

Senato della Repubblica
Commissione 6^a (Finanze e Tesoro)

**Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva
sugli strumenti di incentivazione fiscale
con particolare riferimento ai crediti di imposta**

Testimonianza del Capo del Servizio
Assistenza e consulenza fiscale della Banca d'Italia

Giacomo Ricotti

Roma, 21 febbraio 2023

Ringrazio per l'invito rivolto da questa Commissione alla Banca d'Italia a fornire un contributo all'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale, con particolare riferimento ai crediti di imposta.

Nell'audizione esaminerò diversi profili degli incentivi fiscali¹. In via preliminare, ritengo utile ricordare che qualunque intervento su tali agevolazioni, volto a una revisione di quelle esistenti ovvero all'introduzione di nuove, ha effetti sul bilancio dello Stato e, nei limiti in cui non è coperto da maggiori entrate o minori spese, sul debito pubblico; va quindi valutato innanzitutto in termini di sostenibilità della finanza pubblica.

Il livello del debito pubblico, infatti, è alto sia in prospettiva storica sia nel confronto internazionale. Benché ridottosi in rapporto al PIL nell'ultimo biennio, nelle più recenti stime ufficiali a fine 2022 resterebbe comunque prossimo al 145 per cento del PIL. La sua dinamica futura risentirà degli andamenti attesi della spesa sociale, prevista in crescita per effetto dell'invecchiamento della popolazione; dei tassi di interesse, in graduale salita con la necessaria normalizzazione della politica monetaria; del ritmo della crescita economica, contenuto tanto dal calo della popolazione attiva e totale, quanto da una ancora insoddisfacente dinamica della produttività. Nel medio periodo i margini disponibili per le politiche di bilancio sono contenuti e vanno adoperati al meglio, razionalizzando le misure, per sostenere la crescita economica e proseguendo al contempo il consolidamento del bilancio. Questo vale anche per l'utilizzo della leva fiscale in chiave di incentivo.

L'elevato livello del debito, aumentato in misura senza precedenti nel periodo della pandemia, riduce i margini per contrastare gli effetti di possibili futuri eventi macroeconomici avversi; rende più probabile il verificarsi di tensioni (anche non connesse con l'evoluzione dei fondamentali dell'economia) sul mercato dei titoli pubblici, che a sua volta possono ripercuotersi sul sistema finanziario e sull'economia reale; aumenta

¹ Nel testo dell'audizione si utilizzano come sinonimi le espressioni "incentivi" e "agevolazioni" fiscali. Con "spese fiscali" si intende il più ampio aggregato che include tutte quelle misure che riducono o pospongono oneri fiscali per uno specifico gruppo di contribuenti o un'attività economica rispetto a quanto sarebbe dovuto sulla base delle regole generali del sistema.

l'incertezza fronteggiata da famiglie e imprese, scoraggiando consumi e investimenti. Un percorso di stabile e significativa, pur se graduale, riduzione del peso del debito è quindi una priorità della politica economica del nostro paese.

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

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

1. Le spese fiscali: un esame quantitativo

Dai rapporti annuali sulle spese fiscali² emerge che il numero totale di quelle erariali è considerevolmente aumentato fra il 2016 e il 2022, passando da 468 a 626, con gli incrementi più significativi nel 2018 (+10 per cento) e nel 2020 (+13 per cento); quasi due terzi delle misure sono in vigore da più di 5 anni. Anche l'effetto annuo complessivo sul gettito – relativamente alle misure per cui è disponibile una quantificazione – è cresciuto da 54 miliardi nel 2016 a 81 nel 2022³. La proliferazione degli incentivi e l'instabilità normativa riducono la trasparenza e la comprensibilità del sistema, nonché la credibilità delle pretese tributarie degli enti impositori.

² Commissione per la redazione del rapporto annuale sulle spese fiscali-MEF, Rapporto annuale sulle spese fiscali, anni dal 2016 al 2022 (www.mef.gov.it/ministero/commissioni/red_spe_fis/index.html).

³ I valori riportati sono le medie annuali delle stime per il triennio successivo all'anno di riferimento. Si ricorda comunque che il valore complessivo delle spese fiscali non corrisponde al gettito recuperabile con la cancellazione delle misure. L'imponibile fiscale potrebbe variare sia per via delle reazioni comportamentali dei contribuenti sia, più direttamente e immediatamente, perché l'abolizione di alcune potrebbe creare la "capacità fiscale", fin lì mancante, per la piena fruizione di altre confermate.

Nello stesso periodo le spese fiscali locali sono invece scese da 173 a 121⁴; il loro effetto sul gettito complessivo, di fatto determinato da 3 sole misure⁵, è passato da 26 a 27 miliardi di euro.

La distribuzione per importo delle spese fiscali è altamente concentrata: per quelle erariali le 19 agevolazioni principali, ciascuna sopra il miliardo di euro, sono il 5 per cento di quelle quantificate e rappresentano il 71 per cento degli importi; mentre le oltre 200 sotto i 10 milioni, che rappresentano più del 60 per cento delle misure quantificate, contribuiscono solo per lo 0,5 per cento all'effetto complessivo sul gettito.

Il rapporto sulle spese fiscali del 2022⁶ mostra che le 19 agevolazioni quantitativamente più rilevanti (Tav. 1) sono per lo più relative alla casa (9 misure), incidono in prevalenza sull'Irpef (14), beneficiano soprattutto individui, imprenditori e non (13), e hanno in buona parte natura di detrazioni (6) o imposte sostitutive (4).

Come già riportato in una precedente audizione⁷, in generale le misure più cospicue per importo riguardano le politiche abitative e sociali (previdenza e sanità, in primis); quelle più numerose la competitività e lo sviluppo delle imprese; di tali riduzioni beneficia un'ampia platea di contribuenti, costituita in prevalenza da persone fisiche.

L'analisi per missione rileva la netta prevalenza per importo delle 55 agevolazioni per la casa (36 miliardi), seguite da quelle per la competitività e lo sviluppo delle imprese (12 miliardi), prime per numerosità (112), e da quelle per politiche sociali e famiglia (102 misure per 8 miliardi). L'imposta più incisa è l'Irpef: le 192 misure che interessano solo quest'imposta sono valutate 44,1 miliardi, cifra a cui dovrebbero però essere aggiunti importi connessi con imposte sostitutive (come le "cedolari secche" o il forfait) o con spese fiscali con effetto su più tributi⁸. Particolarmente complessa è l'analisi per

⁴ I rapporti ne conteggiano 166 per il 2016 e 114 per il 2022. In realtà, la voce 1 relativa al "cuneo fiscale" IRAP è la somma degli 8 incentivi, tra loro analoghi ma differenti, dettagliati sotto di essa.

⁵ Si tratta del "cuneo fiscale" IRAP (17 miliardi), dell'esenzione Imu per l'abitazione principale (5,5 miliardi) e dell'esenzione IRAP per imprese individuali ed esercenti arti e professioni (1,4 miliardi). L'opposto andamento di numero e importo delle spese è dovuto essenzialmente alla sostituzione con il canone unico patrimoniale di TOSAP, COSAP e prelievi sulla pubblicità e quindi alla scomparsa delle relative spese fiscali, che però, come quelle del canone, non sono mai state quantificate in nessun rapporto.

⁶ <https://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2022/Rapporto-spesa-fiscali-2022.pdf>

⁷ Banca d'Italia, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla Riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario*, Testimonianza del Capo del Servizio Assistenza e consulenza fiscale della Banca d'Italia Giacomo Ricotti, Commissioni riunite VI della Camera dei Deputati (Finanze) e 6^a del Senato della Repubblica (Finanze e Tesoro), Roma, 11 gennaio 2021.

⁸ Esistono 57 agevolazioni che, oltre che sull'Irpef, incidono anche sull'Ires (50), l'IRAP (1) o entrambe (6); alcune di queste riguardano anche l'IVA (1) e l'Imu (3).

beneficiari, a causa del sovrapporsi delle 22 categorie identificate dal rapporto: in ogni caso, riguardano le sole persone fisiche 233 interventi, pari a 49 miliardi; non più di 135 agevolazioni, per 16 miliardi, sono rivolte a soggetti imprenditoriali societari (10 misure, pari a 3 miliardi, riguardano banche e assicurazioni).

Per quanto riguarda gli strumenti usati, le detrazioni, benché siano solo 60 (quarte dopo 128 esenzioni, 126 esclusioni e 81 crediti d'imposta), hanno un effetto sul gettito pari a 28 miliardi; i regimi sostitutivi e a *forfait* sono ancora meno numerosi (46), ma risultano comunque secondi per importo (12 miliardi).

I crediti d'imposta sono passati da 36 del 2016 a 81 del 2022 (Fig. 1) e da 1,5 a 6,3 miliardi. Degli 81 crediti, 3 di quelli destinati alle imprese ammontano a 4,3 miliardi: si tratta delle misure per agevolare l'investimento in beni strumentali nuovi⁹. Un ulteriore miliardo è destinato a sostenere l'attività di ricerca e sviluppo, nell'ambito della missione ricerca e innovazione. Le rimanenti 77 misure hanno un costo complessivo di 1 miliardo di euro, confermando anche per questo strumento la frammentazione “verso il basso” che caratterizza la generalità delle spese fiscali.

2. I crediti d'imposta per le imprese e i bonus edilizi

2.1 I crediti d'imposta per le imprese.

Il panorama degli incentivi fiscali alle imprese è piuttosto variegato. Tra le misure erogate sotto forma di credito di imposta, le più rilevanti sono, come già accennato, quelle per investimenti in beni strumentali e in beni “Transizione 4.0” e per spese di ricerca e sviluppo. Ci sono poi incentivi a carattere territoriale, il più rilevante dei quali è il credito d'imposta per investimenti in beni strumentali delle imprese del Mezzogiorno.

Gli incentivi fiscali agli investimenti in beni strumentali all'esercizio di impresa sono stati introdotti dal 2016 (per i beni materiali “tradizionali”) e dal 2017 (per i beni materiali e immateriali funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale delle imprese secondo il piano “Transizione 4.0”). Fino al 2019 hanno assunto la forma di extra-deduzioni collegate

⁹ Ai due crediti per gli investimenti si può aggiungere, *ratione materiae*, l'incentivo per le spese di formazione del personale addetto ad alcuni di tali beni (“Formazione 4.0”), con un costo di 362 milioni di euro per il solo 2023. Non risulta invece quantificato il credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno, benché per la proroga al 2023 sia stato stimato un onere di 1,5 miliardi di euro.

all'ammortamento (cosiddetti “super” e “iper” ammortamento). Dal 2020, anche per agevolarne la fruizione da parte delle imprese in perdita¹⁰, sono stati trasformati in crediti d'imposta collegati alla spesa per investimenti, utilizzabili in compensazione di tributi e contributi in quote annuali di pari importo (attualmente tre). Tali incentivi, di volta in volta introdotti con carattere temporaneo, sono stati più volte prorogati, con modifiche che hanno mutato il quadro di convenienza per gli operatori. Da ultimo, la legge di bilancio per il 2022 ha prorogato al 2025 solo gli incentivi ai nuovi investimenti in beni materiali e immateriali “Transizione 4.0”.

Per i beni strumentali materiali tecnologicamente avanzati (allegato A, legge 11 dicembre 2016, n. 232), il credito d'imposta per gli investimenti effettuati nel periodo 2023-2025 è pari al: 20 per cento del costo, per la quota di investimenti fino a 2,5 milioni di euro; 10 per cento del costo, per la quota di investimenti oltre i 2,5 milioni di euro e fino a 10 milioni di euro; 5 per cento del costo, per la quota di investimenti tra i 10 e i 20 milioni di euro; 5 per cento del costo, per la quota di investimenti superiore a 10 milioni fino al limite di 50 milioni di euro, degli investimenti inclusi nel PNRR, diretti alla realizzazione di obiettivi di transizione ecologica. Per i beni strumentali immateriali tecnologicamente avanzati funzionali ai processi di trasformazione 4.0 (allegato B, legge 11 dicembre 2016, n. 232, come integrato dall'articolo 1, comma 32, della legge 27 dicembre 2017, n. 205), il credito d'imposta – da parametrare ad una spesa annuale massima di 1 milione di euro – è pari al: 20 per cento nel 2023; 15 per cento nel 2024; 10 per cento nel 2025.

Il credito d'imposta per ricerca e sviluppo (R&S), innovazione tecnologica, design e ideazione estetica è stato introdotto con la legge di bilancio per il 2020. Il nuovo incentivo ha sostituito il credito d'imposta per le spese di ricerca e sviluppo che era stato introdotto nel 2013 ed era divenuto operativo dal 2015. L'aliquota della nuova agevolazione fiscale e il limite assoluto al suo ammontare sono differenziati tra categorie di investimento. Il credito d'imposta può essere utilizzato in compensazione di tributi e contributi, in tre quote annuali di pari importo. Anche questo incentivo ha carattere temporaneo. Originariamente introdotto per un solo anno, è stato poi prorogato al 2021 e 2022, con modifiche alle aliquote e ai limiti del credito; infine, la legge di bilancio per il 2022 ha esteso la proroga

¹⁰ Qualora l'impresa non abbia sufficienti redditi imponibili, la deduzione di maggiori costi determina una perdita fiscale; l'incentivo, che è dato dal pagamento di minori imposte sul reddito, potrà quindi essere fruito solo quando l'impresa tornerà a produrre redditi imponibili. Il credito d'imposta, invece, può essere compensato anche con oneri diversi dall'imposta sul reddito, come IVA e contributi sociali, che non dipendono dalla redditività dell'impresa.

fino al 2031 per gli investimenti in ricerca e sviluppo e fino al 2025 per gli altri investimenti, con ulteriori modifiche alla misura del credito.

Per le attività di ricerca fondamentale, ricerca industriale e sviluppo sperimentale in campo scientifico e tecnologico, il credito d'imposta è riconosciuto, nel periodo 2023-2031, in misura pari al 10 per cento della relativa base di calcolo, nel limite massimo annuale di 5 milioni di euro. Per le attività di innovazione tecnologica finalizzate alla realizzazione di prodotti o processi di produzione nuovi o sostanzialmente migliorati, il credito d'imposta è riconosciuto: nel 2023, in misura pari al 10 per cento della relativa base di calcolo, nel limite massimo annuale di 2 milioni di euro; negli anni 2024-2025, in misura pari al 5 per cento, nel limite massimo annuale di 2 milioni di euro. Per le attività di innovazione tecnologica 4.0 e green, finalizzate alla realizzazione di prodotti o processi di produzione nuovi o sostanzialmente migliorati per il raggiungimento di un obiettivo di transizione ecologica o di innovazione digitale, il credito d'imposta è riconosciuto: nel 2023, in misura pari al 10 per cento della relativa base di calcolo, nel limite massimo annuale di 4 milioni di euro; negli anni 2024 e 2025, in misura pari al 5 per cento, nel limite massimo annuale di 4 milioni di euro. Per le attività di design e ideazione estetica svolte da imprese operanti nei settori tessile e della moda, calzaturiero, dell'occhialeria, orafo, del mobile e dell'arredo e della ceramica, per la concezione e realizzazione di nuovi prodotti e campionari, il credito d'imposta è riconosciuto: nel 2023, in misura pari al 10 per cento della relativa base di calcolo, nel limite massimo annuale di 2 milioni di euro; negli anni 2024 e 2025, in misura pari al 5 per cento, nel limite massimo annuale di 2 milioni di euro.

Oltre al credito d'imposta, per le spese di ricerca e sviluppo relative a specifici beni immateriali è previsto un ulteriore incentivo, cumulabile con il credito stesso, sotto forma di un'extra-deduzione del 110 per cento ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP, da fruire in un'unica soluzione. La misura è stata introdotta con un decreto legge collegato alla legge di bilancio per il 2022 che ha contestualmente abrogato il regime del "patent box"; quest'ultimo era stato introdotto dalla legge di Stabilità per il 2015 e consentiva l'esenzione del 50 per cento dei redditi derivanti da alcune tipologie di beni immateriali giuridicamente tutelabili.

L'insieme dei beni immateriali agevolabili è ristretto a software protetti da copyright, brevetti industriali, disegni e modelli. Le attività di ricerca e sviluppo che rilevano sono quelle finalizzate al mantenimento, al potenziamento, alla tutela e all'accrescimento del valore dei beni immateriali agevolabili, svolte anche attraverso contratti con società esterne, nonché con università ed enti di ricerca.

Nell'ambito degli incentivi fiscali a carattere territoriale, il credito d'imposta per il Mezzogiorno – introdotto con la legge di Stabilità per il 2016 per il periodo 2016-2019 e poi prorogato più volte, da ultimo fino al 31 dicembre 2023 – riguarda gli investimenti in beni strumentali destinati a

strutture produttive ubicate in zone assistite in Abruzzo, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Molise, Sardegna e Sicilia¹¹. Il credito può essere utilizzato in compensazione di tributi e contributi a partire dal periodo d'imposta in cui è stato effettuato l'investimento. La fruizione dell'incentivo è subordinata ad una preventiva autorizzazione da parte dell'Agenzia delle Entrate.

Il credito d'imposta per il Mezzogiorno è concesso nella misura massima consentita dalla normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato, pari generalmente al 25 per cento del costo dell'investimento per le grandi imprese, 35 per cento per le medie imprese e 45 per cento per le piccole imprese, con un limite massimo – per ciascun progetto di investimento – rispettivamente di 15, 10 e 3 milioni di euro.

Tra gli incentivi fiscali alle imprese rientrano anche quelli alle aggregazioni, adottati più volte dal legislatore italiano con l'obiettivo di favorire la crescita dimensionale, l'incremento della produttività e quindi la competitività, anche a livello internazionale, delle imprese italiane.

Nel passato l'incentivo è stato concesso mediante il riconoscimento gratuito dell'avviamento e dei maggiori valori attribuiti ai beni strumentali emergenti dalle operazioni di aggregazione; esso consisteva nella riduzione delle imposte dovute, grazie alla possibilità di dedurre maggiori costi per l'ammortamento di tali valori. Nel 2021 è stato riproposto sotto forma di trasformazione in credito d'imposta di talune attività per imposte anticipate (DTA) della società risultante dal processo di aggregazione.

La legge di bilancio 2021 ha concesso alle società risultanti da operazioni di fusione, scissione o conferimento d'azienda, approvate o deliberate nel 2021, la possibilità di trasformare in credito di imposta DTA relative a perdite fiscali e ACE nella misura massima del 2 per cento delle attività dei soggetti partecipanti o delle attività conferite; la legge di bilancio 2022 ha poi esteso l'incentivo alle operazioni approvate o deliberate entro il 30 giugno 2022 e inserito, per le operazioni del 2022, un "cap" di 500 milioni di euro alle DTA trasformabili in credito d'imposta. A fronte della trasformazione in credito d'imposta era richiesto il pagamento di una commissione pari al 25 per cento delle DTA trasformate.

Rispetto agli incentivi alle aggregazioni degli anni precedenti, la trasformazione di DTA in credito d'imposta non ha ridotto i costi delle imprese; ha permesso invece di anticipare la riduzione delle imposte

¹¹ La misura è stata estesa a certe condizioni anche ad altre aree geografiche (Zone economiche speciali e Zone logistiche semplificate).

da versare che si sarebbe comunque verificata nel corso del tempo. Ha determinato, quindi, un vantaggio in termini di liquidità, preferibile rispetto ad una riduzione del reddito imponibile per le imprese con redditività bassa o nulla o con difficoltà nell'accesso al credito.

Un altro esempio di incentivo fiscale con vantaggi in termini di liquidità è quello introdotto nel 2020 per le imprese che cedevano crediti deteriorati (*non-performing loans, NPL*). L'incentivo consisteva nella possibilità di trasformare in crediti d'imposta talune DTA per un ammontare proporzionale al valore dei crediti deteriorati ceduti a terzi.

L'agevolazione, originariamente applicabile alle cessioni avvenute nel 2020 e poi prorogata a tutto il 2021, permetteva alla società cedente di trasformare in credito d'imposta DTA relative a perdite fiscali e ACE per un importo sostanzialmente pari a circa il 5 per cento del valore nominale dei crediti ceduti, per un valore massimo di questi ultimi pari a 2 miliardi di euro. Le cessioni agevolabili erano esclusivamente quelle effettuate verso soggetti non legati da un rapporto di controllo o non controllati, anche indirettamente, dallo stesso soggetto. Per usufruire dell'agevolazione era richiesto il pagamento per 10 anni di un canone dell'1,5 per cento annuo su un valore pari al più alle DTA trasformate in credito d'imposta.

Anche in questo caso l'incentivo consentiva di anticipare la fruizione delle minori imposte corrispondenti a tali DTA, di cui altrimenti le imprese avrebbero usufruito in anni successivi, determinando nell'immediato una riduzione del fabbisogno di liquidità connesso con il versamento di imposte.

Per le banche gli incentivi che prevedono la trasformazione di DTA in crediti d'imposta permettono anche di incrementare i fondi propri, grazie alla sostituzione di poste che debbono essere dedotte dal CET1, come le DTA, in veri e propri crediti, che non vanno invece dedotti.

Alcune valutazioni dell'efficacia degli incentivi alle imprese. – Misure di incentivazione fiscale agli investimenti delle imprese si sono rivelate molto efficaci per stimolare la crescita e l'ammodernamento del capitale produttivo. Un esempio rilevante è costituito dal super- e iperammortamento¹². Queste misure sono state introdotte all'indomani di due episodi recessivi importanti e ravvicinati – la crisi finanziaria globale e quella del debito sovrano – al termine dei quali la spesa per investimenti

¹² Banca d'Italia, *Relazione annuale sul 2016*, Roma, 31 maggio 2017, riquadro “L'andamento degli investimenti e la ripresa ciclica”, pag. 68.

produttivi nel nostro paese risultava inferiore di quasi il 20 per cento rispetto al valore pre-crisi. Secondo le nostre valutazioni, le misure hanno fornito un impulso all'accumulazione di capitale produttivo complessivamente pari a 3,5 punti percentuali nel triennio 2016-2018. Sebbene parte dell'impatto possa aver riflesso anche un anticipo dei piani di spesa, la misura ha dato un contributo indubbiamente rilevante alla riattivazione del ciclo economico. Nel 2016 il prodotto ha nettamente accelerato (all'1,4 per cento, dallo 0,6 dell'anno precedente) e il contributo alla crescita degli investimenti in beni diversi dalle costruzioni è quasi raddoppiato, portandosi a circa 0,7 punti percentuali (da 0,4), un valore superato in seguito solo nel 2021.

Tale valutazione è corroborata anche dalle indicazioni ricavabili dai giudizi espressi nel corso degli anni dalle imprese nell'indagine sulle imprese industriali e dei servizi (Invind)¹³ e nei sondaggi congiunturali, da cui è anche emerso che la misura non ha perso di efficacia nel corso del tempo, favorendo principalmente le aziende grandi e maggiormente innovative.

Nell'indagine del 2017, la quota di imprese che aveva impiegato almeno un'agevolazione per gli investimenti era aumentata a circa il 50 per cento (da poco sopra il 40 dell'anno precedente). Era inoltre salita a quasi un terzo la quota delle aziende beneficiarie secondo cui gli incentivi avrebbero determinato un incremento dell'accumulazione (erano state circa un quinto nel 2016). L'utilizzo delle agevolazioni connesse con il piano nazionale Industria 4.0 è stato più diffuso fra le aziende grandi e fra quelle che già in passato indicavano di aver compiuto investimenti significativi in tecnologie digitali avanzate.

Per quanto riguarda gli incentivi fiscali alla spesa in R&S, negli ultimi anni si registra in Italia un deciso aumento del sostegno alle attività innovative¹⁴. In linea generale, l'evidenza empirica comparata disponibile per questo tipo di incentivi confermerebbe la loro efficacia in termini di aumento degli investimenti e dell'occupazione; tali effetti si manifesterebbero anche con l'aumento delle imprese che intraprendono attività in R&S¹⁵. Nostre analisi

¹³ L'indagine raccoglie annualmente informazioni sugli investimenti, il fatturato, l'occupazione e altre variabili economiche delle imprese industriali e dei servizi italiane con almeno 20 addetti. Per maggiori dettagli <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/indagine-imprese/index.html>.

¹⁴ OECD (2021), *R&D Tax Incentives: Italy, 2021*, Directorate for Science, Technology and Innovation, December 2021.

¹⁵ OECD (2020), *The effects of R&D tax incentives and their role in the innovation policy mix: Findings from the OECD microBeRD project, 2016-19*, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 92, OECD Publishing, Paris.

evidenziano come i crediti d'imposta per la R&S in Italia abbiano aumentato significativamente la spesa in R&S delle imprese, agendo prevalentemente su quelle che già investivano in R&S¹⁶.

Alcune analisi empiriche¹⁷ indicano che nel nostro paese incentivi automatici agli investimenti privati si sono dimostrati efficaci nel promuovere l'accumulazione di capitale e l'ammodernamento dei processi produttivi nelle aree in ritardo di sviluppo e hanno sostenuto il recupero ciclico in fasi di debolezza congiunturale. In particolare, nell'esperienza italiana, il credito di imposta, in quanto incentivo automatico, sarebbe stato più efficace rispetto a sussidi diretti, con ricadute positive anche sull'occupazione.

Con riferimento al settore bancario, l'incentivo alla cessione di NPL introdotto nel 2020, insieme ad altre azioni poste in essere dalle autorità pubbliche, ha offerto un contributo significativo alla gestione e alla riduzione dei crediti deteriorati, che si erano accumulati in quantità ingenti a seguito delle due profonde recessioni seguite alla crisi globale finanziaria nel 2008 e a quella dei debiti sovrani nel biennio 2011-12.

Nel 2015 il rapporto tra NPL al netto delle rettifiche di valore e totale dei crediti aveva raggiunto il picco del 9,8 per cento, un valore molto elevato sia nel confronto storico sia rispetto alla media degli altri paesi dell'area dell'euro. L'eccezionale incremento dei crediti deteriorati rappresentava per diversi osservatori una seria minaccia per la stabilità del sistema finanziario italiano.

Nel corso degli ultimi sette anni si è assistito invece a una graduale e significativa riduzione, che ha condotto a giugno del 2022 a un'incidenza netta dei crediti deteriorati dell'1,5 per cento, sostanzialmente in linea con i valori degli altri paesi dell'area dell'euro. A questa positiva evoluzione hanno contribuito una serie di fattori. Se il miglioramento congiunturale ha favorito una drastica riduzione del flusso di nuovi NPL sul totale dei crediti alla clientela, sceso dal picco del 6,7 per cento dell'ultimo trimestre del 2013 agli attuali valori intorno all'1 per cento, anche le azioni da parte delle autorità pubbliche sono state importanti nel favorire la forte riduzione delle consistenze accumulate. Oltre all'incentivo fiscale e alla forte pressione esercitata dalle autorità di vigilanza sugli intermediari per una migliore gestione dei crediti

¹⁶ F. Calvino, S. De Santis, I. Desnoyers-James, S. Formai, I. Goretti, S. Lombardi, F. Manaresi, G. Perani (2022), *Closing the Italian digital gap: The role of skills, intangibles and policies*, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 126, OECD Publishing, Paris.

¹⁷ G. De Blasio e F. Lotti in M. Draghi (2010), *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, Banca d'Italia, Seminari e convegni, No. 4.; Servizio del bilancio del Senato (2014), *Gli incentivi agli investimenti privati: misure adottate e valutazioni dell'efficacia dal 2000 ad oggi*, XVII legislatura, Nota breve n. 6.

deteriorati¹⁸, sono state rilevanti alcune azioni messe in atto a livello nazionale, come il meccanismo della GACS, che prevede una garanzia dello Stato, concessa a condizioni di mercato, sulle tranche senior di cartolarizzazioni di crediti in sofferenza¹⁹.

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

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

In particolare, la misura è stata uno degli elementi che hanno concorso alla buona riuscita dell'operazione che ha portato all'acquisizione di Banca Carige da parte del gruppo BPER, consentendo un beneficio patrimoniale, stimato preliminarmente da BPER nella presentazione al mercato dei risultati di settembre 2022, in circa 65 punti base di CET1 ratio. Il provvedimento consente nel caso di BPER la conversione in crediti fiscali di circa 450 milioni di attività per imposte anticipate, a fronte del pagamento di una commissione pari al 25%. Analogamente, la misura ha sostenuto l'acquisizione di Banca regionale di Sviluppo da parte di Banco di Credito Popolare.

¹⁸ In particolare, si è richiesto agli intermediari di rafforzare le procedure di recupero interne e di colmare le significative carenze informative sui crediti che ne ostacolavano la cessione a causa dell'elevato premio per il rischio richiesto dagli eventuali acquirenti. In prospettiva, la riforma regolamentare che ha introdotto in Europa il cosiddetto approccio "di calendario" contribuisce a diminuire il rischio che le banche possano adottare in futuro politiche di accantonamento poco prudenti. Cfr. "Le norme europee sul *calendar provisioning* e sulla classificazione della clientela da parte delle banche", Audizione del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco, Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, 10 febbraio 2021.

¹⁹ Tra il 2017 e il 2021, circa il 54 per cento delle sofferenze è stato ceduto attraverso operazioni di cartolarizzazione assistite da GACS. Al 30 giugno del 2022 erano state completate 46 operazioni, a fronte delle quali erano stati emessi titoli per poco meno di 27 miliardi, di cui circa 22 di tranche senior. Grazie a una serie di accorgimenti volti a incentivare comportamenti corretti da parte di tutti gli attori coinvolti, sono stati minimizzati i rischi di escussione della garanzia pubblica, che risulta al momento coperta dal fondo GACS, senza la necessità di ulteriori stanziamenti governativi. Sono in corso le interlocuzioni con la Commissione europea ai fini del rinnovo dello strumento, giunto a scadenza lo scorso 14 giugno. Cfr. Rapporto sulla stabilità finanziaria, 2, 2022.

2.2 I bonus edilizi.

Nel corso degli anni, a partire dal 1998, il legislatore ha introdotto numerose agevolazioni fiscali per interventi di recupero del patrimonio edilizio²⁰ e, in tempi più recenti, per interventi volti a migliorare l'efficienza energetica degli edifici o a diminuire il rischio sismico²¹. Le misure consistono in una serie di detrazioni d'imposta paramtrate alle spese sostenute; sono state oggetto nel tempo di numerose proroghe e modifiche che hanno interessato l'aliquota di detrazione, i limiti massimi di spesa, la tipologia di interventi agevolabili e la platea dei beneficiari.

Prima del 2020, salvo alcune limitate eccezioni, queste misure agevolative potevano essere fruite solo direttamente dal soggetto che aveva sostenuto le spese, facendo valere le detrazioni in quote annuali a scomputo delle imposte indicate nella dichiarazione dei redditi.

L'unica alternativa all'utilizzo sotto forma di detrazioni venne introdotta, nel 2016-2017, in relazione alle detrazioni per interventi di efficienza energetica (cd. "ecobonus") e riduzione del rischio sismico (cd. "sismabonus") realizzati su edifici condominiali: per tali detrazioni, infatti, venne stabilita la possibilità di optare per la trasformazione della detrazione in crediti d'imposta cedibili a terzi (peraltro, in una prima versione, la cessione era possibile solo per i contribuenti incipienti e solo nei confronti dei soggetti fornitori).

Un cambiamento radicale si è avuto nel 2020, quando il DL 34/2020 (cd. "Decreto Rilancio") ha introdotto, senza abrogare le precedenti misure, il cd. "Superbonus" e ha stabilito un nuovo regime di utilizzabilità per le agevolazioni per interventi edilizi. Al contribuente, infatti, è stata concessa la possibilità di optare, in luogo dell'utilizzo diretto della detrazione, per un contributo sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto (anticipato dai fornitori²²) o per la cessione, sotto forma di credito d'imposta, della detrazione spettante. Il regime di cedibilità dei crediti d'imposta è stato oggetto di numerosi interventi legislativi a seguito dei quali i crediti risultano ora cedibili a qualunque soggetto solo in sede di prima cessione. Le cessioni

²⁰ Interventi di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazioni, recupero o restauro della facciata esterna degli edifici, eliminazione di barriere architettoniche.

²¹ Quali, ad esempio, l'acquisto e posa in opera di schermature solari, finestre e infissi, impianti di climatizzazione invernale.

²² Ai fornitori spetta un credito d'imposta pari alla detrazione ceduta dal committente, che possono a loro volta cedere a terzi.

successive alla prima, invece, sono possibili (fino a un massimo di tre) solo nei confronti di banche e intermediari finanziari iscritti all'albo previsto dall'articolo 106 del TUB, di società appartenenti a un gruppo bancario iscritto all'albo di cui all'articolo 64 del TUB o di imprese di assicurazione autorizzate a operare in Italia; per le banche e i gruppi bancari, inoltre, è sempre consentita la cessione a favore dei clienti professionali privati con cui abbiano stipulato un contratto di conto corrente. Da ultimo, il Governo ha stabilito che dal 17 febbraio 2023 non è più possibile optare per i nuovi interventi per lo sconto sul corrispettivo dovuto né per la cessione del credito d'imposta. Per questi, quindi, si ritorna all'originaria previsione secondo cui la detrazione può essere fruita unicamente in dichiarazione dei redditi, a scomputo dell'imposta, dal soggetto che ha commissionato i lavori. Al contempo, il decreto ha introdotto nuove disposizioni che circoscrivono i casi in cui può configurarsi la responsabilità in solido dei fornitori e dei cessionari dei crediti, compresi i clienti delle banche.

Al momento della sua introduzione era previsto che il Superbonus fosse in vigore per gli interventi realizzati fino alla fine del 2021. L'incentivo è stato poi prorogato: fino a dicembre 2022 con la stessa aliquota di detrazione e al 2025 con aliquote decrescenti nel tempo (fino al 65 per cento).

Il Superbonus ha avuto un impatto assai significativo sul settore delle costruzioni ed è incluso tra gli interventi del PNRR in materia di impatto ambientale degli edifici residenziali²³.

Sulla base dei dati dell'ENEA, gli investimenti residenziali realizzati con questo incentivo alla fine dello scorso gennaio ammontano complessivamente a circa 46 miliardi (fig. 2). Nel complesso, gli investimenti in abitazioni nei primi tre trimestri del 2022 sono cresciuti di quasi il 40 per cento rispetto allo stesso periodo del 2019 e il comparto delle costruzioni ha registrato notevoli aumenti del valore aggiunto e dell'occupazione (dell'ordine del 27 e del 18 per cento, rispettivamente); si tratta di dinamiche molto sostenute, anche se si tiene conto dell'andamento dei prezzi e dei costi dell'edilizia.

²³ Il superbonus è classificato come misura *climate-related*, e in quanto tale contribuisce a soddisfare la richiesta che almeno il 37 per cento delle misure del PNRR sia destinato a promuovere la transizione verde. Secondo le stime ufficiali, il superbonus ridurrà le emissioni di CO₂ di circa 0,677 milioni di tonnellate all'anno a partire dal 2027. Nostre analisi suggeriscono però che, se valutato solo sotto l'aspetto ambientale, lo strumento andrebbe considerato relativamente poco efficiente. Cfr. Alpino, M., Citino, L. e Zeni, F. (2022), *Costs and benefits of the green transition envisaged in the Italian NRRP. An evaluation using the Social Cost of Carbon*, Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 720.

Secondo le nostre indagini presso le imprese, nei primi nove mesi del 2022, circa il 70 per cento delle imprese operanti nell'edilizia residenziale ha svolto lavori che hanno usufruito almeno in parte del Superbonus per l'efficientamento energetico. Per quasi la metà delle aziende interessate l'incentivo ha riguardato almeno un terzo della produzione realizzata nell'edilizia privata, pur a fronte di difficoltà connesse con la percepita incertezza normativa, con la cessione dei crediti d'imposta e, in misura minore, con il reperimento di materiali di costruzione²⁴.

Si può stimare, utilizzando tecniche econometriche basate sull'analisi controfattuale, che circa la metà degli investimenti che hanno beneficiato del Superbonus abbiano carattere aggiuntivo (non si sarebbero cioè verificati in assenza dell'incentivo)²⁵. Anche tenendo conto delle imposte e dei contributi sociali versati a fronte dell'aumento dell'attività del settore, gli oneri della misura per il bilancio pubblico restano comunque ingenti.

Sulla base di prime valutazioni, questi oneri netti hanno avuto un profilo crescente nel biennio, riflettendo la forte accelerazione nel ricorso alla misura; si ridimensioneranno a partire dall'anno in corso per effetto della riduzione dell'aliquota prevista dalla normativa.

Stando alle attuali regole contabili, gli effetti del Superbonus sull'indebitamento netto si manifestano gradualmente, secondo la tempistica di fruizione dell'agevolazione. Date le modalità di utilizzo dei crediti in rate pluriennali e la loro contabilizzazione "per cassa", i maggiori costi e gli effetti indotti si verificano infatti in momenti diversi sui conti pubblici: nel biennio 2021-2022 il disavanzo ha beneficiato in misura sostanziale delle maggiori entrate connesse con la crescita dell'attività economica nel comparto edilizio; i costi legati all'utilizzo dei crediti d'imposta maturati si registreranno invece in larga misura negli anni successivi. Questa modalità di registrazione potrebbe peraltro essere rivista, se le autorità statistiche maturassero la convinzione che – data la possibilità di trasferire il bonus dal beneficiario iniziale a terze parti – l'incentivo ha natura rimborsabile (*payable*) invece che non rimborsabile (*non payable*)²⁶. Un incentivo *non-payable* viene registrato nell'indebitamento netto solo al momento in cui effettivamente viene utilizzato (ad esempio in compensazione, se si tratta di un credito d'imposta), mentre uno *payable*

²⁴ Fonte: Sondaggio congiunturale sulle imprese industriali e dei servizi.

²⁵ Cfr. Olivieri, E., e Renzi, F. (2023), *Il Superbonus: impatto sui conti pubblici e sul settore edilizio*, Banca d'Italia, mimeo.

²⁶ Cfr. Eurostat, *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010*, 2022 edition.

viene incluso già quando matura. Su questo aspetto dovrebbe incidere, per il futuro, la recente decisione del Governo di impedire la cedibilità dei crediti.

3. Caratteristiche e disegno degli incentivi fiscali

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

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

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

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

rischia di avvantaggiare le cosiddette *incumbents*, spesso in grado di ottenere comunque le risorse necessarie a realizzare l'investimento.

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

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

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

Indicazioni utili circa la gestione del problema delle frodi si possono ricavare dall'esperienza avuta con i bonus edilizi. La trasformazione della detrazione in un

credito d'imposta cedibile ha determinato la moltiplicazione dei soggetti coinvolti e delle possibili frodi, rendendo l'attività di controllo più complicata e costosa. In una prima fase, caratterizzata da una circolazione dei crediti d'imposta praticamente illimitata, si sono registrati ingenti volumi di frodi che hanno determinato la necessità di interventi legislativi di natura correttiva tesi ad arginare il fenomeno. L'introduzione di limiti al numero e alla tipologia di cessioni possibili ha contribuito al raggiungimento di questo obiettivo, ma ha finito per penalizzare anche le imprese virtuose. Il fatto che la quasi totalità dei comportamenti fraudolenti abbia riguardato fattispecie prive in origine di un rigoroso apparato di controlli di natura preventiva (asseverazione tecnica con copertura assicurativa e visto di conformità), conferma l'importanza di simili presidi.

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

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

La Direttiva europea è stata approvata a dicembre scorso e deve essere recepita dagli Stati entro il 2023; si applica a tutti i gruppi, multinazionali e nazionali, con più di 750 milioni di ricavi e prevede l'applicazione di un'imposta aggiuntiva nel caso in cui il gruppo, a livello di singola giurisdizione, sia stato assoggettato a un'imposizione effettiva inferiore al 15 per cento. Sulla base delle nuove regole, ad esempio, la concessione di un ammortamento accelerato, o anche immediato, non riduce la tassazione effettiva ai fini del calcolo dell'imposta minima; viceversa, la concessione di un credito d'imposta la riduce. Inoltre, i crediti d'imposta che non sono recuperabili con certezza nell'arco temporale di 4 anni da parte dell'impresa beneficiaria (tra questi sembrerebbero rientrare i crediti d'imposta utilizzabili solamente per compensare altre imposte, e non rimborsabili), producono una maggiore riduzione dell'effective tax rate rispetto a quelli che invece sono considerati recuperabili entro 4 anni. Al riguardo, va considerato che l'effective tax rate è calcolato come rapporto tra imposte di competenza e reddito lordo. La concessione di un ammortamento accelerato non modifica le imposte di competenza

grazie alla contabilizzazione di imposte anticipate. Secondo le regole stabilite dall'OCSE e riprese nella Direttiva europea, i crediti recuperabili in 4 anni debbono essere aggiunti al denominatore, mentre quelli non recuperabili riducono il numeratore, con un maggior effetto di riduzione dell'effective tax rate.

4. Monitoraggio, valutazione e razionalizzazione delle spese fiscali

L'ordinamento tributario italiano è stato interessato dallo stratificarsi, nel corso degli anni, di numerose disposizioni a vantaggio di specifiche categorie di contribuenti o tipologie di attività. Queste deroghe sono di norma introdotte sulla base di considerazioni di efficienza economica (correggere esternalità, promuovere la produzione di beni pubblici) o equitative (tutelare condizioni socio-economiche particolarmente vulnerabili).

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

L'opacità dovuta all'accumularsi di spese fiscali contribuisce inoltre a produrre duplicazioni e sovrapposizioni a volte irrazionali (ad esempio, coesistono agevolazioni per l'uso di fonti di energia rinnovabili e per quello di fonti fossili). In alcuni casi diventa difficile anche per il decisore politico misurare il grado di equità del prelievo e l'impatto complessivo del sistema di *tax-benefit* sugli incentivi e sulle scelte di persone e imprese.

Inoltre, come ricordato, a parità di altre condizioni un'agevolazione fiscale risulta meno evidente nel bilancio dello Stato rispetto a uno specifico programma di spesa. Un eccesso di spese fiscali rende più difficile per i cittadini cogliere l'effettivo impatto sui conti pubblici delle decisioni prese in passato, riducendo l'*accountability* dei *policy makers*. Ciò a sua volta

può tradursi in una composizione inefficiente del bilancio e in una eccessiva tendenza al disavanzo.

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

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

Allo stato, in nessuna delle sei edizioni del rapporto programmatico è presente un concreto piano d'intervento sulle spese fiscali, ma solo indicazioni di massima. Solo il primo, del 2017, ha individuato due possibili "approcci": collegare la revisione delle spese a un potenziamento delle deduzioni e detrazioni a favore di famiglie e lavoro; oppure intervenire "orizzontalmente" sulle spese per ridurre l'importo complessivo e quindi l'impatto su efficienza e trasparenza del sistema tributario; allo stesso tempo ha rinviato questi interventi a futuri progetti di più generale e strutturale riforma tributaria. I documenti successivi hanno ribadito la necessità di inserire gli interventi nell'ambito di una più ampia riforma, collegando l'intervento all'attuazione del PNRR (2021 e 2022) o ad obiettivi diversi, come evitare l'aumento della pressione fiscale (2018) o incentivare gli investimenti, anche in chiave ambientale (2019 e 2020).

La funzione conoscitiva del rapporto sulle spese fiscali potrebbe essere rafforzata sotto diversi aspetti: escludendo alcune voci, che l'evoluzione normativa ha ormai incorporato nel *benchmark* rispetto al quale sono individuate le spese²⁷; individuando ed esponendo separatamente misure che, per varie ragioni sociali o di coerenza del sistema tributario, risulta inopportuno mettere in discussione; quantificando il maggior numero

²⁷ La misurazione dell'entità e del numero delle *tax expenditures* comporta per definizione un margine di discrezionalità, connesso all'individuazione del *benchmark* rispetto al quale stabilire se una certa attività o soggetto gode di un trattamento "agevolato".

possibile di spese per individuare quelle da eliminare perché di ammontare nullo, trascurabile o indefinito; identificando categorie di beneficiari che consentano di individuare *ictu oculi* le duplicazioni; effettuando con maggiore frequenza analisi degli effetti microeconomici e delle ricadute sociali delle singole spese fiscali, come previsto dalla norma istitutiva del monitoraggio.

Un rapporto così arricchito potrebbe verosimilmente rendere più semplice attuare interventi di razionalizzazione degli incentivi fiscali, a partire dall'eliminazione delle duplicazioni e dal coordinamento di quelle con diversi beneficiari ma relative alla stessa missione di spesa. In generale, questi interventi dovrebbero mirare a stabilizzare il quadro normativo per garantire maggiore certezza a famiglie ed imprese e per assicurare che il sistema tributario sia percepito come equo, affidabile e trasparente. L'incertezza in ambito fiscale può tra l'altro minare l'efficacia delle misure di incentivo. La Banca d'Italia ha ribadito in più occasioni l'importanza di un quadro normativo fiscale stabile e della coerenza nella direzione degli interventi che diano certezza a chi produce e consuma, investe e risparmia.

In tema di incentivi fiscali alle imprese, ad esempio, solo con la legge di bilancio 2022 si è stabilizzato su base pluriennale l'impianto normativo per gli investimenti 4.0 e in ricerca e sviluppo, dopo che per diversi anni si era proceduto con proroghe annuali e continue modifiche delle misure agevolative. Sempre in tema di norme fiscali di vantaggio per le imprese, appare emblematica anche l'instabilità normativa dell'Aiuto alla crescita economica (ACE), introdotto nel 2011 e che ha avuto riflessi positivi di riduzione dell'indebitamento delle imprese. Nel 2017, ci fu un tentativo di modificare in modo strutturale la base di calcolo dell'incentivo – depotenziandolo in maniera decisa – con una norma contenuta in un decreto-legge, con una successiva marcia indietro con la legge di conversione pochi mesi dopo. La Legge di Bilancio 2019 abrogò addirittura l'ACE e la sostituì con una misura meno potente di incentivo alla capitalizzazione delle imprese (la “Mini-Ires”) di difficile applicazione, sulla quale si intervenne pochi mesi dopo con un tentativo di semplificazione. La legge di Bilancio 2020 abrogò poi la Mini-Ires reintroducendo l'ACE in modo retroattivo dal 2019. Anche il quadro normativo degli investimenti in innovazione ha avuto un percorso travagliato di instabilità. Il credito d'imposta ricerca e sviluppo è stato riformato in modo strutturale con la legge di Bilancio 2020, dopo che nella sua precedente versione (attuata a partire dal 2015) ha manifestato notevoli difficoltà applicative che hanno richiesto una sanatoria (i cui termini sono stati ulteriormente prorogati dalla legge di bilancio 2023). Il patent box introdotto con la legge di Stabilità per il 2015 – che esentava una parte dei redditi derivanti dall'utilizzo di beni immateriali – è stato abrogato dal 2022 e sostituito con un ulteriore incentivo fiscali sui costi dell'investimento, sotto forma di extra-deduzione, che tende a sovrapporsi proprio con le misure agevolative sugli investimenti in ricerca e sviluppo che assumono invece la forma di crediti d'imposta.

* * *

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

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

TAVOLE E FIGURE

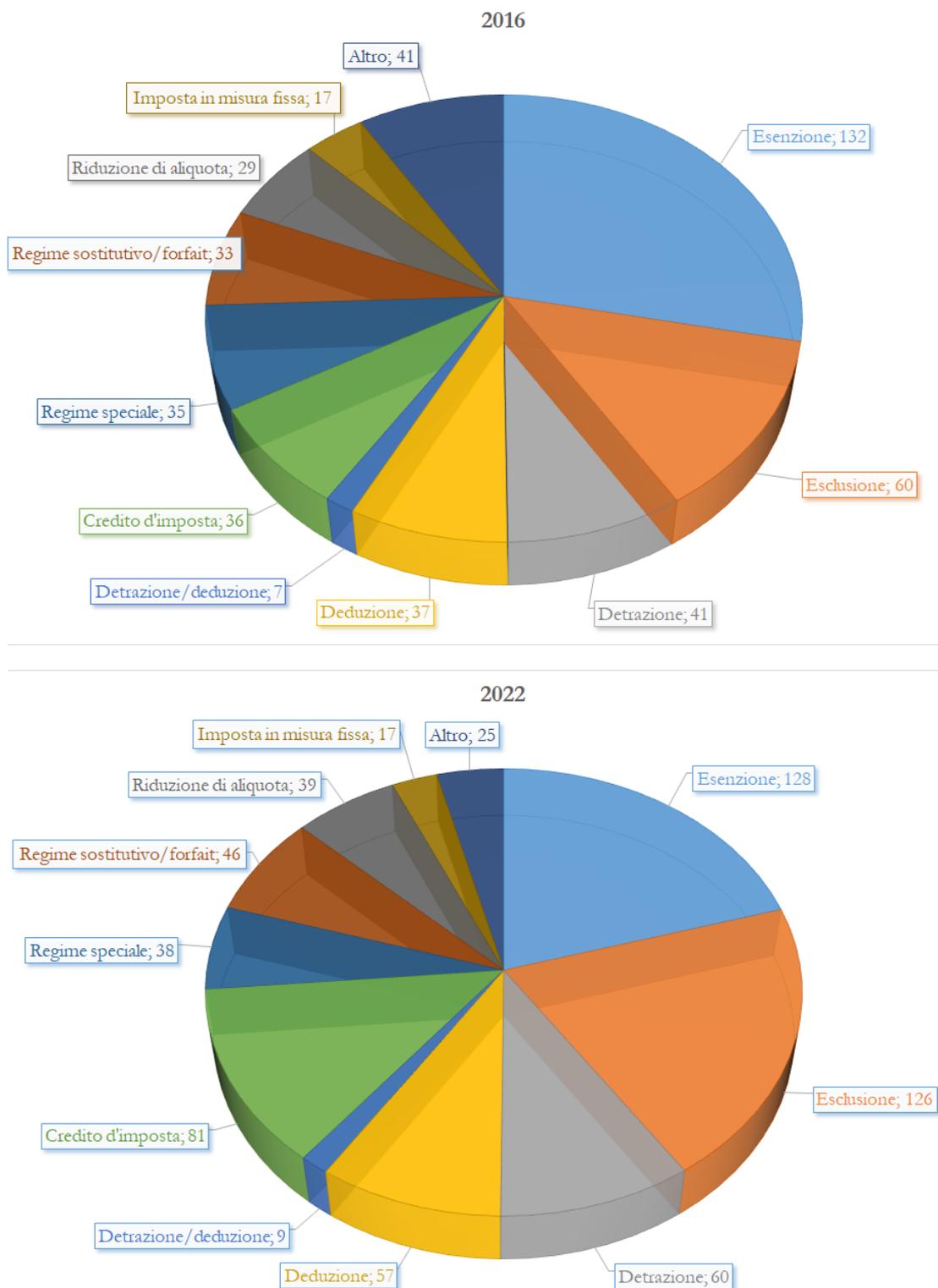
Spese fiscali erariali di importo superiore a 1 miliardo di euro

Descrizione	Missione	Tributo	Natura delle misure	Effetti finanziari (in mln. di euro)				Soggetti e categorie dei beneficiari
				2023	2024	2025	Media 2023-2025	
“Bonus ristrutturazione” 50%-110%	19	Irpef	Detrazione	-9.765,9	-9.843,7	-10.002,0	-9.870,5	Personе fisiche
Assegno unico e universale per i figli a carico	24	Irpef	Esclusione	-5.360,1	-5.499,0	-5.563,8	-5.474,3	Personе fisiche
“Ecobonus” 55%-65%-110%	19	Irpef e Ires	Detrazione	-4.711,7	-4.663,6	-4.644,4	-4.673,2	Personе fisiche e giuridiche
Spese sanitarie 19%	20	Irpef	Detrazione	-3.746,8	-3.746,8	-3.746,8	-3.746,8	Personе fisiche
Rendita catastale dell'abitazione principale e delle relative pertinenze	19	Irpef	Deduzione	-3.435,9	-3.435,9	-3.435,9	-3.435,9	Personе fisiche
Pensioni di guerra e analoghe, per ciechi civili e sussidi corrisposti dallo Stato e da altri enti pubblici a titolo assistenziale	26	Irpef	Esenzione	-3.328,3	-3.328,3	-3.328,3	-3.328,3	Personе fisiche
Investimenti in beni strumentali nuovi “Industria 4.0”	11	(In compensazione)	Credito d'imposta	-5.317,9	-3.302,6	-379,4	-3.000,0	Imprese e lavoratori autonomi
Cedolari secche sui canoni derivanti dalla locazione di immobili a uso abitativo	19	Imposta sostitutiva	Regime sostitutivo	-2.744,4	-2.744,4	-2.744,4	-2.744,4	Personе fisiche
“Nuovo” regime forfettario agli effetti dell’IVA, dell’Irpef e dell’IRAP	29	Irpef, IVA e IRAP	Regime sostitutivo	-2.717,5	-2.717,5	-2.717,5	-2.717,5	Soggetti e categorie particolari
Contributi versati alle forme di previdenza complementari	25	Irpef	Deduzione	-2.472,9	-2.472,9	-2.472,9	-2.472,9	Personе fisiche
Atti di trasferimento a titolo oneroso aventi a oggetto la prima casa di abitazione	19	Imposta di registro	Riduzione di aliquota	-2.421,7	-2.421,7	-2.421,7	-2.421,7	Personе fisiche
Finanziamenti a medio e lungo termine	19	Imposte di registro, bollo, ipocatastali e tasse cc. gg.	Regime sostitutivo	-2.398,1	-2.398,1	-2.398,1	-2.398,1	Banche e assicurazioni
“Sisma-bonus” del 50%-110%	19	Irpef	Detrazione	-1.763,2	-2.139,6	-2.368,3	-2.090,4	Personе fisiche
“Bonus facciate” del 90%, ridotta al 60% per l'anno 2022	19	Irpef e Ires	Detrazione	-2.084,1	-2.084,1	-2.084,1	-2.084,1	Personе fisiche e giuridiche
“Ecobonus condominiale” del 70%-75%-110%	19	Irpef	Detrazione	-900,6	-2.007,9	-3.115,2	-2.007,9	Personе fisiche e giuridiche
Riconoscimento maggior valore da rivalutazione dei beni materiali e immateriali e delle partecipazioni in società controllate e collegate	11	Imposta sostitutiva	Regime sostitutivo	-350,9	-2474,2	-2.474,2	-1.766,4	Imprese
Investimenti in beni strumentali nuovi diversi da quelli “Industria 4.0”	11	(In compensazione)	Credito d'imposta	-1.332,0	-1.187,0	-1.150,7	-1.223,2	Imprese e lavoratori autonomi
Impiego di prodotti energetici nei lavori agricoli e assimilati	9	Accisa	Riduzione di aliquota	-1.206,4	-1.206,4	-1.206,4	-1.206,4	Soggetti e categorie particolari
Impiego di gasolio impiegato come carburante per l'autotrasporto merci ed altre categorie di trasporto passeggeri	11	Accisa	Riduzione di aliquota	-1.157,1	-1.157,1	-1.157,1	-1.157,1	Soggetti e categorie particolari

Missioni: 9 = agricoltura, politiche agroalimentari e pesca; 11 = competitività e sviluppo imprese; 19 = casa e assetto urbanistico; 20 = tutela della salute; 24 = diritti sociali, politiche sociali e famiglia; 25 = politiche previdenziali; 26 = politiche per il lavoro; 29 = politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica.

Fonte: elaborazione su dati del Rapporto annuale sulle spese fiscali, anno 2022

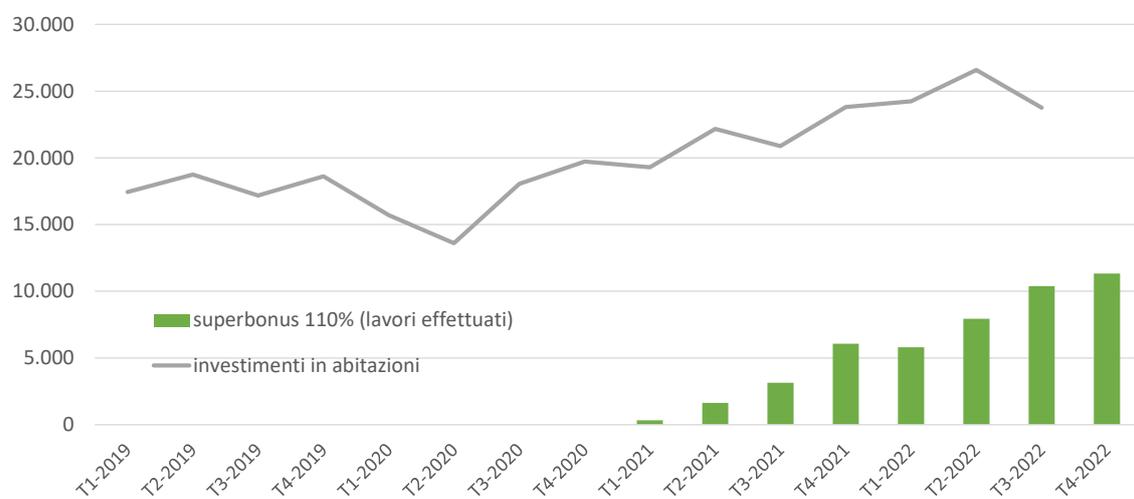
Numero delle spese fiscali per natura (2016 e 2022)



Fonte: elaborazione su dati del Rapporto annuale sulle spese fiscali, anni 2016 e 2022.

Figura 2

**Investimenti in abitazioni e valore degli interventi conclusi
che si sono avvalsi del “Superbonus”**
(milioni di euro)



Fonti: Istat, Conti nazionali (per gli investimenti), ed ENEA

