica, sociale e ambientale, dell'Istat.

I lavori hanno inizio alle ore 10,55.

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'Istat

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

È oggi in programma l'audizione di rappresentanti dell'Istat, che ringraziamo per la disponibilità. Abbiamo con noi Giovanni Savio, direttore della Direzione centrale per la contabilità nazionale, e Stefania Rossetti, responsabile del Servizio per l'analisi dei dati e la ricerca economica, sociale e ambientale; abbiamo poi collegate in videoconferenza la dottoressa Susanna Riccioni e la dottoressa Luisa Sciandra, del Servizio compilazione dei conti di finanza pubblica, e la dottoressa Antonella Caiumi, del Servizio per l'analisi dei dati e la ricerca economica, sociale e ambientale.

Do quindi la parola ai rappresentanti dell'Istat, ricordando che, a seguito della relazione, i senatori e le senatrici presenti avranno possibilità di fare domande e osservazioni.

SAVIO. Signor Presidente, in quest'audizione, che ne segue numerose altre, prima fra tutte quella del dottor Luca Ascoli di Eurostat, approfondiremo due temi di particolare importanza per quest'indagine conoscitiva. In primo luogo, discuteremo la valutazione dei profili contabili di finanza pubblica dei *tax credit*, crediti d'imposta che sono diventati abbastanza famosi negli ultimi tempi. In secondo luogo, verranno fornite alcune valutazioni sugli effetti distributivi dei benefici degli strumenti agevolativi a favore delle imprese introdotti negli ultimi anni (maxiammortamento, iperammortamento e credito d'imposta in « Ricerca e sviluppo »).

Venendo al primo punto, l'Istat valuta i profili contabili delle agevolazioni fiscali applicando le regole europee valide per tutti i Paesi dell'Unione e in particolare quelle definite nel sistema dei conti del Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (SEC) 2010 e nel Manual on Government Deficit and Debt (MGDD), che fornisce indicazioni metodologiche e interpretative del SEC, che su questo punto si era già espresso nel 2010, ma lasciando alcuni margini interpretativi.

I *tax credit* sui quali si concentra l'indagine conoscitiva di oggi sono in genere ampiamente utilizzati nel contesto delle politiche sociali, ambientali e di innovazione come canali per fornire sussidi alle imprese e benefici sociali alle famiglie e sovvenzionare gli investimenti. Rappresentano quindi essenzialmente sostegni finanziari concessi a platee specifiche di beneficiari, la cui fruizione si sostanzia nel minor versamento di imposte e/o contributi dovuti. Un *tax credit* rappresenta quindi di fatto un contributo a scopo agevolativo assimilabile più a un trasferimento che a una misura di riduzione dell'onere fiscale e, come tale, la sua effettiva natura di spesa dev'essere coerentemente riprodotta nell'ambito della contabilità nazionale. È quello che abbiamo fatto essenzialmente il 1° marzo con la pubblicazione dei dati annuali relativi al periodo 2020-2022.

Ad esempio, la registrazione di queste misure come minori imposte avrebbe un effetto distorsivo sulla pressione fiscale, che infatti risulterebbe impropriamente ridotta per effetto non di uno specifico intervento sulla struttura del tributo (aliquota base imponibile), ma piuttosto per effetto della modalità con cui una posizione debitoria dell'Amministrazione pubblica verrebbe regolata nei confronti dei soggetti destinatari della misura agevolativa.

Il SEC prevede due distinte tipologie di crediti d'imposta, quelli pagabili (*payable*) e quelli non pagabili (*non payable*): su questa traduzione c'è un dibattito semantico, infatti si può parlare anche di *wastable* e *non wastable*, rispettivamente non pagabili e pagabili o rimborsabili, ma essenzialmente il concetto è che un credito d'imposta è definito come non pagabile se riconosciuto solo entro i limiti del debito fiscale del soggetto

beneficiario in uno specifico anno ed è perso se è d'importo maggiore rispetto all'imposta dovuta.

Diversamente, nel caso dei crediti pagabili, eventuali eccedenze del credito rispetto al debito d'imposta del periodo sono comunque corrisposte al beneficiario. In genere, i crediti d'imposta di tipo pagabile riconoscono al destinatario un diritto generico a ridurre le proprie obbligazioni nei confronti della pubblica amministrazione di qualsiasi tipologia e maturate in qualsiasi momento. Ad esempio, la possibilità di compensare il credito con qualsiasi altro credito di natura tributaria o contributiva agevola la totale e completa fruizione del credito anche in caso di parziale o temporanea incapienza.

La cedibilità del credito fiscale, com'è più volte avvenuto nel caso dei crediti nel settore delle costruzioni a un soggetto terzo, o lo sconto in fattura sono caratteristiche a monte delle agevolazioni introdotte negli ultimi anni; esse permettono al contribuente di non rinunciare al beneficio fiscale anche in caso di incapienza. Ad esempio, per le agevolazioni edilizie la normativa ha previsto come alternativa all'utilizzo diretto in detrazione fiscale lo sconto in fattura o cessione a terzi. In questo caso, il concessionario potrà far valere il credito in riduzione di contributi previdenziali o di altri contributi, senza quindi limiti di capienza.

Nell'ambito del periodico aggiornamento delle linee guida europee – tali aggiornamenti del MGDD avvengono non dico continuamente, ma a intervalli regolari compresi generalmente fra tre e cinque anni: l'ultima edizione dell'MGDD era del 2019, la più recente è del febbraio 2023. L'MGDD è stato integrato per includere i chiarimenti relativi al trattamento contabile di tali crediti d'imposta, per quel che attiene in particolare alla trasferibilità a terzi, utilizzo differito nel tempo e utilizzo in compensazione con altri debiti fiscali e contributivi. Le caratteristiche suddette concorrono a definire essenzialmente la probabilità dell'utilizzo del credito nella sua interezza e per questo sono da considerarsi dirimenti per distinguere tra le due tipologie, *payable versus non payable*.

Nel caso in cui esista una ragionevole certezza che nel corso del tempo il credito sarà utilizzato nella sua interezza, lo stesso è da ritenersi pagabile (*payable*) e da registrarsi come spesa delle Amministrazioni pubbliche per un ammontare pari all'intero importo maturato nell'anno di sostenimento della spesa agevolata. Devono quindi esistere elementi per cui è evidente che il credito d'imposta ad un certo punto sarà utilizzato o dal beneficiario originario o da chi mediante la cessione ne acquisisce la titolarità, cioè il diritto. Questa è quella che noi definiamo elevata probabilità di utilizzo. Poiché la cessione a terzi di fatto aumenta considerevolmente la possibilità di utilizzo del credito, deve intendersi come un indizio di fruibilità completa. A maggior ragione, se a questa si unisce la possibilità di usufruirne in compensazione con altri debiti tributari contributivi, quindi il *tax credit* in questo caso dev'essere considerato appunto *payable*. Solo nel caso emerga una chiara evidenza che importi non trascurabili del credito non siano o saranno utilizzati, ossia andranno

persi, la classificazione del credito come pagabile andrebbe esclusa, quindi ricadremmo nel caso di credito non pagabile.

In sintesi, la caratteristica qualificante di un credito pagabile è che l'intero importo dell'agevolazione sia erogato al beneficiario anche qualora dovesse superare la capienza del suo debito fiscale dell'imposta lorda sui redditi dell'anno stesso.

Il SEC già nel 2010 aveva previsto una diversa modalità di registrazione dei conti delle Amministrazioni pubbliche di queste due tipologie. Un credito non pagabile dev'essere registrato con una riduzione del gettito fiscale nel momento dell'effettiva fruizione dell'agevolazione, mentre un credito pagabile dev'essere evidenziato per il suo intero importo come spesa pubblica (sia la parte compresa nel debito fiscale sia quella eccedente). In questo caso, le imposte sono registrate al lordo delle detrazioni e l'intero ammontare come spesa nel momento in cui l'agevolazione matura.

In sintesi, le agevolazioni fiscali di tipo non pagabile contabilmente sono registrate come minori entrate tributarie per la quota annuale utilizzata in ciascun anno dai contribuenti e concorrono all'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche. Diversamente, le misure pagabili hanno un impatto sull'indebitamento netto nell'anno di introduzione della misura per l'intero importo maturato e contabilmente sono registrate in spesa.

Si sottolinea come essenzialmente, prendendo in considerazione un periodo lungo, l'impatto complessivo della misura agevolativa sui conti pubblici è essenzialmente lo stesso, sia che vengano classificati come *payable*, sia che siano classificati come *non payable*. Questo lo trovate nei grafici contenuti nell'allegato statistico che chiediamo alla Presidenza l'autorizzazione a lasciare agli atti della Commissione.

PRESIDENTE. La Presidenza la autorizza in tal senso.

SAVIO. Muta invece il profilo temporale di tale impatto, nel senso che, quando una misura è classificata come non pagabile (*non payable*), l'impatto è essenzialmente diluito negli anni di utilizzo del credito fiscale; invece, quando la misura è classificata come pagabile, l'impatto sull'indebitamento delle amministrazioni pubbliche si concentra esclusivamente nell'anno di sostenimento della spesa agevolata ed è essenzialmente il cambiamento che c'è stato con la pubblicazione dei dati di marzo, che prima erano spalmati, mentre ora tutto l'impatto si è riversato sugli anni 2020 (in misura abbastanza contenuta), 2021 (in misura più corposa) e 2022.

Questo è quello che potete essenzialmente trovare nella figura 1 dell'allegato di cui dicevo poc'anzi, dove, facendo idealmente un'integrale di queste due curve, l'area sottesa dalle due curve è essenzialmente la stessa, anche se la distribuzione temporale è chiaramente differente.

Per quello che attiene alla registrazione dei conti tra Amministrazioni pubbliche delle differenti tipologie di agevolazioni fiscali, si pos-

sono individuare diverse casistiche. Gli sgravi fiscali che operano mediante detrazioni d'imposta entro i limiti della capienza dell'anno sono stati classificati come non pagabili e dunque contabilmente sono registrati come minori entrate tributarie per la quota utilizzata in ciascuna nota ai contribuenti. Rientrano in questa tipologia le detrazioni da lavoro dipendente, per il coniuge, i figli e gli altri familiari a carico e le detrazioni riconosciute a fronte di alcune tipologie di spese come quelle sanitarie, per l'istruzione e per gli interessi per il mutuo delle abitazioni e così via.

Sono inoltre classificati come pagabili i crediti d'imposta propriamente detti utilizzabili esclusivamente in compensazione con l'intero debito fiscale (imposte e contributi sociali dovuti dal beneficiario). Tra questi rientrano i crediti d'imposta connessi ai Deferred Tax Assets (DTA, imposte differite attive), i crediti d'imposta Transizione 4.0 o i crediti d'imposta per le spese energetiche.

Nel 2022, gli incentivi alle imprese erogati mediante crediti d'imposta classificati nel conto delle amministrazioni pubbliche come spesa, pagabili, secondo il principio della competenza economica ammontano a oltre 33 miliardi, cifra quasi duplicata rispetto all'anno precedente, in cui era pari a 18,8. Dal 2020 sono state introdotte nuove tipologie di crediti in risposta all'emergenza sanitaria e successivamente a quella energetica.

Nel 2022 oltre il 43 per cento della spesa agevolativa per le imprese è destinato a far fronte alla crescita dei prezzi energetici, mentre quasi il 30 per cento è diretto alla promozione degli investimenti Transizione 4.0.

Veniamo alle agevolazioni edilizie, che tanto hanno fatto discutere negli ultimi tempi. A partire dal 1998, sono state introdotte diverse misure agevolative per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio, che sono poi state estese a interventi di miglioramento dell'efficienza energetica e di riduzione del rischio sismico. Queste misure sono costituite da una serie di detrazioni d'imposta, perché nel corso degli anni sono state introdotte modifiche che hanno riguardato diversi aspetti dell'agevolazione (i limiti di spesa ammessi a detrazione, l'aliquota applicata, la tipologia degli interventi e la platea dei beneficiari).

In particolare, nel decreto-legge n. 34 del 2020, cosiddetto «Rilancio», la percentuale di detrazione ammessa è stata innalzata al 110 per cento e allo stesso tempo sono stati introdotti come possibilità di fruizione dell'agevolazione, in alternativa alla detrazione diretta, lo sconto in fattura e la cessione del credito.

In questo caso, il cessionario può far valere il credito in riduzione dei contributi previdenziali o di altri tributi (compensazione fiscale) senza quindi i limiti di capienza previsti nell'utilizzo diretto in detrazione fiscale.

Per gli anni antecedenti al 2020, le agevolazioni edilizie sono state classificate nei conti nazionali come crediti non pagabili. Infatti l'MGDD, nell'edizione del 2019, non sviluppava adeguatamente gli aspetti connessi alla trasferibilità dei crediti d'imposta. In ragione di ciò, nel corso del 2021, l'Istat ha interpellato Eurostat per un parere formale, cosiddetto *ex ante advice*, in merito alla classificazione di due delle misure esemplifi-

cative delle varie tipologie di crediti esistenti (superbonus e Transizione 4.0).

Per quel che attiene al superbonus, come esito di questa consultazione fu mantenuta la classificazione di *tax credit* non pagabile, in attesa delle nuove linee guida internazionali, che sono arrivate a gennaio 2023, con l'MGDD 2022. A seguito di questa pubblicazione e dell'esito degli approfondimenti, si è deciso di classificare questo *tax credit* come *payable*. Ciò ha comportato, insieme al bonus facciate, un considerevole impatto sull'indebitamento netto (*deficit*) delle Amministrazioni pubbliche. Questa modifica da *non payable* a *payable* ha comportato una revisione nel rapporto tra *deficit* e PIL che si è mosso anche per un innalzamento del PIL nominale che c'è stato nell'ultima revisione dei conti nazionali annuali per gli anni 2020 e 2021, pari rispettivamente a -0,2 punti percentuali nel 2020, quindi su quell'anno l'impatto è stato abbastanza piccolo, e a -1,8 nel 2021. Nel 2022 il superbonus e il bonus facciate hanno concorso a un peggioramento del rapporto tra *deficit* e PIL di 2,6 punti percentuali. La spesa stimata per gli anni 2020-2022 potete vederla nella figura 4 dell'allegato statistico.

La riclassificazione del credito da minori entrate a maggiori spese ha determinato un aumento della pressione fiscale del 2022 di 0,3 punti percentuali, passando quindi da 43,2 a 43,5, e non ha invece avuto impatto evidente sul 2020 e sul 2021 in ragione della dimensione limitata degli importi dei crediti fruiti.

Al momento, per concludere brevemente questa prima parte, stanti le caratteristiche vigenti, per i crediti fiscali non si rileva alcun impatto sul debito pubblico. Questo è stato un altro elemento di dibattito intenso a seguito dell'audizione di Eurostat ed è stato confermato anche dalla stessa Eurostat nell'audizione del dottor Ascoli. Infatti, le passività fiscali di cui lo Stato diviene titolare nei confronti dei contribuenti che hanno avuto accesso a questi crediti non sono classificabili come rientranti nella definizione del debito di Maastricht. Se successivamente dovessero intervenire modifiche inerenti alle modalità di cessione e/o al recupero dei crediti o, in generale, dovesse mutare la natura del credito fiscale, l'eventuale valutazione in termini d'impatto sul debito spetterebbe chiaramente alla Banca d'Italia.

Veniamo ora brevemente ai profili distributivi delle principali agevolazioni a favore della competitività delle imprese. In questa sezione del documento potete trovare tutti i dettagli nel testo e nell'allegato statistico, dove sono presentate alcune evidenze descrittive sui profili distributivi dei principali strumenti d'incentivazione fiscale a favore delle imprese introdotti negli ultimi dieci anni. L'analisi si concentra essenzialmente sugli effetti del maxiammortamento, dell'iperammortamento e del credito d'imposta per « Ricerca e sviluppo », nonché il ricorso al *patent box* e all'Aiuto alla crescita economica (ACE) sull'universo delle società di capitali (circa 900.000 società) in ciascun periodo d'imposta, sulla base delle dichiarazioni fiscali per il periodo 2015-2019.

Le agevolazioni a supporto delle spese in ricerca e sviluppo hanno avuto sempre la forma del credito d'imposta; nel 2020 il credito in ricerca e sviluppo è stato modificato sostituendo il meccanismo commisurato all'incremento della spesa effettuata con un nuovo regime che agevola l'intero ammontare di spesa in ricerca e sviluppo; inoltre, la tipologia delle spese agevolate è stata ampliata con l'inclusione di quelle per l'innovazione tecnologica e la transizione ecologica e digitale; anche il *patent box* in vigore deriva da una completa revisione, operata nel 2021, del previgente meccanismo agevolativo introdotto dalla legge di stabilità del 2015. Il nuovo regime agevolativo consiste in una superdeduzione ai fini delle imposte sui redditi dei costi di ricerca e sviluppo sostenuti a ritroso fino a otto anni antecedenti alla registrazione del brevetto.

Dalla fine del 2015, il processo di accumulazione delle imprese è stato sostenuto dal cosiddetto maxiammortamento, un'agevolazione temporanea agli investimenti in beni materiali strumentali nuovi che ha peraltro subito numerose proroghe e revisioni (nella nota n. 12 potete trovare tutti i dettagli).

La legge di bilancio 2020 ha introdotto un nuovo credito d'imposta per l'Industria 4.0 in sostituzione del maxiammortamento e dell'iperammortamento.

La legge di bilancio 2020-2021 ha prorogato e potenziato il credito d'imposta per il 2021 e per il 2022 e la legge di bilancio 2022 ha infine gradualmente depotenziato il credito d'imposta Transizione 4.0 per il triennio 2023-2025. Con riferimento alla platea delle società di capitali analizzate, l'incidenza dei beneficiari del maxiammortamento è passata dal 10 per cento nel 2015 al 31,5 per cento nel 2019, per un totale corrispondente a una riduzione del 5,1 per cento della base imponibile.

Alcune analisi empiriche realizzate per l'edizione del 2020-2022 del rapporto sulla competitività dei settori produttivi hanno messo in luce in prima battuta il contributo delle agevolazioni per gli investimenti alla crescita della produttività totale dei fattori. Direi che il credito d'imposta alla « Ricerca e sviluppo » ha contribuito in misura sostanziale alla spesa per ricerca e sviluppo arrivando a rappresentare circa il 40 per cento della spesa *intra muros* a decorrere dal terzo periodo d'imposta dalla sua introduzione.

Nonostante la ristretta platea di beneficiari, i benefici del *patent box* sono aumentati progressivamente, passando dal 4 per cento della spesa nel 2015 al 26 per cento nel 2019.

Nel periodo storico 2015-2019, il contributo complessivo degli strumenti di incentivazione fiscale di cui hanno beneficiato le imprese innovative ha rappresentato oltre il 50 per cento della spesa in ricerca e sviluppo *intra muros* nei settori della manifattura con intensità tecnologica bassa e medio-bassa e circa il 50 per cento nei servizi ad alta intensità di conoscenza.

Si segnala che inoltre è in fase di pubblicazione il rapporto finale del progetto microBeRD (Microdata Project on Impact and Incidence of Public Support for Business R&D) dell'OCSE realizzato con il supporto

della Commissione europea a cui l'Istat partecipa, che offrirà un *focus* specifico sull'efficacia del credito d'imposta in « Ricerca e sviluppo » relativamente al periodo 2015-2019 unitamente al confronto con le esperienze condotte in altri Paesi.

Volevo solamente aggiungere che stiamo analizzando l'impatto di questi finanziamenti attraverso *tax credit* sui conti nazionali. Penso che ci sarà un'altra audizione a metà maggio, che ci permetterà di capire quale sia stato effettivamente l'impatto sull'intera economia, tenendo conto delle interrelazioni che si sviluppano soprattutto nella filiera del settore delle costruzioni. Per questo dobbiamo avere a disposizione alcune tavole *input-output* per il 2020, che sono effettivamente disponibili, ma soprattutto per il 2021 e per il 2022. Questo ci permetterà di valutare l'impatto in termini di investimenti nell'edilizia – chiaramente privata – sul valore aggiunto, sulla produzione e sui costi intermedi, che è stato abbastanza consistente, dati gli incrementi del prezzo dei materiali utilizzati nel settore delle costruzioni, per capire qual è stato effettivamente l'impatto in termini di occupazione.

PRESIDENTE. Esamineremo attentamente il documento di cui ci ha parlato, non appena sarà disponibile, per completare questo ragionamento, che ci sembra oltremodo interessante e utile.

COTTARELLI (PD-IDP). Signor Presidente, riservandomi di leggere attentamente il documento di cui sopra, mi scuso anticipatamente per le domande che farò su alcuni aspetti che non ho ben compreso, anche se forse li ha spiegati, perché potrebbero essermi sfuggiti.

Il primo riguarda la sequenza dei cambiamenti: ho compreso che c'è stata una questione di interpretazione, che è stata data su vostra richiesta, da parte di Eurostat, che ha portato alla riclassificazione di una certa parte dei crediti d'imposta da non pagabili a pagabili.

A pagina 13 del documento che ci avete consegnato, si dice che alla luce di ciò, l'Istat ha concordato con Eurostat una riclassificazione del superbonus e del bonus facciate come credito pagabile a partire dall'edizione dei conti nazionali del 1° marzo 2023. Invece, chiaramente sono stati fatti cambiamenti anche prima (peraltro, come viene indicato a pagina 12): questa frase mi ha quindi un po' confuso; il cambiamento è stato fatto per gli anni precedenti, perché quindi c'è quella frase in cui si dice che si calcola a partire dall'edizione dei conti del 1° marzo 2023?

Seconda domanda: la riclassificazione in termini d'impatto sull'indebitamento netto per il 2022, come indicato a pagina 13, è di 2,6 punti percentuali (diciamo una cinquantina di miliardi); però, come lei ha spiegato, la classificazione tra pagabile e non pagabile influisce anche sulla classificazione tra spesa o tassazione. Infatti, nella frase successiva si dice che la riclassificazione del credito da minori entrate a maggiori spese ha determinato un aumento della pressione fiscale nel 2022, ma soltanto di 0,3 punti percentuali, cioè circa sei miliardi. La mia domanda allora è perché la riclassificazione ha comportato un aumento dell'indebitamento

netto di cinquanta miliardi, mentre in termini di spesa-tassazione soltanto di sei miliardi?

Detto questo, sinceramente non capisco la logica in base alla quale la classificazione tra pagabile e non pagabile influirà anche sulla scelta se si tratti di maggiore spesa oppure di detassazione: le chiedo se ce lo può spiegare meglio, perché giustamente a un certo punto ha detto che questi crediti d'imposta non cambiano fundamentalmente la struttura della tassazione e non influiscono sulle aliquote né sul calcolo della base imponibile; da ciò si potrebbe dedurre che quindi vanno sempre considerati come maggiore spesa. Invece, alcuni di questi sono classificati anche come minori entrate, quindi non ne capisco sinceramente la logica.

Infine, non ha detto niente sul debito pubblico e sull'impatto di questa cosa su di esso, che infatti non è stata riclassificata: questo è più che altro un commento, perché ciò ha l'inevitabile conseguenza che per il 2020 ci sarà un grosso *stock-flow adjustment* (SFA, un aggiustamento dei flussi di *stock*) particolarmente alto. Temo che questo sia inevitabile: sappiamo che la definizione del debito pubblico è più legata a un concetto di cassa piuttosto che a uno di competenza; rilevo soltanto che lì ci saranno un salto e un residuo molto grossi tra variazione del debito e livello dell'indebitamento netto.

ORSOMARSO (*Fdi*). Signor Presidente, ho visto adesso che in realtà nella parte finale del documento che ci è stato consegnato c'è la risposta alla domanda che intendevo formulare. Ritengo comunque che la valutazione dell'efficacia del credito d'imposta in « Ricerca e sviluppo » – che credo sia la parte più interessante della sperimentazione, anche in confronto con gli altri Paesi, rispetto all'esigenza di questa Commissione e del Governo di fare quest'analisi sui crediti d'imposta – sia ciò che necessita di velocità di *benchmark*, anche rispetto all'efficacia di altri crediti, per verificarne l'incidenza sul PIL. Aggiungo che nelle varie audizioni svolte è emerso che la ricerca e lo sviluppo sono fondamentali (che si tratti di detassazione o di altri tipi di incentivi); quanto questi investimenti incidono su aree del Paese in cui ci possono essere margini superiori? Faccio un esempio: sono calabrese e so benissimo che il Veneto e la Lombardia si possono « spremere » in termini di recupero rispetto a quanto accaduto nel 2019, quindi occorre capire l'efficacia di questo strumento.

Tra l'altro, abbiamo visto che alcune università hanno registrato e lavorato su brevetti con il coinvolgimento della spesa pubblica (in alcuni casi è meglio che non dica cos'è successo, i motivi per cui non hanno avuto efficacia): quanto al *benchmark* di questo livello, è annunciata nella nota finale l'efficacia del periodo 2015-2019; secondo me, per noi è interessante per affrontare quest'analisi anche individuare capire e dare anche al Governo e al ministro Giorgetti i necessari strumenti operativi.

Questo, secondo me, è molto interessante nel lavoro che l'Istat può fornirci.

TURCO (M5S). Signor Presidente, ringrazio innanzitutto il dottor Savio per questo documento innovativo – che mi riservo di approfondire nel dettaglio, in quanto i punti di riflessione e di approfondimento sono tanti – che va a modificare una serie di regole contabili che riguardano sia l'applicazione del principio di competenza sia il principio di cassa, con i suoi effetti.

Finalmente si fa chiarezza sugli effetti dei bonus edilizi e in particolare modo del Superbonus 110 per cento: era nata una serie di preoccupazioni sugli effetti di questo cambiamento di principio contabile e si parlava di buchi di bilancio, di conti in disordine e di aumento di debito pubblico; oggi però, dalla relazione dell'Istat e dalla sua, dottor Savio, usciamo con una preoccupazione in meno, ossia che non abbiamo alcun effetto sul debito pubblico con riferimento al trattamento contabile sui crediti d'imposta pagabili e non pagabili, quindi l'impatto non è sul debito, ma sul *deficit*.

Detto questo, vorrei soffermarmi su una serie di aspetti, a cominciare dalle due condizioni della ragionevole certezza e della certezza poi di utilizzo con elevata probabilità. Quanto all'attuale blocco della cessione dei crediti che il Governo ha varato, oggi abbiamo fatto una modifica del trattamento contabile con riferimento a quello che è accaduto nel 2021-2022, con il presupposto che ci fosse questa cessione dei crediti.

La domanda è la seguente: oggi, in funzione del blocco, dovremmo ritornare indietro? Dovremmo cioè nuovamente cambiare il principio contabile, dato che ci sono circa 30 miliardi bloccati, con riferimento ai quali non vi è più la ragionevole certezza di riscossione del credito? La domanda è questa, dato che oggi la probabilità di mancata compensabilità di questi crediti è fortemente aumentata. Se parliamo infatti di probabilità, è chiaro che dovremo capire cosa si intende per elevata probabilità; in questo caso, se permane il blocco, tante imprese falliranno e non potranno cedere i crediti; di conseguenza, il credito – o, almeno, quel residuo che rimane da compensare – non lo possiamo più considerare pagabile, quindi noi commetteremmo qui, nell'anno 2023, un errore contabile, se permanesse il blocco della cessione dei crediti.

Volevo poi chiederle un altro chiarimento con riferimento all'aspetto del trattamento contabile. Sempre a proposito del concetto di elevata probabilità, tra cessione limitata che possiamo prevedere nell'arco di un certo numero di anni (e dunque un t_n rispetto ad un t definito, quindi tempo illimitato e tempo limitato), ci può aiutare a comprendere a questo punto qual è il limite al di là del quale si manifestano l'elevata probabilità e quindi il differente trattamento contabile? Diventa una discriminante, se la cessione del credito è illimitata rispetto a una limitazione della cessione del credito?

Le vorrei chiedere di chiarire altri tre aspetti: con riferimento ai crediti qualificati come pagabili, quindi inseriti per competenza come spesa, Istat ha quantificato il possibile impatto di questa spesa sul PIL in termini di ritorno dell'investimento? Penso, infatti, che forse nei prossimi

anni tutte le autorità istituzionali debbano cimentarsi nell'elaborare metodologie di valutazione anche dell'impatto di queste spese in termini di ritorno dell'investimento, perché qui la spesa non è corrente, ma qualificata come investimento.

Dato che dall'allegato si evince che il superbonus è stato classificato nella categoria famiglie, Istat ha contezza di quali di queste ne abbiano maggiormente usufruito? Vi è una classificazione sulle famiglie per fasce di reddito, ad esempio, in modo da vedere se questa misura è risultata regressiva oppure no?

Un'ultima domanda: Eurostat, quindi il dottor Ascoli, che abbiamo molto apprezzato nella sua relazione, ha menzionato una serie di Paesi europei che hanno introdotto la cessione del credito fiscale; vorrei sapere se Istat ha avuto interlocuzioni con questi Paesi europei e quali fossero questi Paesi che hanno utilizzato e sperimentato come noi la cessione del credito fiscale.

Mi fermo qui, ringraziando per l'attenzione, anche se avrei altre cose da chiedere.

PRESIDENTE. La ringrazio, senatore Turco, anche perché altrimenti, se esageriamo, il dottor Savio dovrebbe rimanere con noi fino a domani.

Se non ci sono altre domande, vorrei avanzare io due questioni ulteriori rispetto a quelle che hanno già posto i senatori. Vorrei un *focus* sull'inflazione (non pretendo di avere una risposta subito, ma che ce la facciate arrivare per tempo) e in particolare sull'impatto di queste misure di agevolazione edilizia sull'inflazione soprattutto nel settore delle costruzioni.

Il dato sintetico è problematico, perché la sintesi non evidenzia cosa succede. L'«uomo della strada» ha invece la percezione che prima una caldaia la pagava 1.000 euro, oggi la paga 3.000.

Venendo a questa banale considerazione, che però è oggettiva, vi chiederemmo due analisi, una sui prezzi medi per tipologia d'intervento (sostituzione caldaia, impianto fotovoltaico, infissi o climatizzatori) e una territoriale, quindi i prezzi distribuiti anche per Regione, di modo che ci sia un'evidenza di cos'è successo ai prezzi con un'analisi micro, perché il dato sintetico annulla la significatività delle singole cose.

La seconda questione è oltremodo interessante: anche qui, potete farci una tabellina in cui si evidenzia la differenza di prezzo, sempre per tipologia d'intervento (infissi, caldaia, climatizzatore o impianto fotovoltaico), tra acquisto con sconto in fattura e acquisto normale? Pure in questo caso si evidenzia il fatto che, se uno compra il climatizzatore con lo sconto in fattura spende 6.000 euro, mentre se lo paga direttamente ne spende 4.000. La differenza di 2.000 euro come si spiega? Se avessimo dati puntuali, potremmo anche orientare meglio le politiche *pro futuro*.

SAVIO. Signor Presidente, cercherò di riassumere brevemente le domande e per rispondere ad alcune di queste pregherei la dottoressa Riccioni d'intervenire.

Quanto alla prima, dell'onorevole Cottarelli, sulla sequenza dei cambiamenti, come abbiamo scritto nel testo, ci sono stati due interventi di Eurostat richiesti da parte dell'Istat, uno nel 2021, in cui essenzialmente, in funzione di quello che diceva il SEC e dell'interpretazione che forniva l'MGDD 2019, il suggerimento di Eurostat era di attendere e continuare a classificare come *non payable* il superbonus e gli altri crediti d'imposta, in attesa di queste nuove linee interpretative.

Il SEC non è cambiato e l'MGDD non è cambiato, anche se l'ha affrontato e c'è stato anche chi ha interpretato il nuovo MGDD come un fattore italiano fatto apposta per l'Istat, ma non è assolutamente così, perché è un processo normale di revisione; anche leggendo nel dettaglio il capitolo o la sezione dell'MGDD che dà un'interpretazione migliore e più approfondita, ci siamo riuniti con Eurostat, oltre che nelle sedi internazionali, anche durante l'ultima visita per Excessive Deficit Procedure (EDP) che c'è stata fra dicembre 2022 e gennaio 2023, in parallelo all'uscita del nuovo MGDD, alla vigilia del 1° marzo, quando sono stati pubblicati i nuovi dati di contabilità nazionale per gli anni 2020-2022; quindi il 1° marzo 2023 abbiamo nuovamente richiesto un parere ad Eurostat sul trattamento che era stato informalmente concordato con loro nel corso della visita EDP e dei successivi contatti (questo chiaramente prima dell'uscita dei conti); abbiamo ricevuto da Eurostat l'*advice* che la nostra interpretazione era corretta. Ogni anno, il 1° marzo e poi a settembre pubblichiamo la revisione dei conti non solamente del PIL, ma anche del *deficit* e dell'indebitamento dei conti dell'Amministrazione pubblica per i quattro anni precedenti, quindi di fatto, sì, l'abbiamo ritoccato.

RICCIONI. Signor Presidente, in merito alla revisione che abbiamo apportato ai conti, vorrei chiarire che la riclassificazione dei bonus edilizi è partita dai conti del 1° marzo con riferimento alle annualità dal 2020 al 2022, anche perché appunto, come ha già detto il direttore, le caratteristiche dei bonus edilizi sono cambiate a partire dal decreto rilancio del 2020 attraverso l'introduzione della credibilità del credito e la possibilità di utilizzare questi crediti edilizi per compensare debiti fiscali e contributivi.

In realtà, i bonus edilizi introdotti a partire dal 1998 avevano sempre avuto la caratteristica di essere utilizzabili esclusivamente in detrazione in dichiarazione fiscale entro i limiti del debito fiscale, quindi tutti i crediti edilizi esistenti fino al 2020 hanno mantenuto la caratteristica di essere non pagabili. La classificazione è mutata per quelli come il bonus facciate e il superbonus, che hanno cambiato caratteristiche, e per i quali – avendo a disposizione informazioni già definite, perché abbiamo i dati relativi al 2020 e al 2021 – abbiamo avuto la possibilità di verificare l'effettiva assenza di perdita nell'utilizzo del credito o comunque di una perdita non significativa; abbiamo quindi avuto la possibilità di verificare l'effettiva rispondenza del bonus facciate e del superbonus ai criteri stabiliti dal SEC 2010, rispetto alla loro classificazione come *payable*; di

conseguenza, abbiamo modificato le stime a partire dal 2020 per l'edizione dei conti del 1° marzo.

Il motivo per cui la revisione della spesa è di 50 miliardi, mentre la revisione dal lato delle entrate è di soli circa sei miliardi, risiede nel fatto che la possibilità di fruire del credito è limitata alle quote annuali di ciascuna agevolazione, che, nel caso del bonus facciate, è da considerare di un decimo rispetto al totale del credito maturato, mentre, per quanto riguarda il Superbonus, è per le spese del 2020 di un quinto e per le spese dal 2021 al 2022 di un quarto del credito maturato; di conseguenza, quindi, l'effetto sulla spesa è decisamente più importante di quello che si registra in termini di riclassificazione dell'entrata. Questo è il motivo per cui anche nel grafico di cui parlava il direttore si vede che il profilo temporale dell'impatto sull'indebitamento quando il credito non pagabile è diluito nel tempo, perché la fruibilità del credito è più spostata negli anni, mentre l'impatto del credito pagabile è tutto nell'anno di maturazione del credito.

Per quanto riguarda invece la domanda sulla cessione del credito e il blocco previsto dalla nuova normativa, in tal caso, sì, il Bonus ristrutturazioni edilizie, il superbonus e il bonus facciate dovrebbero essere rivalutati soprattutto con riferimento alle spese ovviamente non già sostenute negli anni 2020, 2021 e 2022, ma nel 2023, che dovessero rientrare nell'ambito della nuova normativa.

Mentre nel caso del superbonus e del bonus facciate avevamo a disposizione i dati per fare una valutazione sulla probabilità di perdita del credito, nel futuro, affinché la cessione possa essere non considerata un elemento che identifica il credito come pagabile, dev'esserci la possibilità di valutarne l'effettiva probabilità di utilizzo; *a priori*, a meno che il credito non sia corredato da previsioni normative che prevedano l'acquisizione di informazioni tali per cui sia possibile valutare l'effettiva perdita, in caso contrario, la cessione rimane un misto di pieno utilizzo del credito e quindi un elemento che porta *a priori* a definire il credito come pagabile.

Non mi pare ci fossero altre domande.

SAVIO. Signor Presidente, vorrei aggiungere qualcosa sull'insieme delle domande dell'onorevole Turco.

L'Istat non ha ancora quantificato totalmente l'impatto sul PIL né sugli investimenti totali in costruzioni, chiaramente residenziali, né sull'occupazione, però, come avevo detto in precedenza, stiamo elaborando le tavole *input-output* che, per gli ultimi due anni, purtroppo che richiede un po' di tempo, in modo da fornire a maggio indicazioni su investimenti, produzione del settore costruzioni, valore raggiunto, costi intermedi, con il fenomeno inflattivo che ha caratterizzato il settore; quindi saremo in grado di quantificare meglio l'impatto e capire se effettivamente il gioco sia stato proficuo e ne sia valsa la pena.

Chiaramente, anche questi aspetti micro sono importantissimi, relativi a quale tipo di famiglie ha effettivamente beneficiato del bonus, a

quali classi di reddito appartengono, quali sono state le classi economico-sociali avvantaggiate: questi sono tutti fattori che cercheremo di analizzare in dettaglio, ivi incluse queste due richieste che vengono dal presidente Garavaglia.

COTTARELLI (*PD-IDP*). Signor Presidente, ringraziando il dottor Savio per l'esposizione dei dati, che adesso sono chiarissimi, faccio però presente che non ha risposto alla domanda in cui ho chiesto qual è la logica per cui, se un credito d'imposta è pagabile, comporta più spesa, mentre, se non lo è, comporta una minore entrata. La motivazione che aveva dato originariamente era che un credito d'imposta non tocca la struttura della tassazione né come aliquota né come base imponibile: allora, perché il fatto che sia pagabile o non pagabile influenza il fatto che sia maggiore spesa o minore entrata? Questo non lo capisco.

RICCIONI. Signor Presidente, il diverso impatto risiede nei diversi principi di registrazione contabile adottati dal SEC, che sono fissati dal manuale: si tratta di principi di contabilità nazionale quali possono essere quelli contabili di natura civilistica; insomma, si tratta di un principio contabile.

Il SEC cerca di rappresentare le diverse operazioni secondo l'effettiva sostanza dell'operazione più che con la forma; non sempre questo è possibile, pur mantenendo l'intera coerenza del sistema dei conti.

In alcuni casi, come in quello dei crediti d'imposta, il tentativo è di far emergere la natura di tutte le operazioni agevolative; in alcuni casi, come in quello delle detrazioni, che, pur avendo natura agevolativa, si nascondono nel sistema fiscale, questa cosa può non avvenire; è il motivo per cui il manuale prevede che, nel caso in cui questi crediti siano pagabili, debbano essere esplicitati in spesa. In questo caso, il SEC si dà alcuni criteri operativi; teoricamente, tutte le detrazioni che hanno questa natura di agevolazione dovrebbero essere messe in spesa. Non sempre si riescono a individuare, quindi quale criterio operativo per la compilazione dei conti, il SEC si è dato quello di individuare perlomeno quelli che generano e hanno un utilizzo del credito superiore al debito fiscale; almeno in quel caso, tutti i crediti che rispondono a queste caratteristiche devono essere messi in spesa.

Si tratta di un criterio operativo che i contabili nazionali si sono dati nel momento in cui è uscito il SEC 2010, quindi esiste da almeno dieci anni.

Spero di essere riuscita a rispondere.

PRESIDENTE. È chiarissimo, dottoressa Riccioni: l'importante è che manteniamo una regola, poi a noi va bene.

RICCIONI. Tengo a sottolineare che in effetti la regola non è mutata.

PRESIDENTE. Rimaniamo quindi con la *suspense*: abbiamo la certezza di aver speso 120 miliardi e dobbiamo capire se siano entrati, e in che misura, e quale sia l'effetto sul reddito e sull'inflazione: quindi, avendo la massima stima e fiducia nell'Istat, sappiamo che a breve ci darà le risposte che servono.

TURCO (M5S). Signor Presidente, acquisiamo l'impegno formale a maggio di avere il dettaglio delle risposte che abbiamo chiesto.

PRESIDENTE. Magari anche prima.

Ringraziando i nostri ospiti per la disponibilità, dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 12,10.

