

LA SPESA PUBBLICA TRA RIFORMA DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA EUROPEO ED ESIGENZE DI UNA PIÙ EFFICACE ED EFFICIENTE *SPENDING REVIEW*.

IL CASO ANOMALO DELLE *TAX EXPENDITURES*.

Relazione al Convegno “*Pubbliche amministrazioni nel segno della finanza*”, organizzato nell’ambito del progetto FinPA (8 marzo 2024),

di *Andrea Mondini**

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. La riforma del Patto di stabilità e crescita europeo. - 3. L’introduzione di una fase *top-down*, di matrice euro-unitaria, nel processo di programmazione/revisione della spesa. - 4. I problemi della *spending review* italiana. - 5. Spese fiscali e *spending review* - 6. (segue): l’incidenza sugli equilibri di bilancio dei crediti d’imposta speciali (*bonus edilizi*).

1. Introduzione

Ringrazio vivamente gli organizzatori del convegno e la Prof.ssa D’Alterio in particolare per l’invito. Nello spirito di un *kick off meeting* di un progetto di ricerca, non porterò delle posizioni assertive ma piuttosto dubitative; o, per meglio dire, vorrei offrire degli spunti di riflessione intorno ad alcuni aspetti e criticità, suggerendoli come possibili oggetti della ricerca di questo importante progetto, in quanto meritevoli di essere approfonditi, e sollecitando magari il confronto con i colleghi su alcune questioni.

Il macro-tema che ho scelto per sviluppare qualche riflessione è quello della spesa pubblica. La domanda di fondo che si può delineare è la seguente: qual è la capacità modellante delle regole finanziarie generali, euro-nazionali, in materia di spesa, rispetto alla Pubblica Amministrazione? Ciò va inteso in senso ampio: rispetto, cioè, alla programmazione e all’esercizio delle funzioni amministrative, alle procedure, all’organizzazione, ecc.

Un tema così è, ovviamente, vastissimo e quindi “intrattabile”: ma ho pensato di declinarlo da un lato in connessione con l’attuale riforma in corso del Patto di Stabilità e Crescita europeo, e dall’altro con riferimento a un settore di spesa particolare, quello delle c.d. spese fiscali.

* Professore Associato di Diritto finanziario e di Diritto tributario, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università di Bologna “*Alma Mater Studiorum*”.

2. La riforma del Patto di Stabilità e Crescita europeo

Volendo parlare della riforma del PSC, prendo a riferimento il progetto di nuovo regolamento sul braccio preventivo licenziato lo scorso 22 febbraio dal c.d. trilogio e inviato al Parlamento europeo per la prima lettura.

Le principali novità della riforma sono le seguenti.

In primo luogo, viene superato il modello di coordinamento incentrato sull'Obiettivo di medio termine (OMT), cioè sul valore dell'indicatore costituito dal rapporto tra saldo strutturale e PIL potenziale di ogni Paese membro.

Verrà introdotto un nuovo indicatore macroeconomico unico e semplificato per attuare la *governance* e il coordinamento delle politiche economiche e fiscali nazionali. Si tratta della *spesa primaria complessiva netta*, che non tiene conto:

- a) della spesa per interessi (perché è una componente della spesa pubblica che non è sotto il diretto controllo politico dello Stato);
- b) anche di altre componenti, come la componente ciclica di spesa connessa ai sussidi di disoccupazione, gli incrementi di spesa coperti da manovre discrezionali sulle entrate (che sono incrementi di spesa *una tantum*), le spese sostenute con finanziamenti europei o cofinanziamenti nazionali a programmi europei (come il PNRR).

Pertanto, viene messa al centro del nuovo modello di coordinamento preventivo la spesa pluriennale. Naturalmente, questa centralità non è fine a sé stessa, ma è in funzione della sostenibilità del debito e del rispetto del criterio del disavanzo così come fissati, entrambi, dal Protocollo n. 12 del TFUE (i noti criteri di *Maastricht*, che rimangono immutati: rapporto debito/PIL= 60%; rapporto deficit/PIL= 3%). In un certo senso, si passa da un metodo di programmazione *annuale*, a scorrimento pluriennale, di una grandezza di sintesi non osservabile (il saldo strutturale), ad un metodo di programmazione pluriennale di una grandezza direttamente sotto il controllo politico del Governo, qual è la spesa primaria. Quest'ultima, però, viene anch'essa assunta in una versione non "pura", giacché si avvicina molto alla spesa primaria "strutturale" (pur non coincidendo con essa). Quindi, anche il concetto di "spesa primaria netta" rimanda ad una grandezza macro-finanziaria che non è, in definitiva, del tutto osservabile, anche se è, certamente, meno "artificiosa" dell'OMT (potremmo dire, "meglio" osservabile, perché assai più facilmente ricavabile dalla contabilità nazionale). D'altronde, se la parola d'ordine del coordinamento preventivo dovrà essere nel prossimo decennio la riduzione dell'indebitamento nazionale complessivo post-pandemia, è ragionevole togliere dal piedistallo il saldo strutturale e porvi una grandezza come il saldo primario.

La proposta prevede, inoltre, per i Paesi come l'Italia con un debito pubblico sopra il valore soglia stabilito dall'art. 126 TFUE (60% del PIL) che la Commissione comunichi quella che viene chiamata una "*traiettoria tecnica*" della spesa primaria netta (da ultimo ridenominata "*traiettoria di riferimento*"), che deve coprire di regola un periodo di 4 anni (o 7 anni in caso di proroga). La traiettoria è personalizzata ed è basata su una valutazione di rischio specifica per ogni Paese. La sua formulazione da parte della Commissione avrebbe lo scopo di stimolare un preventivo "dialogo tecnico" tra Commissione e Stato e poi di guidare quest'ultimo nella formulazione di una propria

proposta di “*percorso della spesa primaria*” pluriennale all’interno di un periodico e più articolato *piano strutturale di bilancio nazionale a medio termine* (quadriennale o quinquennale). La Commissione valuterà e sottoporrà una proposta al Consiglio, il quale (recita l’art. 16 della bozza di regolamento UE) adotterà una raccomandazione «che definisce il percorso della spesa netta dello Stato membro interessato» (a ratifica della proposta dello Stato medesimo).

Questo percorso di spesa primaria netta dev’essere funzionale a raggiungere i seguenti obiettivi:

1) al massimo entro la fine del periodo di aggiustamento (dai 4 ai 7 anni), in una prospettiva tendenziale (quindi, a politiche invariate e a legislazione vigente), il rapporto debito/PIL dovrà ridursi sotto al 60% oppure dovrà risultare che è stato avviato su un percorso progressivo discendente, mirato a raggiungere in un arco di tempo plausibile il valore soglia previsto dal TFUE. Se il Paese già rispettava questo requisito, il rapporto debito/PIL dovrà mantenersi a un livello prudentemente inferiore al 60% nel medio termine;

2) il rapporto deficit nominale/PIL dovrà anch’esso essere sotto al 3% entro la fine del periodo di aggiustamento e dovrà mantenersi al di sotto della soglia nel medio termine;

3) lo sforzo di risanamento dovrà essere ripartito su tutto il periodo di aggiustamento (quindi non soltanto con misure “*last minute*”);

4) *i target devono essere plausibili*: per i Paesi ultra-indebitati, plausibilità significa che le proiezioni devono indicare che si riuscirà a innescare un percorso duraturo e progressivo di decrescita virtuosa del debito che consenta, seppure in un tempo variabile da Paese a Paese, di tornare a rispettare il criterio del 60% (consideriamo che l’Italia, da cinquant’anni sino ad oggi, non l’ha mai rispettato, neppure nel 1999/2000 quando entrò nell’euro con un rapporto debito/PIL di poco inferiore al 100%). Questa plausibilità degli effetti finanziari del percorso di spesa primaria sarà valutato assumendo come parametro il fatto di riuscire a raggiungere e mantenere a un “basso livello” alcuni rischi, calcolati applicando uno specifico strumento di analisi economico-statistica di sostenibilità del debito messo a punto dalla Commissione UE. La Commissione terrà conto degli «scenari deterministici del quadro di proiezione del debito pubblico a medio termine» e valuterà se, in base a tali proiezioni, appaia sufficientemente basso il rischio che il rapporto debito pubblico/PIL non diminuisca effettivamente nei cinque anni successivi al periodo di aggiustamento del piano nazionale di bilancio-strutturale.

5) A questo criterio “unico e olistico”, sulla base dell’accordo politico sostenuto dalla Germania e dai Paesi frugali la bozza di regolamento ha aggiunto due ulteriori criteri di “salvaguardia” (art. 6-*bis* e 6-*ter* della bozza di regolamento). In base al primo di essi, la traiettoria della spesa deve garantire una *riduzione annua media* del rapporto debito/PIL di almeno 1% finché il rapporto supera il 90%, e successivamente di minimo 0,5%. Ma ai Paesi ultra-indebitati questa regola sarà applicabile solo dopo che sarà stata chiusa la procedura contro i disavanzi eccessivi ex art. 126 TFUE aperta a loro carico. La seconda regola di salvaguardia riporta invece in auge il saldo strutturale: l’aggiustamento di bilancio basato sul controllo della spesa primaria deve anche garantire che il Paese membro arrivi ad avere, e a mantenere, un saldo strutturale che offra garanzie rispetto al

rischio di *shock economici*. È ammissibile un *deficit* strutturale non eccedente l'1,5% del PIL, e la correzione annua dovrà essere dello 0,4% del PIL o dello 0,25%, a seconda che l'aggiustamento di bilancio duri 4 anni o sia stato prorogato a 7 anni. Se traiettoria e percorso della spesa sono personalizzati per ogni Stato membro, da più parti si denunciano questi criteri come un'evidente contraddizione dell'impianto del nuovo PSC. Dal momento che essi fanno invece riferimento al saldo strutturale (non al saldo primario) e sono uniformi e uguali per tutti i Paesi ultra-indebitati, vengono ragionevolmente avanzati forti dubbi sull'effettiva semplificazione del processo di *governance* europea e sull'effettiva possibilità che i percorsi della spesa primaria siano davvero adeguati e proporzionati alle situazioni specifiche e concrete delle economie e delle finanze pubbliche di ogni singolo Stato membro.

Dal *punto di vista macroeconomico*, c'è ampio consenso politico, istituzionale e scientifico sul fatto che mettere al centro del processo di coordinamento la programmazione nazionale della spesa primaria netta presenti un minor rischio (o un rischio nullo) rispetto alla scelta di spingere gli Stati a realizzare politiche procicliche in caso di decrescita del PIL o ad incrementare l'indebitamento in fasi di crescita, dal momento che l'indicatore prescelto non è sensibile alle variazioni del PIL (in realtà, come è stato messo in luce anche nell'audizione della Presidente dell'UPB dello scorso 13 ottobre 2023, la componente ciclica della spesa non si esaurisce unicamente nell'aggregato di spesa costituito dai sussidi di disoccupazione, perché vi possono essere altri istituti, ad esempio del diritto della sicurezza sociale, che risultano sensibili alle condizioni cicliche e che andrebbero ricompresi nel calcolo della spesa netta primaria).

L'introduzione di questo parametro e di questa procedura di coordinamento dovrebbe portare il governo e le pubbliche amministrazioni di un Paese ultra-indebitato come l'Italia a uno sforzo importante per programmare *ex ante*, su un arco temporale davvero pluriennale (dai 4 ai 7 anni) e quindi in una prospettiva non contingente (anno per anno) ma duratura, e in modo credibile e certo, il complesso delle proprie politiche di spesa "strutturali", comprese quelle di investimento (anche in coerenza con il piano di ripresa e resilienza). Revisioni sono possibili, ma in connessione con un mutamento politico di governo o di legislatura, oppure in caso di «circostanze oggettive che impediscono l'attuazione del piano strutturale di bilancio» (art. 14). La programmazione iniziale della traiettoria della spesa non dovrebbe, né potrebbe, essere sistematicamente rimessa in discussione dal governo nazionale ad ogni manovra finanziaria annuale. Inoltre, tranne situazioni in cui ricorrono eventi eccezionali che consentono scostamenti di bilancio autorizzati, gli scostamenti annuali della spesa, espressi in percentuale del PIL, "verso l'alto o verso il basso" rispetto al percorso approvato, se comportano violazioni delle clausole di salvaguardia relative all'riduzione annuale del debito e del *deficit* strutturale sono destinati ad essere annotati cumulativamente in un "conto di controllo" sottoposto a monitoraggio annuale da parte della Commissione.

Eccessivi scostamenti del percorso della spesa risultanti da questo conto di controllo possono portare all'apertura di procedure contro i disavanzi eccessivi. Infatti, sulla base della proposta di riforma del regolamento del braccio correttivo del PSC, ovvero l'attuale

Reg. 1467/1997, la Commissione dovrà avviare la procedura contro il disavanzo eccessivo nel caso in cui si verificano alcune condizioni:

- a) il rapporto debito/Pil supera il valore di riferimento (60% del PIL);
- b) il saldo nominale di bilancio non risulta almeno prossimo al pareggio (il *deficit* è superiore allo 0,5% del PIL) e il conto di controllo della spesa presenta deviazioni superiori allo 0,3% PIL su base annua o 0,6% del PIL complessivamente, sommando le deviazioni accumulate negli anni.

Quindi, per l'Italia, una volta che avrà superato la prima attesa procedura di infrazione per *deficit* eccessivo, probabile già nel 2024, le deviazioni contabilizzate nel conto di controllo della spesa diventeranno determinanti per un'eventuale successiva attivazione della procedura di infrazione.

3. L'introduzione di una fase *top-down*, di matrice euro-unitaria, nel processo di programmazione/revisione della spesa?

Ora, io credo che questo articolato processo di programmazione pluriennale della spesa nell'ambito del piano strutturale di bilancio possa essere inquadrato come *la parte apicale di un più ampio e complesso processo generale di spending review sotto la direzione dell'UE*. È chiaro che una programmazione della spesa può essere credibile e plausibile, nell'ottica del PSC, e quindi in grado di portare effettivamente a invertire la dinamica del debito, soltanto se verrà preceduta da un'attenta e puntuale analisi, valutazione e, quindi, *revisione* della spesa primaria. La traiettoria della spesa delineata dalla Commissione appare come una tipica espressione di quella fase di indirizzo di tipo *top-down*, in cui si articola normalmente il processo di *spending review*, nelle esperienze di molti Paesi OCSE. Questa è, a mio avviso, un'importante novità.

La proposta di regolamento fa salva la *titolarietà nazionale della decisione di spesa*, orientandola solo in via generale all'attuazione degli indirizzi europei di politica economica e ai quattro macro-obiettivi fondamentali delle politiche UE: i) l'equa transizione verde e digitale; ii) la resilienza sociale ed economica (un riferimento opportuno all'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali è stato inserito nella bozza di regolamento dal Parlamento europeo); iii) la sicurezza energetica; iv) infine, lo sviluppo delle capacità di difesa. È evidente, però, che questo metodo di programmazione sposta il baricentro decisionale dei contenuti della politica di spesa pubblica nazionale verso le Istituzioni comunitarie. Queste ultime formuleranno non soltanto indirizzi di massima generali e specifici per Paese, ma obiettivi di spesa che, immaginiamo, saranno espressi in termini di tetti di spesa o di obiettivi di risparmio di spesa, di riallocazione delle risorse tra categorie economiche di spesa diverse, e così via.

Il dialogo tecnico tra Stato e Commissione, e la formulazione del proprio percorso di spesa si avvicina alla fase *bottom-up*, che caratterizza, anch'essa, il modello tipico del processo di revisione di spesa. Proposte dal basso che devono individuare opzioni di revisione della spesa, riducendola e/o incrementandola nei diversi settori secondo criteri di efficienza, efficacia, ottimizzazione, miglioramento qualitativo e implementazione delle priorità politiche, al fine di essere coerente con gli indirizzi *top-down*.

Fino ad oggi anche il PSC vigente contemplava, com'è noto, una “regola della spesa” (art. 5.1, par. terzo del Reg. 1466/1997): il medesimo aggregato di spesa primaria netta veniva individuato, nel “vecchio” *preventive arm*, come un elemento da prendere in considerazione nel contesto della valutazione globale del percorso di avvicinamento all'OMT: in particolare, vagliando la dinamica di crescita annua della spesa, dinamica che non dovrebbe superare il tasso di riferimento a medio termine del potenziale di crescita del PIL o essere addirittura inferiore ad esso, se il Paese ha un debito eccedente il valore soglia del 60% PIL.

La nuova regola della spesa non sembra essere una mera riedizione di questa regola precedente: non si tratta “semplicemente” di programmare un limite marginale al tasso di crescita della spesa primaria, ma di impostare una traiettoria complessiva sul medio-lungo periodo delle spese primarie strutturali (per ogni sottosettore pubblico) che consenta di realizzare avanzi primari sufficienti ad assorbire tanto la componente non politica della spesa (il costo del debito) quanto a garantire che il saldo di bilancio sia in linea con i vincoli su *deficit* e riduzione del debito.

In questo senso, il coordinamento sovranazionale passa dall'essere incentrato su un risultato differenziale, il saldo strutturale, quindi sulla risultante dell'intera politica fiscale del Paese, all'essere invece fondato su una componente precisa di questa politica, la spesa pubblica e in particolare quella primaria, che è la manifestazione finanziaria di quasi tutte le istanze politico-amministrative connesse alla gestione della cosa pubblica.

Inoltre, viene da chiedersi che cosa accadrebbe (o che cosa accadrà) se la traiettoria di spesa proposta dalla Commissione non venisse recepita, in tutto o in parte, dallo Stato membro. Quest'ultimo sembra acquisire un profilo di specifica responsabilità, a livello europeo, per gli effetti macroeconomici e finanziari del proprio programma di spesa, qualora si discosti dalla traiettoria predisposta dalla Commissione, seppure questa sia adattabile alla luce degli esiti del veloce “dialogo tecnico” (ma fino a che punto?). Questa responsabilità verso l'UE sembra travalicare e, in un qualche modo, ipotecare la titolarità di indirizzo politico nella formulazione del proprio programma di spesa, titolarità che formalmente spetta allo Stato (il che significa, in altre parole, la titolarità della programmazione finanziaria di quasi tutte le proprie politiche pubbliche).

In primo luogo, la proposta di una traiettoria significativamente diversa sarebbe soggetta ad un onere di motivazione rafforzato da parte del governo nazionale, secondo la logica del *comply or explain*, e dovrebbe essere basata su «*sound and data-driven economic arguments*». La bozza di regolamento evoca poi un'eventuale situazione di “non conformità” (*non-compliance*) del piano di bilancio nazionale rispetto ai requisiti previsti dalla disciplina europea. Nella versione approvata al Parlamento europeo non si parla più - opportunamente - di “inadempimento” (*failure*) dello Stato membro, come avveniva nella prima bozza. Si prescrive che in una simile evenienza il Consiglio debba raccomandare “*di regola*” allo Stato membro di adottare la traiettoria proposta dalla Commissione: proprio all'uso di questa espressione (*as a rule*) sembrerebbe affidato il compito di stemperare l'ombra del dubbio che il nuovo regolamento, in caso di un'*impasse* politica, voglia imporre automaticamente la traiettoria di spesa europea rispetto a quella nazionale, se è divergente. È un'ombra che gravava sulla prima formulazione della

norma così come proposta dalla Commissione e che alcuni dei primi commentatori (cfr. ad esempio l'editoriale di Antonella Sciortino, [La sostenibilità del debito pubblico tra vincoli europei e scelte nazionali](#), pubblicato su [Federalismi.it](#) il 24 gennaio 2024) hanno individuato come potenziale *vulnus* al riparto di competenze delineato dagli articoli 121 e 126 del TFUE. Ora, seppure con le attenuazioni semantiche da ultimo evidenziate, e pur in assenza di meccanismi sanzionatori preventivi (se non quelli reputazionali), com'era invece previsto nella versione del braccio preventivo del PSC uscita dalle riforme del c.d. *Six Pack* del 2011, sembra davvero difficile immaginare che da un eventuale “muro contro muro” un governo di un Paese ultra-indebitato possa uscire se non accettando la traiettoria tecnica proposta, magari con qualche limitata concessione per salvare la forma dialogica del confronto (e fermo restando che, altrimenti, lo Stato in questione sarà quasi sicuramente soggetto all'apertura di una procedura per *deficit* eccessivo).

Se, schematizzando e semplificando, concepiamo questo coordinamento della spesa come la fase *top-down*, sovranazionale, di un grande processo di *spending review* nazionale, allora appare certamente importante, nell'ottica di una ricerca sull'amministrazione nel “segno della finanza” interrogarsi su *quale potrebbe essere l'impatto delle prossime riforme del PSC rispetto all'attività programmatica della spesa da parte delle nostre PA*: in altre parole, su come questo si possa e si debba integrare e coordinare efficacemente con la nostra disciplina nazionale di *spending review*.

Dal punto di vista normativo generale, va ricordato che in Italia noi avevamo già introiettato la precedente “regola della spesa” del PSC nel *set* di regole nazionali che concorrono a definire l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito per tutto il conto consolidato delle PA. E questo ai più alti livelli della gerarchia delle fonti. Nello specifico, innanzi tutto l'art. 5 della legge costituzionale n. 1/2012, che richiede «l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica». Poi l'art. 5 della Legge 243/2012 rinforzata, che dà attuazione alla legge cost. e all'art. 81, 6° co. Cost., e che recita al riguardo: «1. Il tasso annuo programmato di crescita della spesa delle amministrazioni pubbliche, al netto delle poste indicate dalla normativa dell'Unione europea, non può essere superiore al tasso di riferimento calcolato in coerenza con la medesima normativa. 2. Al fine di assicurare il rispetto del tasso di crescita di cui al comma 1 e il conseguimento degli obiettivi programmatici, i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio indicano, per il triennio di riferimento, il livello della spesa delle amministrazioni pubbliche».

Da un punto di vista normativo, quindi, il nostro sistema contiene già la formulazione di regole vincolanti il Governo e la PA a orientare l'andamento della spesa pubblica in modo conforme ai criteri del diritto UE. Salvo forse la necessità di qualche *restyling* formale delle disposizioni della Legge 243/2012 sul punto, la formulazione ampia delle norme e i rinvii dinamici all'ordinamento dell'Unione garantiscono che il “cambio di passo” del nuovo PSC dovrebbe essere recepito “in automatico” in Italia, quantomeno a livello di norme giuridiche fondamentali.

4. I problemi della *spending review* italiana

Il vero problema, però, è rappresentato dal cambio delle prassi amministrative, delle pratiche di programmazione finanziaria e della “cultura amministrativa” che queste pratiche presuppongono.

È bene ricordare che noi, in Italia, abbiamo avuto diverse esperienze di *spending review* (che sono state efficacemente riassunte in un recente intervento su lavoce.info a firma di Monica Montella e Franco Mostacci, [Nuovo approccio per una spending review efficace](#)). Dopo le esperienze delle *spending review* solo tecniche o interne alle amministrazioni, o quelle straordinarie nel periodo emergenziale dopo la crisi finanziaria del 2008/2009, ad opera di commissari tecnici più o meno sostenuti dalla volontà politica di Governi e Parlamenti (di solito il sostegno politico è stato scarso, perché le proposte di razionalizzazione della spesa formulate dai tecnici non hanno trovato favore e accoglimento), è noto che dal 2016 la *spending review*, per le amministrazioni centrali, è diventata un momento qualificante del processo “politico” di adozione della decisione di bilancio, tanto da venire integrata nel processo di bilancio stesso (si v. l’art. 22-*bis* della L. 196/2009).

Su base annuale, ma con una programmazione triennale, un apposito DPCM deve indicare gli obiettivi di spesa per i singoli Ministeri in coerenza con la manovra economica, e quindi porre obiettivi in termini di riduzioni e di risparmi di spesa per i Ministeri, a legislazione vigente (consentendo incrementi di spesa soltanto se collegati a nuove iniziative legislative che rientrano nelle priorità politiche del Governo). Il sistema di monitoraggio annuale *ex post* si basa su accordi interministeriali tra i singoli Ministeri e il MEF.

La procedura dell’art. 22-*bis* ha avuto la sua prima applicazione per il triennio 2018-2020. Poi dal 2019 fino alla Legge di bilancio per il 2023 la procedura non è stata implementata, complice anche l’emergenza pandemica. È ripresa prima sotto il Governo Draghi per il triennio 2023-2025 e poi sotto il Governo Meloni per il triennio 2024-2026. Dal 2018 al 2025 i risparmi *programmati* di spesa ammontano, complessivamente e cumulativamente tra tutti i Ministeri, a circa 7,3 miliardi di euro. Quelli effettivi, a consuntivo, sono stimati però in misura minore, perché, per le ragioni che dirò tra un momento, la prima esperienza applicativa della procedura di cui all’art. 22-*bis* è risultata almeno in parte inefficiente ed inefficace, stando alle analisi di diversi valutatori istituzionali (tra cui l’Ufficio Parlamentare di Bilancio e la stessa Ragioneria Generale dello Stato). In particolare, dalle esperienze degli anni più recenti sono emerse diverse criticità, secondo quanto riportano l’UPB in [un’audizione del 2019](#) e la RGS in un [report di valutazione del 2022](#) incentrato sull’efficacia delle prassi di due Ministeri (Giustizia e Salute). In sintesi, si può affermare quanto segue.

Gli indirizzi di spesa rivolti alle singole PA, che sono stati formulati nella fase *top-down*, sono risultati non sufficientemente ponderati ed anzi caratterizzati dalla mera imposizione di veri e propri “tagli” lineari e trasversali, non mirati su specifici comparti. Critica appare la permanenza del “fantasma” del criterio della spesa storica incrementale, e quindi di una concezione della revisione della spesa come mero contenimento delle dinamiche inerziali interne alle PA. Queste ultime, d’altro canto, hanno fornito finora

uno scarso contributo nella fase di *bottom-up* della revisione, di loro stretta pertinenza. Le proposte di revisione avanzate dalle dirigenze pubbliche sono per lo più proposte di rimodulazione e defianziamento di fattori legislativi, o incentrate sul contenimento della spesa per capitoli, in una logica puramente contabilistica. Inoltre, si tratta di revisioni per lo più basate sulla legislazione vigente, senza un'efficace contemporaneo affiancamento di proposte di nuove spese, tese ad implementare le nuove priorità politiche, per controbilanciare le opzioni di riduzione di spesa. Sembrano mancate un'analisi dei bisogni e una valutazione di impatto delle misure proposte in termini di miglioramento di efficacia ed efficienza dei processi di allocazione delle risorse. Più in generale, il livello informativo dei dati trasmessi dalle singole amministrazioni al MEF risulta basso e di scarsa qualità. Criticità e mancanze sono state individuate anche in relazione al pur necessario allineamento tra la revisione della spesa e le responsabilità dirigenziali, alle tempistiche inadeguate (rispetto alla complessità del processo di analisi e valutazione della spesa) e infine al coordinamento con la procedura di costruzione del nuovo bilancio di previsione annuale, pressoché assente.

Va aggiunto, però, che nell'ultimo anno (2023) si sono fatti alcuni passi avanti, almeno sotto il profilo dell'organizzazione e della predisposizione di un sistema più organico e consapevole del fatto che le PA devono necessariamente essere "protagoniste" del processo di *spending review*. La revisione della spesa è diventata oggetto di un obiettivo e di un preciso impegno nell'ambito del PNRR, per cui, sulla base dell'art. 9 co. 8 del decreto-legge n. 152/2021, sono state assunte alcune ulteriori misure per applicare in modo più efficiente l'art. 22-*bis* e rafforzare i processi. Due tappe appaiono importanti: tra la fine del 2022 e il marzo del 2023, l'emanazione con DPCM delle *linee guida*, prima mancanti, e la costituzione, presso il MEF, di un *Comitato scientifico per le attività inerenti alla revisione della spesa*, cui partecipano RGS, ISTAT, Banca d'Italia, Corte dei conti ed esperti accademici. Il Comitato ha funzioni di indirizzo e programmazione delle attività di analisi e di valutazione della spesa e di supporto alla definizione della proposta annuale del MEF sugli obiettivi di spesa. Nel sistema delineato, ogni Ministero è chiamato a elaborare un *Piano Triennale di Analisi e Valutazione della Spesa*, il quale deve prevedere degli specifici Progetti di valutazione, da realizzare nei successivi tre anni, con lo scopo di individuare le azioni da intraprendere per migliorare l'allocazione delle risorse, per rendere le politiche adottate sempre più efficaci e i servizi più efficienti e favorire i processi di revisione e di allocazione della spesa. Recentemente, a novembre 2023, il Comitato ha fornito i criteri e le metodologie per la definizione dei processi e delle attività di analisi e valutazione della spesa che dovrebbero orientare ogni Ministero nella predisposizione e nella programmazione dei propri processi. La prima sperimentazione di questo procedimento di programmazione del Piano, per ora annuale o e poi dal 2025 triennale, è iniziato tra la fine del 2023 e l'inizio del 2024.

Dalle analisi che sono state condotte a vari livelli, si ha l'impressione che, almeno nella prima fase di realizzazione della "nuova" *spending review* ex art. 22-*bis*, le PA siano state lasciate un po' a sé stesse. Ora si stanno creando le basi perché le Amministrazioni (almeno quelle centrali) siano certamente meglio guidate e instradate in un percorso di auto-organizzazione della costruzione di un processo interno di auto-analisi e auto-

valutazione della spesa, ritmato da scadenze interne ben precise di monitoraggio e di coordinamento con il MEF e la RGS. In questo modo le PA dovrebbero essere incentivate a meglio contribuire alla revisione nella fase *bottom-up*, senza la quale la fase *top-down* rischia di ridursi semplicemente alla caduta dall'alto, sui conti pubblici, della proverbiale “mannaia”, senza un'efficace responsabilizzazione dei centri di spesa. Rimane il rischio che quello che risulterà percepito “dentro” alle PA sia soltanto il mero aggravamento di oneri procedurali e documentali, delle formalità insomma, e che ciò finisca per ostacolare l'evoluzione di una diversa mentalità e di una diversa cultura amministrativa dei centri di spesa.

La riforma del PSC e l'importanza che, nel suo ambito, assume la programmazione della spesa possono costituire un'occasione per potenziare e accelerare questo processo, senza nascondersi che potrà risultare assai difficile allineare e coordinare efficacemente, anche nelle tempistiche di svolgimento, la *spending review* interna rispetto alle scadenze eurounitarie. Uno dei *vulnus* maggiori alla capacità del processo nazionale di revisione della spesa, indirizzato dal Governo e partecipato dalle amministrazioni, di “mantenere la posizione” e di rimanere coerente di fronte alle istanze politiche del Parlamento, è che quest'ultimo ben può, nella fase decisoria del bilancio, sovvertire l'impostazione dell'allocatione della spesa che emerge dal disegno di legge. Il Parlamento, infatti, non viene mai, prima, vincolato in modo puntuale con l'approvazione del DEF e della NADEF: questi sono documenti programmatori fondamentali che quanto alla spesa, però, contengono ancora indicazioni generali e generiche, come segnalò tra l'altro il Presidente dell'UPB Giuseppe Pisauo in un'audizione del 2019 presso le Commissioni Bilancio congiunte di Camera e Senato. L'anticipazione di una puntuale programmazione della spesa in occasione dell'approvazione del nuovo piano strutturale di bilancio, in questo senso, potrebbe e dovrebbe contribuire a responsabilizzare maggiormente anche il Parlamento a evitare di emendare poi la spesa in modo incoerente durante la sessione di bilancio, vanificando gli sforzi della *spending review* interna.

Ma questa non è solo un'opportunità, è anche un'assoluta necessità, perché senza un'efficiente processo interno di *spending review*, capace di supportare e di integrarsi con il nuovo modello di *governance* europea della spesa e del debito, si rischia di arrivare al momento di dialogo tecnico sulla traiettoria di spesa senza argomenti e strumenti forti di persuasione e di proposta.

Diciamo subito che la prima problematica di questo processo di programmazione/revisione della spesa europea sono le tempistiche. Al momento, la bozza di regolamento colloca l'avvio di questo processo (in modo forse un po' troppo ottimistico) tra la fine di giugno e la fine di settembre 2024 (orientamenti preventivi e traiettoria della spesa da parte della Commissione entro il 21 giugno e presentazione dei piani strutturali di bilancio entro il 20 settembre: art. 38-*bis*, il termine di avvio ordinario a regime sarebbe entro il 15 gennaio), ma sono ammesse proroghe “ragionevoli” da concordare con la Commissione. Un tempo che si colloca a valle, ma non troppo, dell'avvio della procedura di indirizzo politico-amministrativo di programmazione e revisione della spesa prevista dall'art. 22-*bis* della legge 196/2009 (la scadenza per emanare il DPCM sugli obiettivi di spesa ripartiti per Ministeri è il 31 maggio di ogni

anno). Ma non vi sono i tempi tecnici per un adeguamento, in primo luogo normativo. È vero, però, che le tempistiche del processo legislativo di riforma del PSC appaiono tutte eccessivamente ottimistiche e forse implausibili, con le elezioni europee a inizio di giugno del 2024.

Non è quindi escluso che il 2024 passi come un anno di interregno, in cui, per ciò che riguarda l'Italia, il primo atto potrebbe essere, quasi certamente, non tanto l'avvio della nuova procedura di coordinamento preventivo ma la procedura per *deficit* eccessivo (che per noi sarebbe in realtà un bene, perché almeno all'inizio ci metterebbe al riparo dall'applicazione delle clausole di salvaguardia aggiuntive).

5. Spese fiscali e *spending review*

Vorrei provare, a questo punto, a “saldare” questa tematica, cui ho fatto brevemente cenno, con quella delle c.d. *tax expenditures*, per cercare di capire se l'Amministrazione tributaria, nella sua complessiva consistenza “sostanziale” e non solo formale (Agenzie Fiscali, Dipartimento delle politiche fiscali del MEF, la stessa RGS, ecc.) sia stata capace, sino ad oggi, di contribuire ad un'adeguata *spending review* di queste “voci di spesa”.

Per evitare qualsiasi fraintendimento, va ricordato che le spese fiscali vanno identificate, in via di prima approssimazione e seguendo l'impostazione fatta propria dalla Commissione per le spese fiscali, di cui all'art. 1, co. 4, del D.Lgs. 160/2015, con quelle agevolazioni tributarie che esprimono una natura derogatoria e non sistemica rispetto alla disciplina base del tributo, assunta come disciplina *benchmark*.

La spesa fiscale, dunque, è una minore entrata tributaria programmata, voluta dal legislatore. Non si tratta sempre e necessariamente di forme di spesa indiretta, cioè sostituibili con sovvenzioni. Vi rientrano infatti figure e “tecnicità” giuridico-tributarie molto eterogenee: dalle aliquote ridotte, alle riduzioni d'imposta o della base imponibile, dai regimi sostitutivi ai crediti d'imposta speciali o cedibili. È noto che le spese fiscali sollevano problemi di “opacità” e di controllabilità. Trattandosi di minori entrate a bilancio, l'approccio relativo alla loro programmazione a preventivo e alla loro sostenibilità finanziaria (a parte le problematiche di copertura), alla loro efficacia, efficienza e, quindi, alle questioni attinenti alla loro revisione, è molto diverso da quello che caratterizza la misure di spesa diretta.

In particolare, il processo di *spending review* che interessa le spese fiscali è diverso dagli altri processi di revisione della spesa ex art. 22-*bis* della L. 196/2009. Innanzitutto, perché risulta “polarizzato” sull'attività della Commissione per le spese fiscali (istituita nel 2015 e operante dal 2016), che è nominata dal MEF (ma non è il MEF), e opera come organo tecnico, non politico. Ha il compito di individuare e censire le *tax expenditures* vigenti, stimarne l'impatto finanziario, valutarne se integrano o duplicano eventualmente programmi diretti di spesa, se sono ancora giustificabili/utili o meno, alla luce dell'evoluzione dell'ordinamento giuridico e del sistema tributario, ecc.

Il contributo di analisi e valutazione della Commissione dovrebbe fornire al Governo, nel corso della procedura di programmazione della manovra economico-finanziaria

annuale, una base tecnica e “scientifica” adeguata per la revisione “politica” della spesa fiscale. Infatti, la revisione delle spese fiscali sarebbe prevista come un momento “tipizzato” della procedura di programmazione di bilancio, prima con la NADEF che il Governo presenta entro il mese di settembre (ex art. 10-*bis*, co-5-*bis* L. 196/2009) e poi con lo stesso disegno di legge di bilancio, al cui stato di previsione delle entrate va allegata la relazione della Commissione sulle possibili revisioni/soppressioni di spese fiscali vigenti, soprattutto per quelle introdotte da più di 5 anni (art. 21, co. 11-*bis*).

Un indizio del fatto che alla revisione delle spese fiscali non sia stata finora probabilmente riservata un’attenzione adeguata, è rappresentato proprio dal fatto che è sin dal momento in cui la Commissione è stata istituita che è stato rilevato come vi sia uno scollamento formale e temporale tra l’impianto della L. 196/2009 e la disciplina introdotta dal D.Lgs. 160/2015. Il momento in cui il Governo dovrebbe formulare le proposte di revisione (nella NADEF), infatti, è precedente (e non successivo, come sarebbe logico) al momento in cui la relazione viene prodotta dalla Commissione (per essere allegata al disegno di legge di bilancio, quindi circa un mese dopo). Questa discrasia non è mai stata, finora, risolta, nonostante la stessa Commissione la denunci ininterrottamente nelle sue relazioni da almeno 8 anni. Quindi ogni anno la fase *top-down* di revisione della spesa fiscale non può avvalersi, almeno non sulla carta, delle osservazioni formulate dall’apposita Commissione (o al massimo dovrebbe fondarsi sulla relazione dell’anno precedente, non più attuale). Di conseguenza, gli eventuali interventi sulle spese fiscali si giocano tutti all’interno della fase politica e legislativa della discussione e della approvazione della legge di bilancio. Il maxi-emendamento governativo al disegno di legge di bilancio può fungere allo scopo, nella misura in cui questa pratica non sia messa in atto soltanto allo scopo di trovare il punto di equilibrio tra le istanze politiche interne ed esterne, ma anche per razionalizzare la proposta iniziale di bilancio in cui il Governo potrebbe avere lasciato indietro alcune questioni.

D’altro canto, la PA interessata nella revisione delle spese fiscali è essenzialmente l’Amministrazione tributaria (come abbiamo detto, in senso “ampio” e sostanziale), e quindi lo stesso processo di revisione non ha probabilmente l’esigenza di essere trasversale (anche se naturalmente altre Amministrazioni possono essere interessate nell’ideazione e nel monitoraggio degli effetti di alcune delle spese fiscali, come ad esempio il Ministero dello Sviluppo Economico MISE). Inoltre, le spese fiscali sono oggetto di analisi soprattutto quando si propongono riforme del sistema tributario, perché per ragioni diverse, sia macroeconomiche sia strettamente giuridiche, spesso le spese fiscali appaiono bisognose di razionalizzazione: tendono a essere distorsive della scala di progressività dell’imposta; contrastano l’equità orizzontale del tributo e hanno effetti discriminatori; per talune categorie di spese hanno effetti regressivi; il loro impiego errato o fraudolento amplifica i fenomeni di evasione fiscale, a causa del fatto che il loro utilizzo è di regola automatico da parte del contribuente in sede di dichiarazione fiscale e di riscossione spontanea, e non su concessione amministrativa.

La loro eliminazione è quindi talvolta fortemente auspicata da autorevoli tributaristi e scienziati delle finanze, che sostengono che ciò ripulirebbe il sistema positivo dei tributi di “incrostazioni” connesse all’assolvimento di funzioni totalmente extra-fiscali, che non

si giustificano affatto nell'ottica di una migliore determinazione della capacità contributiva personale. La possibilità di una loro radicale eliminazione, tuttavia, rischia di rivelarsi un chimerico miraggio (come testimonia la dinamica legislativa più recente). Infatti, nella pratica politica esse appaiono al decisore tributario, specie se si tratta del decisore parlamentare, irrinunciabili per opportunità, flessibilità e *appeal* elettorale, e di fatto non sono rinunciate. Il monito dell'ultimo rapporto della Commissione (ottobre 2023) è significativo: «*Le tax expenditures sono vere e proprie termiti che possono lentamente logorare la struttura dei sistemi tributari. Se non si interviene con misure adeguate, le termiti indeboliscono il funzionamento di qualsiasi sistema tributario, lasciando come opzione ai vari governi solo quella di aggiungere ai regimi promossi dal governo precedente, altri regimi di favore per le varie constituencies. Le spese fiscali creano un'elevata dipendenza da cui è complicato liberarsi. Serve un'azione seria e programmata per restituire trasparenza, semplicità ed efficacia ai sistemi fiscali*».

Ora, è noto che le spese fiscali sono aumentate in modo molto marcato, negli ultimi anni, a causa del ricorso sempre più diffuso alla *tecnica dei crediti d'imposta speciali*: cioè appunto quelli di natura agevolativa o con finalità di sussidio, riconducibili all'emanazione di incentivi per lo sviluppo economico o di misure di sostegno riconosciute in occasione di calamità naturali o altri eventi eccezionali o, ancora, a titolo di rimborso di sconti sul prezzo di vendita. Il credito d'imposta in questione non interferisce con la disciplina dell'imponibile o della determinazione dell'imposta dovuta, ma soltanto con il versamento del tributo. Si tratta del credito "detraibile" in rate, nella dichiarazione dei redditi, e quindi compensabile in sede di riscossione spontanea, anche con altri tributi oltre alle imposte sul reddito o con altri debiti verso le PA. Può anche essere prevista la possibilità, secondo i casi, di ottenere il rimborso dall'Agenzia delle entrate dell'eccedenza del credito spettante quando l'imposta è incapiente, o la possibilità di cedere il credito a terzi, sempre in caso di incapienza d'imposta e, a volte, anche quando questa sarebbe perfettamente capiente. Un'altra tecnica che ha avuto molto successo è la cessione del credito d'imposta con il c.d. "sconto in fattura": il fornitore emette una fattura con un corrispettivo di importo inferiore, a beneficio del cliente-contribuente, con una riduzione pari al credito d'imposta spettante al cliente; quest'ultimo cede il proprio credito al fornitore del servizio il cui acquisto è agevolato, e il fornitore a sua volta potrà ottenere dallo Stato il rimborso dello sconto concesso, pari al credito d'imposta ceduto.

Tecniche di questo genere sono state variamente utilizzate, ad esempio, per i crediti d'imposta per ricerca e sviluppo, per industria 4.0 (il c.d. superammortamento), poi per il credito per la c.d. transizione 4.0, quindi per l'acquisto da parte delle imprese di particolari beni strumentali e, infine, per i c.d. *bonus* edilizi.

6. (segue): L'incidenza sugli equilibri di bilancio dei crediti d'imposta speciali (bonus edilizi)

È soprattutto (anche se non esclusivamente) con riferimento ai bonus edilizi da ultimo citati che la spesa fiscale ha assunto proporzioni abnormi negli ultimi anni: i dati

(secondo la relazione ENEA di fine gennaio 2024) dicono che solo per il c.d. *superbonus 110%* la spesa fiscale cumulata a fine marzo 2024, dal 2020, ammontava a oltre 122 miliardi di euro, che salgono (proiezione di fine novembre 2023) a un ammontare compreso tra il 150 e 160 miliardi di euro considerando anche gli altri crediti d'imposta legati al settore dell'edilizia (*bonus facciate*, ecc.). Di questi circa 25 miliardi risultano fruiti con compensazione tributaria, gli altri risultano tuttora "circolanti", in attesa di fruizione, anche se non è possibile stimare esattamente quanti risultino "incagliati", cioè siano potenzialmente cedibili, ma ardui o impossibili da fruire. L'ultima relazione per le spese fiscali, del 2023, stimava l'impatto annuale dei *bonus* edilizi (conteggiando gli effetti finanziari di minore entrata delle nuove misure e delle rate derivanti dai periodi d'imposta precedenti) in oltre 38 miliardi euro per 2024, oltre 40 miliardi per il 2025 e quasi 42 miliardi euro per il 2026. In pratica, un'occulta manovra finanziaria "pesante" dentro la manovra annuale.

Sono numeri che fanno oggettivamente impressione. Perché sono soltanto una parte del complessivo impatto di bilancio delle *tax expenditures*, stimato dalla Commissione (per il triennio 2024-2026) in circa 95/96 miliardi di euro all'anno. Beninteso, si tratta di cifre che, se paragonate a quelle di altri Paesi (ad es. la Francia), non sono per forza superiori (ma occorrerebbe poi confrontare i rispettivi PIL). Ma in Italia, sull'ammontare complessivo delle *tax expenditures* annuali, la componente rappresentata dai crediti d'imposta è quasi il 45%. È chiaro che questi numeri, che hanno un impatto sul saldo di bilancio imponente, sono stati possibili soltanto in virtù del finanziamento con indebitamento straordinario, cioè grazie alla sospensione delle regole finanziarie del PSC. La spesa fiscale in Italia ha negli ultimi tempi assunto dei contorni abnormi: ma il vero problema non è direttamente questo, quanto piuttosto l'incapacità mostrata dal processo decisionale (ripartito tra "apice politico" *top-down*, e programmazione *bottom-up* da parte dell'amministrazione finanziaria) nel quantificare e programmare anticipatamente la spesa. Impressiona il dato che emerge dalla relazione della Presidente UPB dello scorso marzo 2023 alla Commissione finanze: la sommatoria delle stime iniziali di impatto finanziario delle misure adottate dal D.L. rilancio del 2020 alla L.B. 2023 era complessivamente di appena 35 mld euro su un quindicennio, tra il 2020 e il 2036.

La questione allora è capire se, al netto della componente connessa alle frodi (stimata, ma il dato è controverso, in 12 miliardi di crediti "irregolari", relativi comunque a tutte le tipologie di *bonus* edilizi e non soltanto al *superbonus 110%*) sia stata commessa una sistematica sottostima "dentro" la procedura di quantificazione per la copertura finanziaria, oppure se sia sbagliata l'ottica - diciamo - "culturale" in cui la questione è stata approcciata, almeno finora. Ciò che voglio dire è che, appunto, una delle ragioni di questa crescita incontrollata del *deficit* potrebbe risiedere proprio nel modo di progettare e pianificare la "spesa fiscale" esclusivamente nell'ottica tributaria dell'agevolazione e quindi, tecnicamente, della minore entrata a bilancio, da stimare sulla base di metodi e criteri solo contabili, adeguati per la ricerca delle coperture finanziarie, e non invece nell'ottica della programmazione della spesa, applicando corretti procedimenti di analisi, valutazione e programmazione dei bisogni e degli impatti, come si farebbe (meglio: si dovrebbe fare, e sarebbe auspicabile che si facesse) se fossimo in presenza di una spesa

diretta per trasferimenti a imprese e famiglie nella forme di contributi e di sussidi. Piuttosto che una ponderata programmazione *ex ante* si è dovuti ricorrere a convulse misure di revisione e di “taglio” *ex post*, riducendo e inasprendo progressivamente requisiti e condizioni di godimento dell’agevolazione, limitando e poi, infine, revocando la cedibilità dei crediti d’imposta con misure normative che, nella necessità di frenare una dinamica incontrollata di spesa (e, alla luce dei dati forniti, non soltanto il rischio di frodi), hanno sacrificato quantomeno i principi di certezza, del legittimo affidamento e di prevedibilità nei rapporti fisco-contribuente (tralasciando gli impatti macroeconomici).

Ecco: qui abbiamo, se si vuole, la manifestazione plastica di un *impatto conformativo “in negativo”*, da parte delle regole finanziarie europee, sulla finanza pubblica nazionale, perché la temporanea assenza di queste regole (ovvero la sospensione incondizionata del PSC e la mancanza di una procedura “europea” *top-down* di controllo della spesa programmata, comprese le minori entrate fiscali) ha consentito che si raggiungessero questi numeri. Ma, forse, emerge anche un problema di corretto inquadramento dell’oggetto che viene amministrato: misure di agevolazioni tributarie così finanziariamente ingenti rientrano nella politica dei tributi (minori entrate) o in politiche di nuova (e maggiore) spesa? E quindi emerge un problema di corretta impostazione delle procedure programmatiche di ciò che si deve amministrare.

Occorre ricordare, al riguardo, che anche dal punto di vista della classificazione contabile e statistica rilevante ai fini europei, queste *tax expenditures* (*bonus* fiscali per l’edilizia) sono state di recente considerate come misure di spesa *tout court*. ISTAT ed EUROSTAT le hanno congiuntamente riclassificate come misure di spesa diretta.

I crediti d’imposta per l’edilizia, infatti, nascono come semplici detrazioni d’imposta. La disciplina delle loro modalità di fruizione conferisce, tuttavia, a queste detrazioni alcuni caratteri strutturali che ne consentono la fruibilità per intero, anche oltre la capienza del debito tributario. I crediti d’imposta, pertanto, devono essere qualificati come *payable*, perché sono tecnicamente “spendibili” nelle forme della cessione del credito, dello sconto in fattura, ma anche della compensazione tributaria orizzontale ad ampio raggio o con riporto in avanti per l’eccedenza che non trova capienza nel debito d’imposta. Per queste ragioni gli enti statistici hanno ritenuto che queste spese fiscali vadano classificate come spesa diretta e che, quindi, debbano essere conteggiate per intero nel rapporto *deficit*/PIL, perché devono essere registrate per competenza nell’anno in cui tutto il credito viene ad esistenza. Non devono avere un impatto “per cassa”, sui conti nazionali, come quota di minor tributo non riscossa anno per anno. Allo stato, in ogni caso, esse non sono idonee a incidere come passività potenziali sullo *stock* del debito pubblico, in assenza di regole in tal senso.

Ciò che più conta, in questa vicenda di riclassificazione secondo i principi contabili e statistici europei, non è tanto il fatto che ciò ha condotto i *bonus* fiscali per l’edilizia a peggiorare il *deficit* italiano per gli anni 2020-2022 di circa 2 punti percentuali di PIL nel 2021 e di oltre 2 punti e mezzo nel 2022. L’aspetto più significativo è che *indirettamente ciò conferma* che si tratta di misure che, nell’ottica del diritto unionale, devono essere concepite, programmate attuate e monitorate come vere e proprie *componenti della spesa primaria* a tutti gli effetti.

Il credito d'imposta "pagabile" è una tecnica di sovvenzionamento che ha avuto grande successo, e quindi non sembra del tutto rinunciabile, nel lungo periodo, anche se nell'immediato ci si attende un blocco definitivo di quelli in essere, pensati per il settore dell'edilizia (settore sistematicamente in affanno ma considerati anche volano essenziale per il rilancio economico). Sebbene sia stato impiegato per lo più nell'edilizia (a scampo di equivoci, è bene ricordare che ben prima del c.d. *superbonus* 110, già nel 2016 la cessione del credito fu introdotta per le detrazioni IRPEF dei lavori sulle parti comuni degli edifici in condominio), il credito d'imposta speciale è un dispositivo che, potenzialmente, potrebbe essere utilizzato in molti altri settori di spesa. Basti pensare alla realizzazione del *Green Deal* europeo e alla transizione energetica su larga scala che esso prevede, nei prossimi vent'anni.

Questa tecnica di spesa non andrebbe demonizzata, ma richiederebbe soltanto un approccio diverso. Anche se il tema relativo alle spese fiscali è molto specifico, forse meriterebbe di essere studiato e approfondito in una ricerca come quella proposta in questo PRIN, perché questi dati, come le ultime vicende di classificazione contabile, mettono in luce una contraddizione che dovrebbe essere risolta.

Da una parte, infatti, come dispositivo specificamente tributario, la tecnica del credito d'imposta speciale, condizionato ma fruibile anche oltre la capienza del debito tributario del singolo contribuente, ha *prima facie* una duttilità, una facilità e rapidità di applicazione (senza necessità di complesse e lunghe istruttorie preventive) che rendono difficile rinunziarvi a priori. Se una siffatta misura è programmata, attuata, gestita e monitorata come una misura di spesa diretta, un contributo fruibile come una sorta di "moneta fiscale", essa potrebbe forse essere assai meno distorsiva, in termini tributari (cioè di impatto sulla determinazione della capacità contributiva, sulla progressività, ecc.), rispetto ad altri dispositivi di spesa fiscale tradizionali che alterano aliquote, base imponibile, e così via. E rispetto ad altre spese fiscali risulterebbe anche più e meglio quantificabile.

D'altra parte, però, sempre come manifestazione di tecnica specificamente tributaria il suo processo di revisione o di *spending review* è concepito semplicemente come momento di verifica *ex post* delle ragioni del mantenimento di *benefit* tributari spesso sedimentatisi nel tempo e contabilmente opachi. Si dovrebbero salvare gli elementi positivi di questo modello, ma riuscire, al contempo, a impostare anche con riguardo alle spese fiscali un'attività di programmazione *ex ante* degli interventi finanziari li rende da un lato realisticamente proporzionabili a specifici obiettivi misurabili, dall'altro valutabili in termini di efficienza ed efficacia rispetto ai risultati raggiunti.

Se torniamo al tema con cui ho aperto questo intervento, occorre chiedersi quale potrà essere l'impatto delle spese fiscali sulla programmazione della spesa primaria così come imposta dal nuovo PSC. Allo stato, tale impatto sembra esiguo. Le spese fiscali genericamente intese non rientrano nella definizione di spesa primaria, ma possono costituire, com'è noto nella letteratura economica, una strategia per aggirare proprio i tetti e limiti generali alla spesa fissati a livello politico o normativo. Nel *design* costruttivo del percorso della spesa primaria dovrebbero sicuramente essere tenuti in considerazione le tipologie di crediti d'imposta che le autorità statistiche hanno individuato come *payable*.

Per farlo, tuttavia, occorrerà elaborare una apposita metodica, che possa evitare quantomeno gli scostamenti abnormi nelle previsioni che hanno caratterizzato l'esperienza italiana dei *bonus* fiscali per l'edilizia nel recente passato.

Ma la questione, com'è evidente, travalica l'adozione di una specifica e singola tecnica di spesa fiscale. Tradizionalmente, i limiti che il diritto europeo può porre alle spese fiscali, in quanto benefici nel trattamento tributario, sono ricercati e individuati nella disciplina degli aiuti di Stato, non nelle *fiscal rules* generali. Anche il nuovo PSC, nel disciplinare il nuovo indicatore della spesa primaria, sembra trascurare l'incidenza che la sostenibilità dei programmi di spesa fiscale può avere sul debito nazionale e sul suo percorso di rientro. In parte questo aspetto potrà essere "coperto", a livello sintetico, attraverso l'applicazione delle clausole di salvaguardia al monitoraggio del rapporto *deficit*/PIL (ma anche in tal caso non sembra aiutare la valorizzazione del saldo strutturale, perché se nel suo calcolo non vanno considerate le entrate meramente discrezionali, allora non potranno essere considerate neppure le minori entrate di carattere congiunturale e discrezionale, come potrebbero essere qualificate buona parte delle misure di agevolazione fiscale).

Infine, sul tema della spesa fiscale occorre chiedersi quale sia la reale capacità delle Agenzie tributarie nazionali di gestire i numeri che abbiamo richiamato, anche limitandosi alla gestione dei crediti d'imposta *payable*, quindi alle misure da considerare propriamente come spesa diretta. Detto per inciso, in Italia è l'Agenzia delle entrate, e non direttamente il MEF, a costituire ormai il perno attorno al quale ruota la struttura organizzativa e operativa che caratterizza tipicamente l'esercizio della funzione fiscale.

In sede di interrogazione a risposta immediata presso la Commissione Finanze della Camera del 15 novembre 2023, ad esempio, il Ministero dell'economia, fornendo dei dati relativi al c.d. *superbonus*, ha evidenziato difficoltà conoscitive e di elaborazione dati: l'Agenzia delle entrate ha infatti dichiarato di non poter individuare e conoscere con attendibilità la capacità dei contribuenti di assorbire in compensazione i *bonus* edilizi ai fini del pagamento dei propri debiti fiscali e contributivi, in quanto ciò dipende da caratteristiche peculiari soggettive e propensioni individuali che non sono note; oppure ha dichiarato di non poter determinare i crediti c.d. "incagliati" che il contribuente non riesce o non può cedere.

Queste difficoltà (che, dal punto di vista di un'ottimale gestione della finanza pubblica, appaiono oggettivamente insostenibili) nascono in parte proprio da un'inefficiente commistione delle funzioni fiscali ed extrafiscali in capo alla medesima organizzazione. Soltanto per quanto concerne i c.d. *bonus* edilizi il "valore" della funzione extrafiscale, affidata in gestione all'Agenzia delle entrate, è, come abbiamo detto, di circa 140/150 miliardi di euro. Ma l'Agenzia possiede strutture, procedure, mezzi adeguati a gestire (e quindi anche a programmare, monitorare, controllare) una vera e propria spesa diretta di queste dimensioni? L'esercizio della funzione amministrativa tributaria di controllo, *ex post*, che è la forma tipica di azione di questa Amministrazione, risulta anche lo strumento più efficace ed efficiente per dare attuazione a questo complesso di spesa pubblica?

I dati e le difficoltà operative accennate sembrano orientare verso una risposta negativa. La riflessione dovrebbe quindi investire proprio l'adeguatezza delle soluzioni organizzative, procedurali, amministrative della gestione di questa spesa, che attiene per lo più alla realizzazione di finalità del tutto extrafiscali in una cornice formale, però, di natura esclusivamente tributaria. Combinare il modello organizzativo e operativo tipico dell'Amministrazione tributaria con la gestione di una funzione economica extrafiscale di spesa, ha comportato, tra l'altro, l'esigenza di ricorrere a forme di vera e propria esternalizzazione a terzi delle attività di verifica/attestazione/certificazione preventiva delle condizioni in base alle quali il contribuente può essere ammesso a fruire dell'agevolazione ovvero del finanziamento. Il ricorso massiccio alla tecnica del credito d'imposta speciale ha di fatto obbligato a configurare veri e propri modelli di gestione amministrativa del tutto originali peculiari, in cui si fondono la gestione diretta da parte del contribuente/beneficiario (perché il diritto è comunque esercitato attraverso la dichiarazione tributaria), l'attività di indirizzo e controllo da parte dell'Amministrazione finanziaria (che deve integrarsi, talvolta, con le funzioni esercitate da altri Ministeri, come il MISE) e l'attività di certificazione o di verifica tecnica da parte di terzi privati qualificati, operanti sul mercato, alla cui responsabilità è demandato, in pratica, un sostanziale controllo *ex ante*. Si tratta di modelli che non risultano però essere né delineati né realizzati in modo omogeneo: oltre ai *bonus* edilizi un approccio simile è stato seguito, ad esempio e *mutatis mutandis*, anche per la concessione dei crediti per ricerca e sviluppo. Questo profilo meriterebbe di essere maggiormente studiato e approfondito. Esternalizzare attività extrafiscali di qualificazione/attestazione/certificazione, aventi ad oggetto aspetti materiali, tecnici e non immediatamente fiscali, e valorizzare il loro esito nel rapporto giuridico-tributario con il contribuente, potrebbe essere ricostruito semplicemente come una "normalissima" conseguenza della necessità di verificare preventivamente la ricorrenza delle situazioni di fatto a cui la norma tributaria collega la spettanza dell'agevolazione e che rimangono estranee alla competenza conoscitiva dell'amministrazione finanziaria. Ma tutto ciò è al tempo stesso espressione di un'esigenza ineludibile che origina da certi dispositivi normativi complessi di *tax expenditure*, come i crediti d'imposta speciali. La complessità di tali strumenti rende necessario "piegare" o adeguare l'esercizio della funzione fiscale a finalità extrafiscali, e rende quindi necessario combinare insieme l'esercizio della funzione e dell'attività amministrativa specificamente tributarie con attività e funzioni di tutt'altra natura e oggetto. Il massiccio ricorso alle attività di certificatori esterni, più o meno accreditati o qualificati, reso obbligatorio dalla legge con assunzione di responsabilità da parte del terzo e del contribuente (ma senza vincolare in modo definitivo l'Amministrazione), è stata la soluzione operativa preferita dal legislatore. Testimonia, però, appunto, questa commistione confusa di funzioni e si configura come un rimedio, una "stampella" per lo più inadeguata, per cercare di rendere efficiente la gestione di un'attività sostanzialmente di spesa, di erogazione di contributi, da parte di un'amministrazione che non sarebbe deputata a questo, ma alla gestione delle entrate tributarie. In altre parole, è il "sintomo" o la "traccia" della lontananza se non dell'estraneità, sul piano sostanziale, di certe misure di dirigismo e di interventismo economico rispetto all'area specificamente

tributaria e quindi rispetto all'organizzazione, alle forme e ai modi di esercizio della funzione fiscale.

Il rischio che questo approccio generi situazioni caotiche e incerte, con danno sia per l'erario sia per i contribuenti, è storia recente. Basti pensare, per il *superbonus* e altri *bonus* edilizi, all'estenuante ma spesso contraddittoria attività di interpretazione e chiarificazione (che a volte ha trascorso in una vera e propria attività di "creazione" delle fattispecie normative) svolta in circolari, interpelli, FAQ operative ecc., a cui l'Agenzia delle entrate è stata costretta con riferimento a questioni però sostanzialmente non tributarie. Inoltre, i modelli attuativi di queste spese fiscali facenti leva sulla certificazione esterna spesso non sono riusciti ad evitare il contenzioso fiscale con l'Agenzia delle entrate: ciò è accaduto, ad esempio, ogniqualvolta si è previsto che la certificazione o l'asseverazione del terzo, in merito a questioni tecniche o fattuali non direttamente tributarie, non siano vincolanti per la Pubblica Amministrazione.