



SENATO DELLA REPUBBLICA

6° Commissione Finanze e Tesoro

Indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale
con particolare riferimento ai crediti di imposta.

Roma, 17 gennaio 2023

Premessa

Illustre Commissione, Signori Senatori, le misure di incentivazione fiscale, da molto tempo ormai, vengono usate anche per calmierare e diminuire la pressione fiscale in presenza di determinate e circoscritte fattispecie, anche per mezzo dei “crediti d’imposta”. Tutto ciò, in un bilancio dello Stato che ha sempre più ridotti margini di manovra.

Gli obiettivi, nella sostanza, possono essere ricondotti a tre fattispecie:

- 1) Invitare i contribuenti, imprese o professionisti, ad adottare, suggerire, determinati comportamenti; come ad esempio l’utilizzo di crediti d’imposta legati alle assunzioni con determinati criteri, all’effettuazione di investimenti in settori o aree geografiche, etc.
- 2) Riconoscere degli aiuti al verificarsi di determinate circostanze negative o situazioni particolari. Si pensi ai nuovi crediti d’imposta riconosciuti per l’acquisto di presidi medici in occasione della pandemia covid-19; oppure, alle detrazioni fiscali riconosciute in occasione del sostenimento di vari oneri, presi in osservazione ai fini della rideterminazione delle imposte nette dovute; come le detrazioni fiscali riconosciute al sostenimento di spese mediche, ovvero al sostenimento di interessi sui mutui per l’acquisto della prima casa, etc.;
- 3) Per dare un impulso all’economia italiana, si pensi alle detrazioni riconosciute con riferimento alle spese ed investimenti per gli interventi edilizi, nelle diverse misure previste, e alla correlata possibilità di cessione dei crediti d’imposta ovvero all’opzione di chiederne il riconoscimento tramite sconto in fattura.

Ci sono poi delle detrazioni fiscali che, dalla riforma del sistema fiscale realizzata nel lontano 1973, hanno cambiato, nel tempo, la loro specificità; determinando così una profonda iniquità nel sistema fiscale italiano. Ci si riferisce alle detrazioni fiscali legate alla tipologia di reddito da lavoro, in generale, prodotto e dichiarato ai fini fiscali e assoggettato a IRPEF. Nelle pagine che seguono, in diversi punti, si analizzeranno alcuni specifici temi legati proprio a questi “aggiustamenti” alla

tassazione ordinaria, e con particolare interesse alle attività professionali, o meglio dei redditi da lavoro autonomo.

Le iniquità nella tassazione IRPEF: perché serve equiparare, e quindi rendere omogenee, le detrazioni fiscali sui redditi da lavoro

Come si indicava in premessa, uno dei più importanti obiettivi della riforma fiscale del 1973 è stato quello di garantire condizioni di equità sotto il profilo dell'imposizione fiscale tra tutte le categorie di reddito da lavoro. Così, a prescindere dalla fonte di reddito o, meglio, dall'attività di lavoro esercitata, la ricchezza prodotta e distribuita sotto forma anche di utili veniva tassata allo stesso modo, seguendo le aliquote progressive dell'IRPEF.

I redditi da lavoro dipendente, da lavoro autonomo e d'impresa - prodotti da ditte individuali o società di persone seguivano comunque la sola tassazione progressiva IRPEF.

Anche allora era possibile riscontrare, per alcune categorie di reddito, piccole distinzioni nella tassazione, come nel caso dei redditi di lavoro dipendente o di pensione. Erano, tuttavia, differenze sistematiche finalizzate a mettere sullo stesso piano situazioni oggettivamente diverse. Ad esempio, per il reddito di lavoro dipendente era riconosciuta una piccola e maggiore detrazione per tenere conto, in modo forfetario, dei costi di produzione del reddito che i lavoratori dipendenti non potevano dedurre analiticamente dal reddito imponibile. A conferma di tale presupposto, valga il fatto che, originariamente, l'ammontare della detrazione prescindeva dall'ammontare del reddito dichiarato. In altre parole, con il precedente sistema, qualsiasi distinzione seguiva una logica ben determinata tesa a riportare sullo stesso piano situazioni diverse. Principio della neutralità fiscale. Questo principio è venuto meno con il passare del tempo e, in particolare dal 2004, con il radicarsi

della convinzione, presunzione, secondo cui gli autonomi e le imprese sottostimino¹ i loro redditi imponibili per mezzo dell'autoliquidazione dei tributi all'erario. Viceversa, il lavoratore dipendente con il conguaglio delle imposte, in capo al sostituto d'imposta, datore di lavoro, garantirebbe il corretto adempimento amministrativo-fiscale. Tutto ciò ha prodotto delle divaricazioni sulla tassazione crescenti e non più omogenee nel tempo. Divaricazioni che risultano ulteriormente accentuate dal bonus di 80 euro introdotto dal governo Renzi, esteso con il c.d. bonus Conte che ha portato l'ammontare del bonus a 100 euro e con il successivo riconoscimento dell'ulteriore detrazione di 480 euro per redditi compresi tra 28 mila e 40 mila euro, consolidata nella legge di bilancio 2021.

La detrazione riconosciuta a chi produce redditi di lavoro dipendente o di pensione non è connessa al riconoscimento della deduzione forfetaria dei costi di produzione del reddito, ma è diventata, nella sostanza, una parte integrante dell'aliquota IRPEF. La detrazione riconosciuta per redditi da lavoro dipendente e per quelli da pensione, assoggetta una parte di reddito ad aliquota zero (c.d. No-tax-area) e rappresentano il 60,9% del totale delle detrazioni riconosciute pari a circa 71,5 mld di euro.

Più in dettaglio nella tavola n. 1, emerge che la parte preponderante dalle detrazioni è costituita dalle detrazioni riconosciute in ragione della tipologia di reddito prodotto e che, sulla base delle quali, vengono definite le attuali "No tax area" (parte di reddito entro il quale non emerge alcuna imposta dovuta).

¹ Oltre alle norme sull'accertamento, tali redditi erano già soggetti a PARAMETRI

<https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/archivio/archivioschedeadempimento/schede-adempimento-2017/dichiarazioni-2017/parametri-2017/scheda-info-parametri-2017>

Successivamente a Studi di settore

<https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/archivio/archivio-studi-di-settore>

Ed oggi a Indici sinettici di affidabilità ISA

<https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/schede/dichiarazioni/isa-2020/scheda-info-isa-2020>

Tavola n. 1 – Distribuzione delle detrazioni fiscali IRPEF negli anni (dal 2015 al 2020)

Tipologia della detrazione	2015	2016	2017	2018	2019	2020	%	Var. valore 2020/2015	Var. %
Detrazioni fiscali tese a garantire la No Tax Area , diverse per natura del reddito: lav. Dipendente, pensione. ecc.	41.592.039	42.102.097	42.777.876	42.493.232	42.088.764	43.567.665	60,9%	1.975.626	4,75%
Famigliari a carico	12.782.871	12.626.871	12.302.638	12.173.976	11.898.009	11.918.233	16,7%	- 864.638	-6,76%
Spese sanitarie, gli interessi sui mutui, ecc.	5.421.955	5.605.953	5.751.767	6.039.089	6.159.732	5.256.668	7,3%	- 165.287	-3,05%
Spese relative alle ristrutturazioni edilizie	4.702.904	5.321.367	6.002.015	6.716.984	7.379.405	7.899.527	11,0%	3.196.623	67,97%
Interventi di riqualificazione energetica edifici	1.071.279	1.282.229	1.535.160	1.676.183	1.841.915	1.981.661	2,8%	910.382	84,98%
Canoni di locazione a canone concordato	280.941	304.400	214.263	225.583	235.902	240.600	0,3%	- 40.341	-14,36%
Per l'acquisto di mobili	156.838	242.215	320.593	388.732	453.067	513.714	0,7%	356.876	227,54%
Altre detrazioni	57.846	64.979	81.133	84.915	121.484	178.743	0,2%	120.897	209,00%
Totale	66.066.673	67.550.111	68.985.445	69.798.694	70.178.278	71.556.811	100%	5.490.138	5,23%

Fonte CNA: dpt Politiche fiscali e societarie - analisi su dati mef - valori in migliaia di euro

Queste detrazioni sono diversificate per tipologia di reddito realizzato: lavoro dipendente, da pensione, lavoro autonomo ed imprese. Quindi con l'esclusione di contribuenti soggetti a imposte sostitutive.

Da questo emerge che le imprese personali (soci di società di persone, imprese individuali e professionisti) che non hanno la possibilità di entrare nel regime forfettario, per l'assenza dei requisiti richiesti per l'accesso, si devono confrontare con una tassazione IRPEF complessiva e complessa (alle aliquote IRPEF devono essere aggiunte anche le addizionali regionali e comunali all'IRPEF), con una pressione fiscale molto elevata ed anche profondamente iniqua.

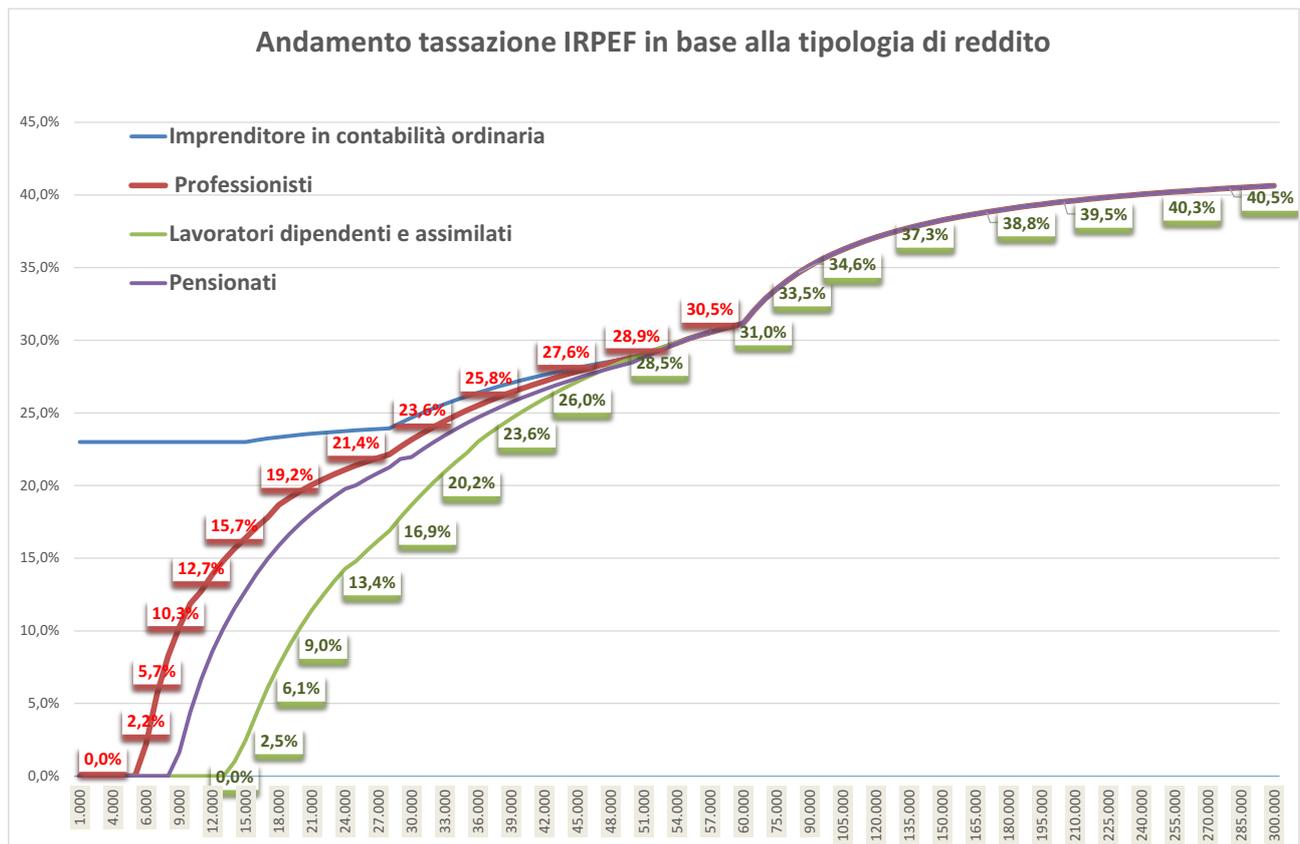
Le iniquità emergono da una tassazione IRPEF che prevede delle detrazioni fiscali diversificate che disegnano una curva di tassazione profondamente diversa, ad iniziare dalla c.d. no tax area, ossia alla quota di reddito entro la quale l'imposta dovuta è pari a zero che risulta non essere omogenea ma diversificata in base alla natura del reddito. No tax area che rimane anche come riferimento non imponibile anche la tassazione regionale e comunale addizionale all'IRPEF.

Iniquità che, di recente, è stata peraltro incrementata. È vero, infatti, che sebbene dal 2022, la no tax area delle imprese personali in contabilità semplificata e dei professionisti è stata elevata da 4.800 euro a 5.500 euro quella prevista sui redditi prodotti dai lavoratori dipendenti, nella sostanza, è stata elevata in maniera nettamente maggiore da 10.000 euro a 12.000 euro.

Peraltro, proprio per il gran numero di agevolazioni oggetto della presente audizione, e viste le tante circolari, istruzioni ministeriali, per una semplificazione amministrativa e anche per una diminuzione del carico degli adempimenti tributari, sarebbe utile e necessaria una razionalizzazione delle tante norme che disciplinano in vario modo, e con variazioni nel breve periodo, i tanti crediti d'imposta concessi dallo Stato. Il sogno rimane quello di avere una riforma fiscale organica e complessiva dell'intero sistema.

Dalla rappresentazione di figura n. 1 si può meglio cogliere quanto evidenziato.

Figura 1 – Tassazione delle imposte sui redditi effettiva in base alla tipologia di reddito realizzato



Nella figura 1, si nota chiaramente come, considerando solamente l'IRPEF (escluse le addizionali) e l'IRAP, con aliquota ordinaria del 3,90%, riferita esclusivamente al reddito d'impresa, la tassazione si differenzi a secondo della natura del percettore del reddito di lavoro prodotto. E nella differenziazione della tassazione, tra le categorie di redditi più penalizzate è sicuramente il reddito

di lavoro autonomo (linea rossa), rispetto alla categoria di reddito più agevolata dalle detrazioni, ossia il reddito di lavoro dipendente (linea verde).

La tassazione dei redditi prodotti dalle persone fisiche non può essere diversa a seconda della differente modalità con cui si genera il reddito. Il principio di capacità contributiva sancito dall'articolo 53 della Costituzione italiana non può avere un peso diverso in funzione della tipologia di contribuente che produce il reddito tassato, questo almeno in pensiero della scrivente Categoria.

Pertanto, la prima misura da adottare, al fine di riequilibrare la tassazione tra le diverse categorie di reddito da lavoro, è la progressiva estensione agli imprenditori e ai professionisti, soggetti ad IRPEF, delle detrazioni previste per i lavoratori dipendenti.

Questo determinerebbe una pressione fiscale omogena e neutra nel mondo del "lavoro" in generale e nel verso, nella direzione, dell'equità della tassazione per tutti quei soggetti che non hanno i requisiti per accedere nel regime forfetario, ovvero stanno ancora adesso applicando l'ormai abrogato regime di vantaggio perché ancora non si è raggiunto il compimento del 35esimo anno di età.

Incrementare la detassazione delle spese per la formazione professionale.

Tra le varie misure di incentivazione fiscale per incidere sui comportamenti virtuosi e per un mercato competitivo, rivolto anche verso gli altri Stati, in questo caso dei professionisti, a nostro avviso la grande assente è la formazione professionale.

La formazione è il primo "strumento di lavoro" del professionista, unitamente con l'aggiornamento costante, quale una attività indispensabile per poter rimanere nel mercato della conoscenza non solo nazionale. Tali spese, attualmente, sono riconosciute integralmente deducibili dal reddito imponibile, entro il limite annuo di 10.000 euro, nella loro più larga accezione (dalle spese di

iscrizione a convegni e congressi a quelle di viaggio e soggiorno), e 5.000 euro per certificazioni e formazione trasversale.

Tuttavia, si deve prendere atto del fatto che quando si fa formazione non si producono corrispettivi, ma si sta facendo un investimento in capitale umano. Per consentire ai lavoratori autonomi, nell'esercizio della loro attività professionale, di continuare ad arricchire le proprie competenze, senza però rinunciare ad una parte cospicua dei propri compensi, è necessario prevedere una forma di incentivazione fiscale, in questo caso, sotto forma di detassazione delle spese professionali comprensiva di una quota rappresentativa del costo, legato al lucro cessante per il mancato esercizio dell'attività professionale a seguito della partecipazione ai corsi di aggiornamento. Rifacendosi al principio dettato dalla legge n. 383/2001 in merito alle spese di formazione e di aggiornamento dei dipendenti (c.d. Tremonti formazione), sarebbe auspicabile prevedere una detassazione delle spese legate alla formazione professionale nella misura del 150% dell'ammontare delle stesse, al fine di garantire anche una quota parte dei mancati proventi.

Crediti fiscali relativi a detrazioni per lavori edili: il problema non sta nell'incapienza dei tributi dovuti, ma nelle regole per la cessione dei crediti e nella instabilità delle disposizioni normative

È ormai nota la difficoltà della gran parte delle imprese del settore delle costruzioni nel procedere alla cessione dei crediti fiscali maturati attraverso l'applicazione dello sconto in fattura ai propri clienti. Questo problema sta determinando, una forte riduzione della possibilità di imprese, professionisti e famiglie di vedersi riconoscere lo sconto in fattura sulle spese per lavori edili effettuati sulla propria abitazione, studio professionale ovvero immobile strumentale all'attività d'impresa.

La possibilità di ottenere la detrazione nella misura del 110%, sorta dal luglio del 2020 (cfr. art 119 e 121 del D.L. n. 34/2020) e, più che altro, la correlata possibilità di trasformare la detrazione in un

credito d'imposta cedibile allo sconto ovvero, in un contributo riconosciuto dall'impresa edile al proprio cliente come sconto in fattura, ha determinato un forte impulso all'economia nei due ultimi anni che rischia di dissolversi nel nulla.

Come appare evidente dalla tavola n. 2, le spese per lavori edili effettuate da famiglie ed imprese, sono passate da 28,4 mld del 2019 a circa 70 mld nel 2021; quando, nei soli primi 10 mesi del 2020 hanno già superato la cifra record di 74,5 mld. Nei 10 mesi del 2020 le spese hanno segnato un incremento medio di più del 111%. Considerando questi valori è assolutamente necessario trovare delle soluzioni in tempi rapidi per risolvere il problema che, almeno per ora, non sta nella capienza insufficiente dei tributi dovuti dagli intermediari finanziari.

Tavola n. 2 – Andamento delle spese per lavori edili per cui è riconosciuto un beneficio fiscale

Mesi	2019	2020	2021				2022			
			Sconto in fattura sp diverse dal 110% (stima)	Spese oggetto di sconto in fattura 110% dati Enea	Spese pagate nel mese	Totale spese 2021	Sconto in fattura sp diverse dal 110% (stima)	Spese sconto in fattura 110% dati Enea	Spese pagate nel mese	Totale spese 2022
Media mensile	2.368	2.224	539	1.025	3.185	4.210	871	3.983	5.804	9.787
gennaio	1.586	1.617	245	86	1.632	1.718	332	1.720	2.211	4.263
febbraio	1.723	1.998	311	129	2.074	2.203	430	2.231	2.867	5.528
marzo	1.952	1.693	421	215	2.806	3.021	599	2.429	3.996	7.024
aprile	2.028	854	423	387	2.821	3.208	542	2.437	3.614	6.593
maggio	2.364	1.357	462	516	3.081	3.597	675	2.534	4.499	7.707
giugno	2.272	2.105	515	817	3.431	4.249	707	3.769	4.712	9.188
luglio	2.989	2.852	583	946	3.889	4.835	741	3.570	4.941	9.252
agosto	1.891	2.013	421	1.204	2.806	4.010	588	2.462	3.919	6.969
settembre	2.089	2.349	499	1.324	3.325	4.649	771	3.360	5.139	9.270
ottobre	2.821	2.760	595	1.775	3.965	5.740	709	3.368	4.728	8.805
novembre	2.501	2.821	652	1.704	4.346	6.050	ND	ND	ND	ND
dicembre	4.194	4.270	1.345	3.195	8.967	12.162	ND	ND	ND	ND
Totale	28.411	26.688	6.471	12.300	43.142	61.913	6.094	27.880	40.626	74.599

Fonte CNA: dpt Politiche fiscali e societarie - Stime su dati MEF ed ENEA, dati in mln di euro

Le soluzioni, pertanto, devono essere ricercate altrove, ossia nelle regole stabilite per la cessione e l'utilizzo dei crediti stessi. La scelta di aumentare il numero delle cessioni all'interno degli intermediari finanziari di un'unità, ovvero ottenere prestiti agevolati da restituire in ragione degli utilizzi in compensazione dei crediti, come sarà previsto dalla legge di conversione al c.d. aiuti quater, non appare assolutamente una soluzione.

Di fronte a tali evidenze è certamente necessario un intervento straordinario del Governo con caratteri di urgenza per smobilizzare i crediti incagliati delle imprese che risentono pesantemente di una grave mancanza di liquidità.

Sulla base di quanto indicato nelle righe che precedono, è evidente che il problema del blocco dei crediti, non è da attribuire alla mancata capienza dei tributi, ma nelle regole previste per la cedibilità dei crediti.

Sicuramente la decisione ultima di estendere il numero dei soggetti verso cui gli intermediari finanziari possono cedere i crediti e, più che altro, che tale estensione si rende applicabile a prescindere dalla data in cui il credito è stato acquistato, è sicuramente una condizione necessaria, ma non sufficiente.

Per far ripartire il mercato gli intermediari finanziari hanno bisogno di due ulteriori condizioni che, purtroppo allo stato attuale non ci sono:

- **Fiducia** rispetto alla stabilità nel tempo delle regole sulla cedibilità dei crediti, insieme alla possibilità di tornare alle cessioni illimitate dei crediti acquistati;
- **Certezza** che l'Agenzia delle entrate non possa chiamarli in corresponsabilità per le sanzioni amministrative e per il versamento del credito fiscale inesistente in solido; se non nei casi di partecipazione attiva nelle violazioni o frodi commesse da colui che ha effettuato i lavori o dai precedenti cessionari.

Rispetto alla prima condizione c'è da dire che gli intermediari finanziari, inaspettatamente, il 27 gennaio 2022, hanno visto chiudere quello che con il tempo poteva diventare un mercato dei crediti fiscali con sue quotazioni legate all'andamento dei tassi di mercato. La norma, nella sua versione originaria, infatti, consentiva di cedere i crediti acquistati a loro volte senza alcuna soluzione di continuità e con procedure sempre più semplificate e veloci per le cessioni successive. Così

operando i crediti potevano diventare dei “zero coupon” fiscali con delle quotazioni di mercato che avrebbero dato diritto a rideterminare le imposte dovute sulla base del credito, oggetto di compravendita, per il suo valore nominale a determinate scadenze fiscali.

Solo con queste peculiarità e con regole stabili nel tempo, gli intermediari riprenderanno, con fiducia, gli acquisti dei crediti, senza proporre tassi finanziari fuori mercato per lo sconto dei crediti per coprire il rischio eventuale di non riuscire a rivendere il credito acquistato in un successivo prossimo futuro. I tassi di attualizzazione hanno in sé tre componenti: i tassi di interesse di mercato, gli oneri amministrativi e non da ultimo, anche i rischi. Rischi che possono essere: specifici, legati all’andamento dei mercati finanziari, ossia che i tassi possano scendere in futuro facendo registrare delle perdite; generali, legati alle aspettative di stabilità della disciplina normativa sulla cedibilità dei crediti, e, non da ultimo, dei rischi legati alla possibilità che la Banca possa essere chiamata in corresponsabilità per una violazione commessa da colui che ha commissionato i lavori, ossia il primo titolare della detrazione fiscale.

Siamo arrivati così alla 11° modifica della disciplina della cessione dei crediti fiscali legati alle detrazioni per lavori edili di cui all’articolo 121, comma 1 del D.L. n. 34/2020, in due anni e mezzo di cui 7 sono state effettuate negli ultimi 7 mesi.

Questi elementi di rischio sono quelli che, più del problema della capienza, stanno determinando il sostanziale blocco degli acquisti dei crediti da parte degli intermediari finanziari. La scarsa liquidità dei crediti determina, infatti, la ristrettezza dell’ammontare dei crediti che gli intermediari finanziari sono disposti a scrivere tra gli impieghi nei propri bilanci.

Come è evidente dai numeri, si tratta di misure molto importanti per l’economia Italiana che, a nostro avviso, devono trovare un assetto stabile e ben definito nel medio lungo periodo, che non

faccia trovare le imprese edili con il “*cerino in mano*” dato dal credito fiscale relativo allo sconto in fattura riconosciuto.

In altre parole serve raggiungere un quadro di misure sostenibili, di lungo periodo, legate a regole per la cessione dei crediti certe e definite, tali da conferire ai possibili acquirenti dei crediti una relativa fiducia circa la loro stabilità e, quindi, ridurre il grado di rischio nell’investimento stesso e così facendo con relativi minori oneri finanziari e amministrativi.

A nostro avviso, per raggiungere questo importante obiettivo, occorre intervenire su altri due punti nodali:

- **stabilizzare la misura** della detrazione fiscale per lavori edili prevista dall’articolo 119 del D.L. n. 34/2020, al 90%, almeno fino al 31 dicembre 2025, sia se riferita ai lavori svolti sui condomini, sia sui lavori che interessano gli edifici unifamiliari (c.d. villette) che costituiscono abitazione principale, senza alcun limite di reddito minimo attribuibile alla famiglia;
- **liberalizzare** nuovamente il numero delle cessioni dei crediti fiscali, tranne che la prima cessione, che dovrà essere effettuata ad un intermediario finanziario, nonché consentire il riporto a nuovo dei crediti fiscali non utilizzati nell’anno.

Riguardo al primo punto, riteniamo che il soggetto committente dei lavori debba pagare una parte del corrispettivo dovuto, anche in presenza di opzione per lo sconto in fattura. Questo darà un forte contributo sia al contrasto delle frodi che alla stabilizzazione dell’aumento del costo dei materiali in edilizia. La necessità di dover effettuare il bonifico, c.d. parlante, per pagare il 10% della spesa non coperta dallo sconto in fattura, consentirà all’Agenzia delle Entrate di effettuare un monitoraggio più attento delle situazioni di rischio. Allo stesso tempo, il sostenimento di un onere da parte dello stesso committente, sebbene di importo limitato, consentirà di riaprire alla concorrenza una parte

importate del mercato dei lavori edili, spingendo ad un assestamento dei costi dei servizi edili e, indirettamente, anche dei materiali.

La liberalizzazione del numero delle cessioni successive alla prima nonché la possibilità di riportare in avanti i crediti fiscali maturati e non utilizzati nell'anno in cui si matura il diritto ad usarli, ridurrà in modo drastico sia il rischio derivante da una sopraggiunta incapienza fiscale, sia il rischio di non riuscire a monetizzare crediti precedentemente acquistati per sopperire a sopraggiunte esigenze aziendali. Non basta aumentare il numero delle cessioni che possono essere fatte tra gli intermediari finanziari da 2 a 3, come sarà disposto nella conversione del c.d. decreto aiuti quater.

L'eliminazione di questi rischi determinerà in primo luogo una maggiore facilità delle imprese edili che hanno riconosciuto sconti in fattura di trovare un soggetto disposto ad acquisire i relativi crediti fiscali maturati e, in secondo luogo, anche una riduzione dei costi di attualizzazione che le medesime imprese sono ora costrette a sostenere.

Riteniamo che l'unico vincolo che, a nostro avviso, deve permanere, ossia la necessità di effettuare la prima cessione ad un intermediario finanziario, sia una garanzia sufficiente per ridurre al minimo la possibilità che si realizzino delle frodi fiscali.

Crediti fiscali: necessaria una loro semplificazione e razionalizzazione

Come rilevato in premessa, l'introduzione dei crediti di imposta spesso risponde all'esigenza, da parte del legislatore, di spingere i contribuenti imprese o professionisti ad adottare determinati comportamenti, di riconoscere degli aiuti al verificarsi di determinate circostanze negative o situazioni particolari, di dare un impulso all'economia italiana. Al di là delle finalità per cui ciascun credito ha trovato la luce nel nostro sistema, ciò che li accumuna è la complessità delle regole di accesso e delle modalità operative per usufruirne correttamente. A ciò si aggiunga la possibile sovrapposizione di talune misure fiscali, con possibile duplicazione delle agevolazioni. Tali

circostanze inevitabilmente hanno reso il sistema dei crediti di imposta incerto e spesso incoerente rispetto agli obiettivi fissati dal legislatore con l'inevitabile insorgenza di contestazioni da parte dell'Amministrazione finanziaria e il frequente avvio di inevitabili contenziosi innanzi all'Autorità giudiziaria tributaria.

Sul primo aspetto (complessità delle regole di accesso e modalità operative di fruizione), non passano inosservate le incertezze sorte attorno ai crediti d'imposta introdotti per contrastare gli effetti negativi derivanti dal cd. caro bollette. Si tratta di crediti d'imposta pari a una quota delle spese sostenute per l'acquisto di energia elettrica, gas e carburanti, in misura variabile in base al periodo di riferimento. In particolare: alle imprese a forte consumo di energia elettrica (c.d. imprese energivore), alle imprese a forte consumo di gas naturale (c.d. imprese gasivore), alle imprese diverse da quelle a forte consumo di energia elettrica, alle imprese diverse da quelle a forte consumo di gas naturale, alle imprese che operano nei settori dell'agricoltura e della pesca.

Le misure si caratterizzano per complesse modalità di determinazione del beneficio e richiedono, a seconda del periodo di riferimento e dello specifico credito d'imposta, termini decadenziali distinti e diversi tra loro per l'utilizzo del credito in compensazione e, a certe condizioni, per l'invio sia della comunicazione di fruizione del beneficio, sia di cessione del credito. Per completezza, si segnala che la disciplina della cessione del credito differisce nella sostanza rispetto a quella prevista per i bonus edilizi. Nei bonus energetici, infatti, i crediti d'imposta sono cedibili, solo per intero, dalle imprese beneficiarie ad altri soggetti, compresi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari, senza facoltà di successiva cessione, fatta salva la possibilità di due ulteriori cessioni solo se effettuate a favore di soggetti "qualificati". Inoltre, restano ancora dubbi interpretativi quali ad esempio le ipotesi in cui non vi è coincidenza tra titolare del contatore (POD) e il soggetto che effettivamente consuma l'energia o il gas.

Sarebbe opportuno semplificare le attuali regole di accesso al credito d'imposta ed introdurre adempimenti unitari per la corretta fruizione del beneficio, oltre ad allineare la disciplina della cessione del credito con quella prevista per i bonus edilizi.

Sul secondo aspetto (sovrapposizione e/o duplicazione delle misure fiscali), è opportuno evidenziare come il sistema dei crediti d'imposta spesso registri una sovrapposizione o una duplicazione dei benefici. Ad esempio, è il caso dei bonus edilizi: è possibile, infatti, che per uno specifico intervento edilizio, il contribuente possa scegliere tra diverse forme di agevolazione. Si pensi anche ai benefici legati al settore della ricerca e sviluppo. Con la modifica intervenuta nel 2021 (cfr. articolo 6 del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146), la nuova disciplina del Patent box - divenuta una mera maggiorazione dei costi in ricerca e sviluppo – si sovrappone al credito d'imposta ricerca e sviluppo, che agevola le spese sostenute in ricerca e sviluppo. Le due agevolazioni, peraltro, sono tra loro cumulabili, a condizione che tale cumulo, tenuto conto anche della non concorrenza alla formazione del reddito e della base imponibile IRAP, non porti al superamento del costo sostenuto. Il fenomeno della sovrapposizione potrebbe in qualche modo rendere meno efficaci le misure adottate, ovvero eccessivamente agevolato un certo settore.

In un'ottica di una complessiva rivisitazione del sistema delle agevolazioni fiscali, sarebbe opportuno anche un'opera di razionalizzazione e di riordino dei crediti di imposta, eliminando le potenziali sovrapposizioni e garantendo un maggior equilibrio tra i settori destinatari.

Si ringrazia questa Illustre Commissione per l'opportunità di questa audizione.