



Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa

**Commissione
6^a Finanze Senato**

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

**Audizione CNA
29 marzo 2023**

Sommario

1. Premessa	1
2. Le diverse forme tecniche che rientrano nella categoria degli incentivi fiscali alle imprese	2
2.1 Deduzioni aggiuntive dal reddito d'impresa o di lavoro autonomo	3
2.2 Riduzioni delle aliquote effettuate attraverso forme di imposizione sostitutiva.....	4
2.3 Regimi di sospensione d'imposta	5
2.4 Rivalutazione di beni iscritti nel patrimonio dell'impresa ovvero detenuti nella sfera personale della persona fisica	6
2.5 Detrazioni d'imposta: le iniquità delle detrazioni riferite alla tipologia di reddito prodotta	6
2.6 I Crediti d'imposta.....	9
3. Tra le tante forme di beneficio fiscale possibili quale si presenta la migliore	10
4. Il quadro generale delle tax expenditures	12
5. I crediti d'imposta derivanti dai bonus edilizi: esigenze di contabilità pubblica e gli effetti sull'economia e sulle imprese edili.....	14
5.1 La contabilizzazione dei crediti d'imposta nel bilancio dello Stato	15
5.2 I possibili correttivi al decreto legge n. 11/2023: il futuro della cedibilità dei crediti e il problema irrisolto dei crediti incagliati.....	16
5.3 Immediata soluzione per sbloccare i crediti incagliati.....	21
5.4 Abrogazione della possibilità di usufruire dei bonus tramite sconto in fattura/cessione del credito e disciplina transitoria.....	23
5.5 Necessaria una riorganizzazione immediata dei benefici connessi ai lavori edili.....	24
6. Esperienza e prospettive dei Crediti di Imposta in ambito energia e "green".	25
7. Crediti d'imposta a sostegno degli investimenti delle imprese	27
8. Crediti d'imposta sul costo dei carburanti delle imprese di autotrasporto	28

1. Premessa

L'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale presenti nel nostro ordinamento, con riferimento in particolare ai crediti d'imposta, rappresenta una necessaria occasione di confronto dal momento che l'attuale scenario è caratterizzato da variegati incentivi fiscali con chiari obiettivi di politica economica e sociale.

Il crescente ricorso agli incentivi fiscali, soprattutto in tempi recenti, ha permesso di attivare delle misure emergenziali a sostegno dei cittadini e delle imprese più duramente colpite dalla crisi economica determinata, dapprima, dagli effetti della pandemia da Covid19 e, poi, dal consistente aumento dei prezzi dell'energia.

Gli incentivi fiscali rappresentano, dunque, una tipologia di contributo che, in diverse forme, consente di diminuire il carico delle imposte da pagare in capo ai beneficiari.

E' possibile, infatti, distinguere diverse categorie di incentivi fiscali in base alla complessità e alla molteplicità degli obiettivi che con essi si intende perseguire.

Si tratta, in altre parole, di fattori di correzione della pressione fiscale che rientrano nella più ampia definizione della c.d. tax expenditures. Come si vedrà più in dettaglio nelle pagine che seguono (si veda quanto si dirà al paragrafo 3), le tax expenditures (erariali e locali) con riferimento all'anno 2022 sono circa 720 ed arrivano a pensare nel bilancio dello Stato per 128 miliardi di euro, ossia per un valore pari al 6,8% del PIL.

Peraltro, c'è anche da dire che nel 2017 le tax expenditures erano in numero pari a 636, per un controvalore pari a 87,3 miliardi, facendo segnare, pertanto, un incremento in termini di ammontare negli ultimi 5 anni pari a circa il 46,6% (cfr. paragrafo 3). Questo è frutto delle crescenti difficoltà incontrate dai vari Governi passati, ad agire direttamente sulla disciplina generale dei singoli tributi al fine di ridurre l'imposizione. Considerato che il bilancio dello Stato presenta delle maglie sempre più strette per la ricerca di risorse necessarie alla riduzione della pressione fiscale, si predilige l'opportunità di agire con dei meri fattori correttivi, riferibili a situazioni o condizioni specifiche delle imprese e dei

cittadini che meritano di essere incentivate. Ci si riferisce ad esempio, agli investimenti delle imprese in beni strumentali e/o riferibili alla riqualificazione energetica; alle nuove assunzioni di personale; agli incrementi dei costi dell'energia o in generale agli aumenti dei costi delle materie prime; alle spese sostenute dalle famiglie sui propri immobili abitativi ovvero alle spese sostenute dai portatori di handicap.

Queste spinte hanno portato il sistema fiscale a diventare un vero ginepraio sempre più inestricabile anche se equo, sotto il profilo della capacità di assegnare le risorse in modo specifico laddove ce ne sia più bisogno.

Al contempo, nel sistema fiscale italiano esistono alcune “*tax expenditures*” che prevedono un trattamento particolare e differenziato in base alla natura del reddito prodotto, come nel caso delle detrazioni fiscali sui redditi soggetti ad IRPEF che, oltre a costituire un ulteriore elemento di complicazione, creano un ulteriore motivo di iniquità del sistema.

Il paradosso risiede nel fatto che nel tempo i vari interventi hanno condotto all'attuale sistema fiscale che, oltre ad essere complicato, si presenta anche profondamente iniquo. Siamo riusciti a rompere il trade-off tra equità e complicazione del sistema⁽¹⁾, ma in senso negativo. La vera sfida per il futuro riteniamo sia quella di rompere il trade-off, ma in positivo, arrivando ad un sistema di tassazione equo e semplice.

2. Le diverse forme tecniche che rientrano nella categoria degli incentivi fiscali alle imprese

Come si diceva in premessa, ogni tipologia di incentivo fiscale riconosciuto presenta dei vantaggi e degli svantaggi, sotto diversi punti di vista, che appare utile rappresentare

¹ Nei sistemi fiscali moderni equità e semplificazione si pongono in trade-off; sempre più un sistema fiscale è equo tanto più si dimostra complicato e, al contrario, tanto più un sistema fiscale è semplice, tanto più è iniquo. Per fare un esempio, se in un Paese le entrate fiscali fossero affidate ad una sola imposta patrimoniale autoliquidata dallo Stato come prelevamento sui conti correnti, si rileverebbe un sistema più semplice in assoluto, ma anche profondamente ingiusto. All'estremità opposta si pone il sistema fiscale italiano.

prima di entrare nel merito delle problematiche riguardanti specificatamente i crediti d'imposta.

Con riferimento alla scelta operata tra le diverse forme tecniche degli incentivi fiscali riconosciute ad imprese o ai lavoratori autonomi ritroviamo:

- le deduzioni aggiuntive dal reddito d'impresa;
- le riduzioni delle aliquote effettuate attraverso forme di imposizione sostitutiva;
- i regimi di sospensione d'imposta;
- rivalutazione di beni iscritti nel patrimonio dell'impresa ovvero detenuti nella sfera personale della persona fisica;
- le detrazioni dall'imposta;
- i crediti d'imposta.

Nelle righe che seguono si tratteranno le diverse forme di agevolazione in modo particolare, al fine di illustrarne gli aspetti positivi e negativi di ciascuna.

2.1 Deduzioni aggiuntive dal reddito d'impresa o di lavoro autonomo

Rientrano in questa forma di agevolazione tutte quelle misure che consentono alle imprese o ai lavoratori autonomi di dedurre dal reddito d'impresa o di lavoro autonomo, un ammontare più alto del costo o della spesa sostenuta. Si tratta, pertanto, di misure che concorrono direttamente a determinare il reddito imponibile ovvero quello che verrà utilizzato nel calcolo dei tributi. La somma aggiuntiva derivante dai vari investimenti effettuati, infatti, deve essere sottratta direttamente al reddito: ciò che ne deriva sarà, pertanto, un reddito imponibile inferiore da assoggettare alla tassazione ordinaria. Un esempio di questa forma di incentivazione fiscale è quella adottata con gli articoli 4 e 5 della legge n. 383 del 18 ottobre 2001, laddove venivano riconosciute delle deduzioni aggiuntive in relazione ai costi sostenuti per gli investimenti in beni strumentali nuovi, per la formazione del personale ovvero in relazione agli oneri sostenuti per l'erogazione di servizi, utilizzabili dal personale, per l'assistenza negli asili nido ai bambini di età inferiore a tre anni. A parere di CNA queste forme di beneficio fiscale hanno il pregio di essere relativamente semplici da gestire, dal momento che entrano automaticamente nella determinazione del reddito e, inoltre, proprio per questa loro caratteristica, nelle ipotesi in cui siano riconosciute in riferimento ad investimenti in beni aziendali durevoli, consentono di essere diluite nel tempo. Sotto il profilo dei conti pubblici sono agevolazioni che sicuramente richiedono

una copertura nel bilancio dello Stato come minori entrate, limitatamente alla quota riconosciuta nell'anno. In queste ipotesi, infatti, la deduzione aggiuntiva, incrementando il costo di un investimento deducibile fiscalmente per quote di ammortamento, abatterà i redditi d'impresa pro quota, per tutto il periodo di ammortamento. Per contro, qualora la disciplina specifica non consentisse di registrare delle perdite riportabili nel tempo, direttamente ascrivibili ai costi figurativi (le deduzioni aggiuntive), determinerebbe per le imprese che si trovano in difficoltà, sia per la produzione di redditi bassi sia per la realizzazione di perdite, l'eliminazione in tutto o in parte del beneficio fiscale.

2.2 Riduzioni delle aliquote effettuate attraverso forme di imposizione sostitutiva

Rientrano in questa forma di beneficio fiscale tutte quelle misure che prevedono di assoggettare ad una imposizione sostitutiva, con aliquota ridotta, una parte o tutto il reddito d'impresa che altrimenti sarebbe assoggettata alla più elevata tassazione ordinaria. Tipico di questa fattispecie è la ormai abrogata DIT (Dual Income Tax). La DIT introdotta dal D.Lgs n. 466/97, in attuazione dell'art. 3, co. 162, della legge delega per la riforma fiscale n. 662/1996 (riforma del 1997), che riconosceva la tassazione sostitutiva del 19% di parte degli utili prodotti, corrispondenti alla remunerazione ordinaria del capitale investito.

Al pari rientrano in questa forma di beneficio, la tassazione sostitutiva del 5%/15% applicata al reddito prodotto dai contribuenti in regime forfetario (cfr. articolo 1, comma 54 e ss., Legge 23 dicembre 2014, n. 190) quali imprenditori individuali o lavoratori autonomi con volume di ricavi inferiore a 85.000 euro ovvero alla tassazione del 15% c.d. "flat tax incrementale" prevista sugli incrementi di reddito delle imprese e dei lavoratori autonomi nell'anno 2023, rispetto alla misura più alta di reddito conseguita nel triennio dal 2020 al 2022 (cfr. articolo 1, commi 55-57, Legge 29 dicembre 2022, n.197).

Queste forme di incentivo fiscale, eccetto la tassazione sostitutiva dei soggetti in regime forfetario (vedi "*infra*"), determinano una più o meno elevata complicazione degli adempimenti contabili, direttamente ascrivibili alla più o meno complicata disciplina tesa ad individuare la base imponibile soggetta ad imposizione sostitutiva.

Discorso a parte riguarda **il regime forfetario**. Il regime forfetario è forse l'unico dei regimi di imposizione sostitutiva che riesce a coniugare insieme: riduzione della pressione fiscale unitamente ad un'elevata riduzione degli adempimenti. Elementi che insieme hanno portato alla nascita di moltissime imprese personali, una parte delle quali sarebbe potuta rimanere occulta al fisco. Elaborando i dati delle dichiarazioni fiscali, resi disponibili dal Mef per l'anno 2020, risulta che i soggetti che hanno aderito al regime forfetario per l'anno 2020 sono quasi 1,5 milioni, pari al 60% delle imprese individuali e degli autonomi che hanno dichiarato un volume di ricavi inferiore a 65 mila euro. Con l'aumento del volume di ricavi per l'accesso al regime la numerosità degli aderenti al regime potrebbe superare i 1,6 milioni di soggetti.

Si tratta, pertanto, di un regime che oltre a coniugare insieme le esigenze di riduzione della pressione fiscale

Analisi dei soggetti con i requisiti di accesso al regime forfetario (imprese individuali ed autonomi)	Numero	%
Soggetti in regime di vantaggio	79.526	3,3%
Soggetti in regime forfetario	1.461.215	60,3%
Soggetti con ricavi entro i 65.000 euro, non in regime forfetario	882.398	36,4%
Totale	2.423.139	100%

Elaborazioni CNA, DPT politiche fiscali e societarie su dati MEF anno 2020

e semplificazione degli adempimenti per le piccole imprese personali e per gli autonomi, proprio per queste sue caratteristiche, incentiva il desiderio di intraprendere l'attività d'impresa nei giovani ed in tutti quelli che vogliono cimentarsi in una attività economica.

2.3 Regimi di sospensione d'imposta

Con i regimi di sospensione d'imposta è possibile sospendere, parzialmente o totalmente, il pagamento delle imposte su alcune quote dei proventi, fintanto che tali proventi rimangono accantonati e non avviene la distribuzione, ovvero fino al momento in cui si verifica uno dei presupposti che determinano il venir meno del regime di sospensione.

2.4 Rivalutazione di beni iscritti nel patrimonio dell'impresa ovvero detenuti nella sfera personale della persona fisica

Questa forma di beneficio fiscale consente di aumentare il valore dei beni patrimoniali iscritti o valutati al costo storico, al fine di allinearli al valore di mercato attuale, pagando sulla differenza (plusvalenza latente) una imposta sostitutiva in misura ridotta, a fronte della possibilità di dedurre l'incremento di valore dal reddito d'impresa, per quote nell'esercizio, secondo la natura del bene rivalutato. La deduzione dal reddito d'impresa del valore rivalutato consente di risparmiare fiscalmente la differenza tra le imposte ordinarie in ragione della deduzione e l'imposta sostitutiva pagata (più ridotta) sulla plusvalenza latente. In caso di vendita del bene rivalutato il risparmio fiscale si genera, a seconda dei casi, con una plusvalenza di ammontare minore ovvero, nelle ipotesi in cui il valore del bene patrimoniale nel frattempo si è ridotto, con una minusvalenza deducibile dal reddito.

Misura che da diversi anni viene adottata anche per i beni detenuti nella sfera privata dell'imprenditore o dei singoli cittadini, consentendo la rivalutazione delle partecipazioni qualificate ovvero dei terreni edificabili. In questo caso il vantaggio deriva dalla possibilità di ridurre la tassazione sulle plusvalenze latenti. Per CNA si tratta, in questo caso, di misure che dovrebbero essere concesse a regime al fine di ridurre la tassazione sugli incrementi di valore delle partecipazioni o dei terreni edificabili.

2.5 Detrazioni d'imposta: le iniquità delle detrazioni riferite alla tipologia di reddito prodotta

Le detrazioni d'imposta sono quelle che consentono di ridurre l'importo complessivo delle imposte dovute. Com'è noto le detrazioni fiscali, in modo particolare, sono riconosciute per abbattere l'IRPEF dovuta con riferimento ad ogni anno d'imposta. Sono commisurate ad alcune particolari tipologie di spese o di investimenti (detrazioni per oneri). Si pensi alle detrazioni riconosciute per gli investimenti sugli immobili, connessi alla ristrutturazione delle abitazioni ovvero alla riqualificazione energetica o sismica degli

edifici; alle spese sostenute per le prestazioni mediche; a quelle sostenute per gli interessi sui mutui per l'acquisto dell'abitazione principale.

Le detrazioni fiscali per oneri o investimenti, a differenza delle deduzioni aggiuntive ovvero delle forme di imposizione sostitutiva, hanno il pregio di identificare in modo chiaro e diretto l'agevolazione riconosciuta. E' vero, infatti, che la misura della detrazione riconosciuta rappresenta in modo diretto l'ammontare del beneficio. Tuttavia, potendo essere scomutate esclusivamente dall'imposta lorda, in caso di incapienza di quest'ultima, si possono perdere in tutto o in parte e, tecnicamente, non è possibile prevedere un loro riporto agli anni d'imposta successivi.

Nella determinazione dell'IRPEF sono previste anche delle detrazioni riconosciute con riferimento alla tipologia di reddito prodotto nell'anno. Detrazioni che sono diversificate per ogni categoria di reddito per cui sono riconosciute, ossia per reddito d'impresa in contabilità semplificata, reddito di lavoro autonomo, reddito di lavoro dipendente, reddito da pensione.

In proposito preme sottolineare che negli anni la natura delle detrazioni connesse sui redditi da lavoro o pensione, è mutata radicalmente rispetto alla natura che avevano all'entrata in vigore dell'ultima grande riforma fiscale del 1973.

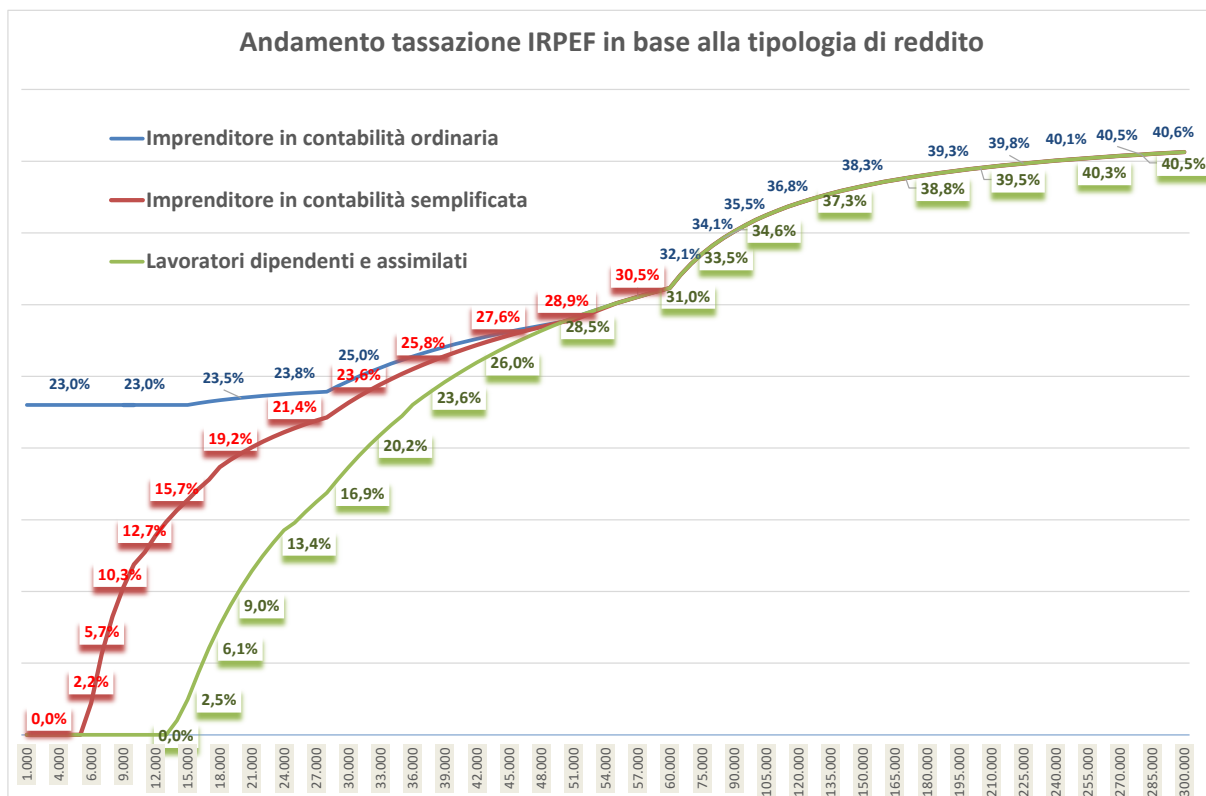
Uno dei più importanti obiettivi della riforma fiscale avvenuta nel lontano 1973 era quello di garantire condizioni di equità, sotto il profilo dell'imposizione fiscale, tra tutte le categorie di reddito da lavoro. Così, a prescindere dalla fonte di reddito o, meglio, dall'attività di lavoro esercitata, la ricchezza prodotta e distribuita sotto forma di utili veniva tassata allo stesso modo, seguendo le aliquote progressive dell'IRPEF.

Nello specifico, i redditi da lavoro dipendente, da lavoro autonomo e d'impresa – prodotti da ditte individuali o società di persone (le partite Iva) – seguivano comunque la sola tassazione progressiva IRPEF.

Anche allora era possibile riscontrare, per alcune categorie di reddito, piccole distinzioni, come nel caso dei redditi di lavoro dipendente. Erano, tuttavia, differenze sistematiche finalizzate a mettere sullo stesso piano situazioni diverse. Ad esempio, per il reddito di lavoro dipendente era riconosciuta una piccola detrazione per tenere conto, in modo forfetario, dei costi di produzione del reddito che i lavoratori dipendenti non potevano dedurre analiticamente. A conferma di tale presupposto, valga il fatto che, originariamente, l'ammontare della detrazione prescindeva dall'ammontare del reddito dichiarato. In altre parole, allora, qualsiasi distinzione, seppur presente, seguiva una logica ben determinata tesa a riportare sullo stesso piano situazioni diverse.

Questo principio è venuto meno nel tempo. In modo più accentuato dal 2004, le cose sono cambiate. Il radicarsi della convinzione secondo cui gli autonomi e le imprese personali evadono o comunque possono farlo perché, rispetto ai lavoratori dipendenti, autoliquidano i tributi dovuti all'Erario, ha prodotto delle divaricazioni nel peso del fisco.

La detrazione riconosciuta a chi produce redditi di lavoro dipendente e di pensione non è più connessa al riconoscimento della deduzione forfetaria dei costi di produzione del reddito, ma è diventata, nella sostanza, una parte integrante dell'aliquota IRPEF. E' vero, infatti, che la detrazione riconosciuta sia per redditi da lavoro dipendente sia per redditi da pensione, crea una parte di reddito ad aliquota zero (c.d. No-tax-area) e, per ammontari superiori risulta essere inversamente proporzionale al reddito, secondo una funzione lineare (si veda figura seguente).



Come già sottolineato, la tassazione dei redditi prodotti dalle persone fisiche non può essere diversa in funzione della differente modalità con cui si genera la ricchezza. Il principio di capacità contributiva sancito dall'articolo 53 della Costituzione non può avere valenze e pesi diversi in funzione della tipologia di contribuente.

2.6 I Crediti d'imposta

Con i crediti d'imposta si riconosce all'impresa un credito nei confronti dell'Amministrazione finanziaria che, a seconda di ciò che previsto dalla norma di riferimento, può essere utilizzato per compensare eventuali debiti nei confronti dell'Erario nell'anno di effettuazione della misura agevolata. La disciplina specifica che dispone il beneficio può o meno consentire di riportare il credito non utilizzato negli anni successivi a quello in cui è stato effettuato l'investimento che ha generato il credito o, infine, può essere rimborsato nella dichiarazione dei redditi. Con riferimento ai crediti

d'imposta il problema dell'incapienza, a differenza di quanto si è detto con riferimento alle detrazioni fiscali dall'IRPEF, può essere risolto nella disciplina di utilizzo del credito.

3. Tra le tante forme di beneficio fiscale possibili quale si presenta la migliore

Come si è visto nelle pagine precedenti, tutte queste diverse tecniche di incentivazione fiscale presentano dei vantaggi e degli svantaggi che variano a seconda di come è disciplinato dalla norma di riferimento il beneficio che si vuole riconoscere. Non esiste pertanto, in assoluto, una misura preferibile alle altre. Le diverse forme di agevolazione presentano anche dei vantaggi che, tuttavia, possono essere eliminati dalla disciplina specifica, come si è detto con riferimento alle detrazioni connesse alla realizzazione dei redditi soggetti ad IRPEF, ovvero degli svantaggi che possono essere eliminati, a loro volta, dalla disciplina della misura agevolata (si veda quanto si è detto in proposito all'imposta sostitutiva applicata nel regime forfettario).

Con riferimento alle detrazioni connesse ad oneri il problema dell'incapienza è stato affrontato negli ultimi anni, in special modo per le agevolazioni edilizie, consentendo la loro trasformazione in crediti d'imposta cedibili a soggetti terzi capienti ovvero riconoscendo la facoltà al soggetto beneficiario di chiedere all'impresa che esegue i lavori la possibilità ottenerlo tramite lo sconto nella fattura, trasferendo in toto il beneficio all'impresa con la stessa cadenza di fruizione che aveva la detrazione fiscale trasformata in credito.

Il ricorso al credito d'imposta consente, quindi, non solo di risolvere la questione della capienza, ma anche di accelerare ulteriormente la fruizione dell'incentivo che può diventare immediata con un effetto simile a quello di un trasferimento monetario.

Rispetto, dunque, alle varie tipologie di agevolazioni fiscali (deduzioni, detrazioni, sospensioni, riduzione di aliquote tramite imposte sostitutive) che incidono sulla determinazione del reddito imponibile o dell'imposta e che presentano il limite di non consentire in via preliminare di quantificare il reale vantaggio fiscale per il singolo

contribuente, i crediti d'imposta rappresentano la forma di incentivazione fiscale più diffusa per una serie di vantaggi.

In primo luogo, i crediti d'imposta consentono di determinare da subito l'ammontare del beneficio e di monitorare nel tempo la spesa in termini di risorse pubbliche stanziare.

Dal punto di vista operativo, come già accennato, i crediti d'imposta possono essere fruiti dai beneficiari sotto forma di minore versamento delle imposte dovute in sede di dichiarazione o, anche in riduzione dei contributi previdenziali o di altri tributi mediante il modello di versamento F24 disciplinato dall'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241. Inoltre, non c'è alcun impedimento affinché la disciplina che regola la maturazione e l'utilizzo del credito disponga il riporto in avanti del credito non utilizzato o, anche, al limite, la possibilità di chiederlo a rimborso.

Certo è che la diversa disciplina del credito, come si dirà più avanti, ha degli effetti riguardo al corretto metodo di contabilizzazione del credito nel bilancio dello Stato, come minori entrate per la quota fruibile nell'anno ovvero come spese fiscali per tutto l'ammontare maturato, a prescindere dagli anni in cui il medesimo è fruito.

Per quanto riguarda il processo politico, le spese fiscali connesse al credito d'imposta, quale incentivo per uno specifico investimento effettuato dalle imprese, fino ad ora erano generalmente approvate con minori difficoltà, configurandosi nel Bilancio pubblico come una riduzione della pressione fiscale piuttosto che come un aumento della spesa.

Va da sé che assume una rilevanza strategica il monitoraggio regolare delle spese fiscali non soltanto per la quantificazione dei costi per la finanza pubblica, ma soprattutto per la valutazione economica delle agevolazioni quale strumento di programmazione della politica di bilancio, in una logica di revisione e razionalizzazione delle diverse scelte redistributive delle risorse pubbliche.

4. Il quadro generale delle tax expenditures

Come già rilevato, le spese fiscali connesse al riconoscimento di appositi incentivi sono aumentate negli ultimi anni per favorire lo sviluppo economico, incentivando specifici investimenti da parte delle imprese, ma soprattutto per sostenere le imprese in conseguenza di calamità naturali.

Per limitare il proliferare delle spese fiscali si è reso necessario attivare nell'ordinamento una procedura di monitoraggio annuale (art. 1, comma 1, del D.Lgs. n. 160/2015) da parte del Governo e del Parlamento, attraverso:

- **il Rapporto programmatico**, che fa da corredo alla Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza (NADEF);
- **il Rapporto annuale sulle spese fiscali** allegato allo stato di previsione dell'entrata – per la cui redazione il Governo si avvale di un'apposita Commissione – che elenca qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore, derivante da disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle introdotte nell'anno precedente e nei primi sei mesi dell'anno in corso.

Nel Rapporto annuale per il 2022 sono state censite ben **626 spese fiscali**, con una crescita di oltre il 40% (+182 voci) tra il 2016 e il 2022.

Nel dettaglio sono state censite in particolare:

- 112 spese fiscali relative a “competitività e sviluppo delle imprese”;
- 102 voci di spesa relative a “diritti sociali, politiche sociali e famiglia”;
- 90 voci di spesa fiscale relative a “politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica”;
- 55 voci di spesa fiscale relative a “politiche per il lavoro”;
- 55 voci di spesa relative a “casa e assetto urbanistico”.

A titolo esemplificativo si riporta la **Tavola n. 15 – Agevolazioni ed effetti finanziari – Rapporto spese fiscali**, tratta dal Rapporto annuale sulle spese fiscali 2022, che evidenzia l’aumento continuo e permanente delle spese fiscali dal 2016 al 2023.

Tavola 15 - Agevolazioni ed effetti finanziari - Rapporto spese fiscali										
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Δ %	
									n. agev.ni 2022/2016	effetti minor gettito 2023/2017
N. agevolazioni fiscali erariali (t)	444	466	513	533	602	592	626	-----	41,0%	-----
Minor gettito erariale (t+1) (mld)	-----	47,8	54,6	61,7	62,4	68,1	83,2	82		71,5%
N. agevolazioni fiscali locali (t)	166	170	197	180	184	129	114	-----	-31,3%	-----
Minor gettito fiscalità locale (t+1) (mld)	-----	39,5	35,3	42,3	44,8	44,2	45,4	43,6	-----	10,4%
Totale n. agevolazioni	610	636	710	713	786	721	740	-----	21,3%	-----
Totale minor gettito (t+1) (mld)	-----	87,3	89,9	104	107,2	112,3	128,6	125,6	-----	43,9%
<i>Pil nominale tendenziale (mld) (*)</i>	<i>1.689,7</i>	<i>1.736,6</i>	<i>1.771,1</i>	<i>1.794,9</i>	<i>1.660,6</i>	<i>1.782,1</i>	<i>1.903,3</i>	<i>1.990,2</i>		
<i>% minor gettito rapporto al Pil</i>	-----	<i>5,0%</i>	<i>5,1%</i>	<i>5,8%</i>	<i>6,5%</i>	<i>6,3%</i>	<i>6,8%</i>	<i>6,3%</i>		
(*) Fonte NADEF: 2018 per Pil 2016; 2019 per Pil 2017; 2020 per Pil 2018; 2021 per Pil 2019; 2022 per Pil 2020; Fonte NADEF 2022 rivista e integrata 4 novembre 2022 per Pil 2021-2022-2023										

In particolare, con riferimento agli effetti finanziari, nel periodo 2017-2023, le minori entrate ascrivibili alle agevolazioni fiscali rappresentano mediamente circa il 6% del PIL, con un andamento altalenante ma tendenzialmente crescente rispetto al 2017 (dal +5% nel 2017 al +6,3% nel 2023).

Il numero delle agevolazioni erariali e locali, nel periodo considerato 2016-2022 è aumentato complessivamente di 130 voci, da n. 610 agevolazioni nel 2016 a n. 740 agevolazioni nel 2022 (+21,3%); all’aumento del numero delle agevolazioni erariali del 2022 rispetto al 2016 (+ 41,0%), si contrappone una riduzione significativa del numero di agevolazioni locali (-31,3%).

Con riferimento al "2023" si precisa che il numero delle agevolazioni sarà noto nel prossimo rapporto annuale (2023); pertanto, nella colonna "2023" vengono indicati solo gli effetti di minor gettito del comparto erariale, della fiscalità locale e il totale.

Corrispondentemente, l'entità della perdita di gettito complessiva nel periodo 2017-2023 registra un aumento del 43,9% passando da 87,3 miliardi di minori entrate nel 2017 a 125,6 miliardi di minori entrate nel 2023.

In tale contesto, la definizione di un sistema fiscale semplice ed efficiente nel suo complesso non può non prevedere, dunque, un riordino dell'insieme delle tax expenditures, che tra l'altro rappresentano uno tra gli obiettivi fissati per la riforma fiscale che il Governo si appresta a varare.

5. I crediti d'imposta derivanti dai bonus edilizi: esigenze di contabilità pubblica e gli effetti sull'economia e sulle imprese edili

Nell'alveo dei crediti d'imposta una categoria particolare è quella relativa ai c.d. "bonus edilizi". Il crescente utilizzo di tali bonus è da decenni, ormai, al centro di numerosi interventi normativi in quanto trattasi di agevolazioni volte al miglioramento qualitativo degli edifici, anche sotto il profilo del consumo di energia e della sicurezza sismica.

Di conseguenza, tali interventi hanno allargato sempre più il ruolo delle agevolazioni di natura tributaria e, dunque, delle spese fiscali.

Uno degli argomenti più caldi e dibattuti in queste ultime settimane riguarda l'abrogazione dal 16 febbraio 2023 della possibilità di trasformare le detrazioni per lavori edili in un contributo riconosciuto come sconto in fattura ovvero in un credito fiscale cedibile (cfr. art. 2 del DL n. 11/2023).

Il destino futuro di questa misura non può e non deve essere legato esclusivamente ai problemi di deficit nel bilancio statale o ai problemi delle frodi realizzate, peraltro drasticamente ridotte a seguito delle misure anti frode entrate in vigore agli inizi del 2021, per ammissione della stessa Agenzia delle Entrate. Certo l'equilibrio del bilancio dello Stato è un punto importante nelle scelte che verranno adottate, come del resto lo sono

anche il contributo al PIL e, non da ultimo, anche le maggiori entrate determinate dall'incremento dei ricavi e dei redditi delle imprese, direttamente ascrivibili alla misura.

Alla luce del rapporto dell'ISTAT sulla contabilità nazionale pubblicato pochi giorni fa emerge che, nonostante le Costruzioni nel 2020 rappresentavano circa il 4% del PIL, hanno offerto un contributo alla crescita della ricchezza nazionale avvenuta tra il 2021 ed il 2022 del 13,7%, corrispondente a 1,3 punti di PIL. Non solo, nei due anni di vigenza del Super bonus e della annessa possibilità di ottenerlo tramite sconto in fattura o cessione del credito, elaborando i dati resi disponibili dall'Enea e dal MEF, emerge che gli investimenti in lavori edili sono cresciuti di oltre 72 mld di euro. In particolare nel 2019 (si esclude l'anno 2020 perché condizionato dalla pandemia) gli investimenti in lavori edili erano pari a circa 28 mld di euro, mentre nel 2022 sono stati più di 100 mld. Il beneficio in termini di maggiori entrate nel bilancio dello Stato, ascrivibile all'aumento dei ricavi e dei redditi delle imprese edili, ha superato 18 mld di euro (stime CNA su dati Mef).

Per CNA si tratta di una misura troppo importante per essere liquidata con un: pone problemi al bilancio dello Stato e pertanto deve essere eliminata. Occorre trovare il modo per stabilire le priorità nella nuova lettura dei criteri di redazione del bilancio dello Stato fatta da Eurostat e prendere le decisioni. Ma occorre fare presto, perché un salto così importante nei volumi di attività, ha richiesto alle imprese l'effettuazione di importanti investimenti in beni strumentali e capitale umano che non possono attendere l'attuazione della riforma fiscale.

5.1 La contabilizzazione dei crediti d'imposta nel bilancio dello Stato

Per prendere le giuste decisioni, ovviamente, bisogna tenere conto delle conseguenze emergenti dal nuovo criterio di contabilizzazione dei crediti fiscali che traggono origine dalle detrazioni.

I nuovi criteri di contabilizzazione non modificano il peso complessivo della misura nel bilancio dello Stato, ma il momento nel quale essa assume rilevanza. Nella nuova logica, tutto l'ammontare del beneficio viene contabilizzato come spesa nell'anno in cui

l'investimento è effettuato e matura il diritto ad ottenerlo a prescindere dagli anni in cui esso è riconosciuto. Questo obbliga a trovare tutte le risorse nel primo anno per evitare il deficit.

Tuttavia in questo ragionamento non può non considerarsi che, qualora negli anni a venire si trovino comunque le risorse che si sarebbero dovute trovare per coprire le minori entrate nell'anno, il deficit del primo anno sarebbe via via assorbito fino ad annullarsi. Per dirla in modo diverso si tratterebbe di un deficit temporaneo riassorbibile nel tempo che vale ben 1.3 punti di PIL.

Peraltro, non va dimenticato che secondo quanto indicato dall'ISTAT (cfr. Memoria scritta dall'ISTAT per la VI Commissione Finanze della Camera dei deputati 2 marzo 2023), la modificazione dei criteri di contabilizzazione riguarda solo quello che viene definito Super bonus (detrazione del 110% per il 2023 sceso a 90%) ed il c.d. "bonus facciate" (detrazione del 90% fino al 2021 ed ora scesa a 60%), mentre non interessa le detrazioni minori che, pertanto, continuerebbero ad essere contabilizzate come minori entrate nei vari anni nei quali il beneficio è riconosciuto.

In sostanza, guardando a tutti gli interessi in gioco: esigenze dell'economia italiana, equilibrio del bilancio pubblico e non da ultimo le maggiori entrate fiscali, ci sono ampi spazi per reintrodurre la cessione del credito sicuramente per le ristrutturazioni delle abitazioni, nonché per la riqualificazione energetica e sismica degli edifici e, a seguito di una attenta verifica dei conti pubblici, anche per la detrazione maggiorata del 90%, accettando il deficit temporaneo che ne conseguirebbe.

5.2 I possibili correttivi al decreto legge n. 11/2023: il futuro della credibilità dei crediti e il problema irrisolto dei crediti incagliati

Il decreto Decreto-legge 16 febbraio 2023 n. 11 assesta un durissimo colpo al futuro del sistema di incentivazione per la riqualificazione e messa in sicurezza del patrimonio immobiliare privato e, peraltro, non risolve il problema degli oltre 8 miliardi di euro di crediti incagliati che stanno mettendo a repentaglio decine di migliaia di imprese e di professionisti e hanno provocato il blocco di migliaia di cantieri.

Un intervento destinato a paralizzare tutti gli investimenti in edilizia che avevano contribuito in misura significativa alla ripresa del PIL e dei livelli occupazionali del biennio 2021-2022.

Il decreto se non corretto, determinerà sicuramente una riduzione di investimenti privati per una cifra di oltre 50 miliardi annui, già dal 2023, e una drastica riduzione dell'attività per tutta la filiera che conta circa 574 mila imprese nel complesso, di cui il 66,6% sono artigiane e il 90,1% ha meno di 9 addetti che dà lavoro a poco meno di 2 milioni di cui il 41% artigiani.

Senza considerare che la brusca frenata agli investimenti in efficientamento energetico degli immobili interrompe il percorso virtuoso di transizione energetica avviato dall'Italia che avrebbe dovuto garantire, in una prospettiva di medio termine, anche la riqualificazione degli immobili richiesta dalla nuova "Direttiva casa" che nei prossimi anni dovrebbe attivare interventi su circa 8 milioni di edifici.

Il decreto blocca, altresì, la messa in sicurezza degli immobili rispetto a terremoti e alluvioni che colpiscono spesso l'Italia provocando la perdita di vite umane e danni materiali che impegnano lo Stato a spendere decine di miliardi.

Non da ultimo occorre anche considerare che, in due anni, gli investimenti attivati avrebbero determinato un risparmio energetico superiore a 10.800 GWh/anno. I 143 GWh/anno di nuova potenza rinnovabile installata, contribuiscono a un minor consumo di gas necessario per la produzione elettrica e per il riscaldamento domestico, con un risparmio intorno a 1,1 miliardi di metri cubi di gas metano. In totale il risparmio garantito dai bonus edilizi degli ultimi anni si aggira intorno ai 2 miliardi di metri cubi di gas. La riduzione nelle emissioni di CO₂ è stimabile in 1,3 miliardi di tonnellate di mancate emissioni.

L'utilizzo dei bonus è esploso a seguito dell'introduzione di percentuali di agevolazione particolarmente elevate (110% del superbonus e 90% facciate) e soprattutto dalla possibilità di cedere il relativo credito o addirittura trasferire il beneficio all'esecutore dei lavori scontandolo dalla fattura, anche alle detrazioni c.d. minori connesse ai lavori di

ristrutturazione delle abitazioni nonché alle opere di riqualificazione energetica e sismica degli edifici.

L'effetto combinato di questi tre fattori ha fatto sì che l'insieme dei bonus edilizi nel 2022 attivasse investimenti per un ammontare di oltre 100 miliardi di euro, con un incremento del 255% sullo stesso periodo del 2019, ultimo anno senza il meccanismo della cessione del credito.

Mesi	2019	2021				2022			
		Spese sconto in fattura diverse 110% (stima)	Spese sconto in fattura 110%	Spese pagate nel mese (detr. e/o cess. credito)	Totale spese	Spese sconto in fattura diverse 110% (stima)	Spese sconto in fattura 110%	Spese pagate nel mese (detr. e/o cess. credito)	Totale spese
Media mensile	2.368	539	1.025	3.595	5.159	674	3.250	4.495	8.419
gennaio	1.586	245	86	1.632	1.963	332	1.720	2.211	4.263
febbraio	1.723	311	129	2.074	2.514	430	2.231	2.867	5.528
marzo	1.952	421	215	2.806	3.442	599	2.429	3.996	7.024
aprile	2.028	423	387	2.821	3.632	542	2.437	3.614	6.593
maggio	2.364	462	516	3.081	4.059	675	2.534	4.499	7.707
giugno	2.272	515	817	3.431	4.763	707	3.769	4.712	9.188
luglio	2.989	583	946	3.889	5.418	741	3.570	4.941	9.252
agosto	1.891	421	1.204	2.806	4.431	588	2.462	3.919	6.969
settembre	2.089	499	1.324	3.325	5.147	771	5.387	5.139	11.297
ottobre	2.821	595	1.775	3.965	6.335	709	3.360	4.728	8.797
novembre	2.501	652	1.704	4.346	6.702	652	3.368	4.346	8.366
dicembre	4.194	1.345	3.195	8.967	13.507	1.345	5.728	8.967	16.040
Totale	28.411	6.471	12.300	43.142	61.913	8.091	38.994	53.939	101.024

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

Una crescita che ha generato detrazioni/crediti d'imposta che nel solo anno 2022 si stimano attorno a 70 miliardi di euro. Un importo elevatissimo, ma sostenibile dal bilancio pubblico fintanto che l'effetto sul fabbisogno netto da finanziare si misurava in relazione alla detrazione applicata pro quota in un arco temporale che va da 4 a 10 anni.

Secondo i dati della relazione annuale sulle spese fiscali, allegato alla legge di bilancio 2023, emerge, infatti, che le minori entrate annuali derivanti dall'utilizzo dei crediti d'imposta relativi a lavori edili sono mediamente circa 20 mld (si veda tavola seguente).

Tipologia investimento in lavori edili	Minori entrate nel 2022			
	2023	2024	2025	media 2023-2025
"Bonus ristrutturazione" 50%-110%	-9.765,90	-9.843,70	-10.002,00	-9.870,50
"Ecobonus" 55%-65%-110%	-4.711,70	-4.663,60	-4.644,40	-4.673,20
"Sisma-bonus" del 50%-110%	-1.763,20	-2.139,60	-2.368,30	-2.090,40
Bonus Mobili e grandi elettrodomestici	682,3	-697,3	-701,4	-238,80
2022	-2.084,10	-2.084,10	-2.084,10	-2.084,10
"Ecobonus condominiale" del 70%-75%-110%	-900,6	2.007,90	-3.115,20	-2.007,90
Totali	-18.543,20	-17.420,40	-22.915,40	-20.964,90

Fonte CNA: elaborazioni su dati del Rapporto annuale sulle spese fiscali anno 2022 - valori in mln di euro

Valori che nell'analogo rapporto predisposto per l'anno 2021, come era legittimo attendere, erano pari alla metà, come evidenziato nella tavola seguente

Tipologia investimento in lavori edili	Minori entrate nel 2021			
	2022	2023	2024	media 2022-2024
"Bonus ristrutturazione" 50%-110%	-9.109,10	-8.924,40	-7.911,90	-8.648,47
"Ecobonus" 55%-65%-110%	3.529,40	4.785,10	-4.564,10	1.250,13
"Sisma-bonus" del 50%-110%	-1.236,60	-1.217,10	-1.157,60	-1.203,77
Bonus Mobili e grandi elettrodomestici	-554,4	-554,4	512,7	-198,70
"Bonus facciate" del 90%, ridotta al 60%	-614,6	-472,8	-472,8	-520,07
"Ecobonus condominiale" del 70%-75%-110%	-35,3	-56,9	-56,9	-49,70
Totali	-8.020,60	-6.440,50	-13.650,60	-9.370,57

Fonte CNA: elaborazioni su dati del Rapporto annuale sulle spese fiscali anno 2021 - valori in mln di euro

Siamo consci che la necessità di emanare il decreto in esame derivi dall'eventuale revisione dei criteri di contabilizzazione dei crediti nel bilancio pubblico italiano, secondo le nuove regole più dettagliate dettate dal Regolamento europeo (SEC 2010), come da ultimo interpretato da Eurostat. E' vero, infatti, che sulla base di questa possibile interpretazione applicativa, la cessione dei crediti fiscali potrebbe determinare l'immediata e totale iscrizione nel bilancio dei crediti per l'intero ammontare come spese fiscali, determinando quindi un costo difficilmente sostenibile.

Ciò nonostante è bene valutare il saldo netto sul bilancio pubblico delle diverse partite generate dai bonus edilizi, confrontando il costo dell'incentivo con le maggiori entrate fiscali (IVA, IRPEF e IRES) e contributive prodotte dall'aumento dei fatturati e dei redditi. Come pure la minore spesa per ammortizzatori sociali connessa all'aumento

dell'occupazione, l'effetto positivo in termini di riduzione dell'import energetico, i benefici sulla salute generati dalla riduzione di produzione di CO2 e i potenziali minori costi di ricostruzione per eventi calamitosi.

Secondo nostre stime, emerge che solo l'incremento delle entrate erariali connesse all'incremento degli investimenti, sono stati circa 7,2 mld nel 2021 e circa 11,9 mld nel 2022 (si veda tavola seguente)

Totali maggiori entrate	2021	2022
Imposta sul valore aggiunto	3.481	5.436
Imposte sui redditi imprese	1.662	2.595
IRAP	279	
IRPEF lavoro dipendente	1.847	2.884
Totale	7.269	10.914

Fonte CNA: dpt Politiche fiscali stime su dati MEF, valori in mln di euro

La decisione assunta con il Decreto legge 11/2023 è anche criticabile sotto il profilo del metodo. Il decreto è stato approvato ignorando qualsiasi confronto preventivo con il sistema delle imprese che da tempo sollecitano un tavolo per superare la fase di profonda incertezza intorno ai meccanismi dei bonus.

Incertezza generata dalle continue modifiche normative e la conclamata indisponibilità degli intermediari finanziari a proseguire nell'acquisto dei crediti di imposta che tante imprese hanno accumulato dopo aver concesso lo sconto in fattura ai clienti, confidando di poterli smobilizzare sul mercato.

Errore che riteniamo sia stato anche più grave dal momento che la decisione ultima dell'Eurostat, riguardo ai criteri di contabilizzazione nel bilancio dello stato italiano dei crediti d'imposta oggetto del DL 34/2020, ci sarebbe stata, come del resto poi è andata, solo a seguito dei dati definitivi degli utilizzi dei crediti da parte dei cessionari avvenuti lo scorso 1° marzo 2023.

In altre parole, risultava fondamentale l'avvio di una interlocuzione con le rappresentanze delle imprese della filiera finalizzata a limitare i danni, a partire dalla soluzione all'enorme

ammontare dei crediti maturati dalle imprese che hanno riconosciuto sconti in fattura in questi due anni e che non riescono a monetizzare attraverso la relativa cessione. Problema che la CNA denuncia da più di un anno, già allora si stimava un ammontare superiore ad 8 mld di euro, dato coerente con le valutazioni espresse dal Comandante Generale della Guardia di Finanza che nei giorni scorsi ha stimato in circa 10,7 miliardi l'attuale importo dei crediti incagliati.

5.3 Immediata soluzione per sbloccare i crediti incagliati

Riteniamo che la prima questione da risolvere sia consentire alle circa 40 mila imprese (per lo più micro e piccole) di costruzioni, impiantistica, serramenti di svuotare i propri cassetti fiscali nei quali si sono accumulati, secondo le valutazioni espresse dal Comandante Generale della Guardia di Finanza, circa 10,7 miliardi di euro, che se non convertiti immediatamente in liquidità rischiano di causarne il fallimento e il definitivo abbandono di migliaia di cantieri aperti.

A fronte dell'inerzia degli intermediari finanziari non più interessati ad acquisire i crediti, non solo a causa della responsabilità che fino ad oggi gravava sui cessionari, non è differibile un intervento risolutivo del Legislatore che, in caso contrario sarà chiamato a farsi carico di enormi costi economici e sociali.

A tal fine la CNA ritiene che consentire agli intermediari finanziari di utilizzare i crediti relativi alle detrazioni fiscali acquisiti per effettuare il riversamento delle somme emergenti dai versamenti fiscali e contributivi ricevuti dai propri correntisti attraverso il modello di versamento F24, sia una strada percorribile. Una strada che riteniamo aumenterebbe di molto la capienza fiscale delle banche, mettendole nelle condizioni di intermediare rapidamente tutti i crediti bloccati.

Dai dati elaborati dal MEF sulle entrate tributarie del mese di marzo dello scorso anno, risulta che i versamenti effettuati con il modello F24 sono pari a circa 28 mld di euro.

Tributi versati mese di marzo 2022 con il modello F24

IRPEF ritenute e rate di saldi e acconti	13.529
IRES rate si sandi e acconti	546
Imposte sostitutive sui redditi di capitali	685
IVA	11.094
Addizionale regionale IRPEF	879
Addizionale comunale all'IRPEF	274
IRAP	1.004
IMU	158
Totale	28.169

Fonte CNA: elaborazioni du dati MEF, mese marzo 2022 valori in mld di euro

A questi devono essere aggiunti i versamenti dei contributi previdenziali, pari a circa 250 mld di euro l'anno, corrispondenti a circa 20 mld di euro al mese.

L'unico vero limite alla fattibilità e all'efficacia di questa soluzione sta nella capacità dell'Erario e dell'INPS di accettare crediti al posto della moneta, dovendo disporre della liquidità necessaria a pagare alle scadenze previste pensioni, stipendi e spesa pubblica.

Riteniamo, tuttavia, che laddove MEF, Agenzia delle Entrate e INPS trovassero le condizioni per procedere, sia **necessario attivare un costante monitoraggio del processo di smaltimento dei crediti incagliati**. Un monitoraggio che consenta di verificare l'utilizzo fiscale dei crediti da parte delle banche e l'atteso acquisto di nuovi crediti di imposta dai cassetti delle imprese, suddivisi per tipologia di bonus che li hanno generati e per importo. Vanno altresì osservate le condizioni di tasso applicate alle operazioni di acquisto.

In altri termini, è importante che l'allargamento della capienza della capacità fiscale ammessa con l'uso degli F24, unita alla limitazione delle responsabilità dei cessionari stabilita dall'articolo 1 del decreto in parola, mettano effettivamente in moto un meccanismo virtuoso che permetta di svuotare i cassetti delle imprese per ridare loro ossigeno e la capacità di portare a termine tanti cantieri aperti.

5.4 Abrogazione della possibilità di usufruire dei bonus tramite sconto in fattura/cessione del credito e disciplina transitoria

Il decreto, oltre ad abrogare dal 16 febbraio 2023 la possibilità di optare per lo sconto in fattura o per la cessione del credito, prevede una disciplina transitoria che presenta alcuni passaggi di incerta interpretazione e di difficile applicazione, destinati a creare contenziosi tra i privati e l'Agencia delle Entrate, in specie per i lavori rientranti nella c.d. edilizia libera (lavori per cui non serve alcun titolo abilitativo) e per quelli in fase di contrattualizzazione.

Il decreto, infatti, esclude dalla possibilità di beneficiare dello sconto in fattura e della cessione del credito, tantissimi soggetti che avevano già deciso (e deliberato nel caso dei condomini) di effettuare l'investimento e stipulato accordi con le imprese che, alla data del 16 febbraio 2023, ancora non avevano iniziato i lavori.

La norma conferma la possibilità di esercitare le opzioni solamente per gli interventi per i quali alla data del 16 febbraio 2023, risulti presentata la CILA, sia adottata la delibera assembleare di approvazione dei lavori e sia anche presentata la CILA, ovvero sia stata presentata l'istanza per l'acquisizione del titolo abilitativo, secondo la tipologia di lavoro eseguito. Nel caso di lavori in edilizia libera (ossia lavori per cui non è richiesto alcun titolo abilitativo) occorre che alla stessa data siano già iniziati i lavori.

Riteniamo che, in specie, per le prestazioni di edilizia libera, la possibilità di dimostrare l'inizio dei lavori sia molto complicata. Spesso, infatti, il contratto si stipula con la semplice stretta di mano e l'acquisto da parte dell'impresa del materiale per l'esecuzione dell'opera.

Al fine di risolvere entrambi i problemi riteniamo che, senza attendere la conversione del decreto in esame, occorra intervenire con un secondo decreto di urgenza per:

- **prorogare l'entrata in vigore della norma transitoria almeno fino al 30 giugno 2023**, per consentire di beneficiare delle possibilità abrogate a tutti quei

soggetti che avevano deciso già l'effettuazione dei lavori, ma non hanno avuto il tempo di firmare il contratto ed avviare l'esecuzione dell'opera il 16 febbraio 2023;

- consentire di **dimostrare l'avvio dei lavori per tutti quegli interventi per cui non è prevista alcun titolo abilitativo attraverso l'autocertificazione** rilasciata dal committente ai sensi dell'art. 47 del DPR n. 445/2000.

Riteniamo che si tratti di due interventi di buon senso in grado di ridurre l'impatto derivante dalla repentina ed inaspettata decisione dell'abrogazione della possibilità di optare per lo sconto in fattura/cessione del credito, che per le fasce più deboli dei proprietari determinerebbe il ripensamento all'effettuazione dell'investimento per l'indisponibilità delle risorse finanziarie e/o della necessaria capienza per utilizzare i crediti di imposta.

5.5 Necessaria una riorganizzazione immediata dei benefici connessi ai lavori edili

La grande sfida che dobbiamo affrontare è la riscrittura dei meccanismi di incentivazione all'efficientamento energetico e alla messa in sicurezza degli immobili, per consentire il raggiungimento degli obiettivi di transizione energetica.

Non ci sfugge certo la necessità di mantenere il controllo del bilancio pubblico in una fase di forte rialzo dei tassi, di mutate condizioni di acquisto dei titoli pubblici da parte della BCE e di ripresa dei vincoli europei che pesano per l'Italia più che per altri Paesi in considerazione del livello del debito nazionale.

Tuttavia, occorre continuare con forza a sostenere la riqualificazione e la messa in sicurezza degli immobili senza penalizzare determinate fasce sociali e accompagnare il raggiungimento degli obiettivi energetici riconfermati anche nella nuova "Direttiva casa".

Certo è che una riorganizzazione dei benefici connessi ai lavori edili, non può attendere l'attuazione della riforma fiscale, come è stato anticipato.

Come già anticipato, i bonus fiscali unitamente alla possibilità di ottenere subito il beneficio tramite la pratica dello sconto in fattura o della cessione del credito, hanno sostenuto l'economia Italiana ed hanno portato pressoché tutte le imprese del comparto delle costruzioni, degli impianti e dei serramenti a fare investimenti importanti, nonché ad assumere molti nuovi dipendenti e collaboratori. Un valore che l'Italia non può permettersi di perdere.

Valore che si perderebbe sicuramente qualora si dovessero attendere 2/3 anni per l'attuazione di una riforma fiscale complessiva il cui disegno di legge delega è appena stato presentato in Parlamento.

Siamo pronti già da ora al confronto sui criteri di riordino complessivo del quadro di incentivazione, selezione e di fissazione delle priorità nei lavori e di revisione dei livelli di incentivazione degli investimenti allo scopo di disegnare un sistema che possa durare negli anni, senza strappi e discontinuità, rappresentando una certezza nella programmazione delle scelte dei proprietari degli immobili, a partire da quelli in fascia energetica più elevata, introducendo anche modalità più flessibili nell'utilizzo dei crediti di imposta.

Bisogna tenere, infine, in debita considerazione anche i soggetti finanziariamente più deboli e fiscalmente incapienti. Una discriminazione che deve essere superata ripristinando il meccanismo della cessione (ad esempio mantenendola almeno per i bonus minori, o per gli incapienti e per gli importi più bassi) o individuando misure che siano effettivamente in grado di produrre gli stessi effetti.

6. Esperienza e prospettive dei Crediti di Imposta in ambito energia e "green"

La leva fiscale può rappresentare uno strumento importante di orientamento delle politiche per la transizione ecologica, in particolare a sostegno degli investimenti delle PMI.

E' noto infatti come, nonostante gli sforzi da compiere per essere in linea con gli obiettivi ambientali e di decarbonizzazione da parte dell'Italia siano ancora rilevanti, non vi sia un contestuale impegno in termini di misure di accompagnamento che possano orientare le scelte delle imprese verso interventi in linea con le esigenze di efficientamento dei processi e delle produzioni, secondo modelli energeticamente sostenibili e di economia circolare.

Le poche misure esistenti sono tarate su una dimensione di impresa molto strutturata e in alcuni casi con soglie di accesso in termini di investimento minimo che di fatto escludono del tutto la platea delle imprese più piccole. Come CNA da tempo sollecitiamo la necessità di misure più ambiziose per accompagnare le imprese verso percorsi di transizione che le stesse dovranno affrontare per rimanere competitive sui mercati.

In particolare, nel corso della lunga crisi energetica vissuta in questi mesi, abbiamo avanzato una proposta per sostenere gli investimenti iniziali delle PMI in installazione di impianti destinati all'autoproduzione all'interno dell'azienda, incluso l'eventuale sistema di accumulo, attraverso l'istituzione di un credito d'imposta con percentuali da applicare in modo inversamente proporzionale alla dimensione dell'impianto sulla base delle diverse classi di potenza degli impianti, fino ad un massimo del 50%, per le spese sostenute per l'installazione di impianti di autoproduzione da FER fino a 200 kW; la misura dovrebbe avere almeno una previsione triennale per poter dispiegare effetti immediati. In tal modo si otterrebbe una significativa riduzione, a circa 4/5 anni, del tempo di ritorno dell'investimento, sicuramente più in linea con le esigenze delle imprese rispetto alla situazione attuale.

I costi di tale misura, che per essere efficace dovrebbe avere una vigenza almeno triennale, ammontano a circa 1,5 miliardi di euro, suddivisi in 300 milioni per l'anno in corso e 600 ML per i due anni successivi; si tratta di un primo innesto di risorse volto a dare avvio a questo percorso virtuoso.

Dobbiamo inoltre ricordare come, nell'ambito delle misure emergenziali introdotte per fronteggiare la crisi energetica e i suoi impatti sulle bollette, un ruolo di particolare importanza lo ha avuto il credito di imposta per i maggiori costi di energia elettrica e gas.

Si tratta di una misura su cui in questi mesi l'attenzione delle imprese è stata alta, e che è in scadenza tra pochi giorni. Se è vero che la crisi energetica sembra allentare la morsa, è altrettanto vero che siamo comunque lontani dalla situazione pre-crisi e, di conseguenza, l'azzeramento alla fine di questo trimestre di tutte le misure di sostegno adottate in quest'anno e mezzo darebbe un durissimo colpo alle imprese. Evidenziamo dunque la necessità di un ulteriore proroga di questo credito di imposta, almeno per un altro trimestre.

7. Crediti d'imposta a sostegno degli investimenti delle imprese

Nell'ambito della valutazione sullo strumento del credito d'imposta non può mancare qualche riflessione in merito agli strumenti di politica industriale attivati in questi ultimi anni utilizzando la leva fiscale quale strumento incentivante.

In particolare, con l'avvio del Piano Transizione 4.0, che nel riprendere il Piano Impresa 4.0 ha ridefinito le misure a sostegno di processi innovativi delle imprese individuando proprio il credito d'imposta quale strumento attuativo delle misure stesse.

Si è trattato di una scelta vincente, a nostro avviso, che ha fluidificato il processo e reso più agevole e intellegibile l'accesso a misure fondamentali per la crescita della competitività del nostro sistema imprenditoriale.

In tal senso, ribadiamo la necessità di garantire continuità agli incentivi per investimenti e innovazione, il cosiddetto pacchetto di misure 4.0 ha dimostrato di essere in grado di supportare processi di investimento e percorsi di crescita delle imprese. Serve, a nostro avviso, un potenziamento delle aliquote agevolative, e uno sforzo ulteriore per sostenere le misure più trasversali, quali l'ex superammortamento.

Il mercato, e progressivo, decalage delle misure a far data dal 1° gennaio u.s, nonché il mancato rifinanziamento del credito d'imposta per la Formazione 4.0 e della misura più trasversale, ovvero l'ex Superammortamento, rischiano di tradursi in un freno significativo per le imprese che hanno esigenze di riqualificazione innovativa, e di conseguenza, per la nostra economia.

8. Crediti d'imposta sul costo dei carburanti delle imprese di autotrasporto

L'insieme dei crediti d'imposta dei crediti riconosciuti sul costo dei carburanti sostenuti dalle imprese dell'autotrasporto si sono dimostrati un un'importante strumento di contenimento del costo dei carburanti, tuttavia sussistono ancora dei margini di miglioramento.

L'anno 2022 si è caratterizzato, tra l'altro, per una eccezionale impennata del costo dei carburanti. Una condizione estremamente penalizzate per le imprese di autotrasporto considerato che il carburante la seconda maggiore voce di incidenza dei costi di gestione di questo settore. Si tenga conto che sul totale dei costi sostenuti annualmente dalle imprese di autotrasporto, il peso dei carburanti e compreso in una forbice tra il 30% ed il 40%).

Il Governo per contenere gli effetti degli aumenti gasolio e di altri prodotti che rappresentano l'energia che alimenta i motori dei camion, è intervenuto con diverse misure, tutte sotto forma di credito di imposta che si sono dimostrate efficaci.

TEMA	NORMATIVA	PERIODO	RISORSE (Milioni di euro)
CREDITO DI IMPOSTA 28% SUL COSTO DEL GASOLIO	D. n°21 del 21/03/2022 Art. 17 Art. 3 Decreto Legge 17 maggio 2022, n. 50 c.d. "Aiuti"	1° trimestre 2022	500,00
CREDITO DI IMPOSTA 15% SUL COSTO ADBLUE	D. n.17 del 01/03/2022 Art. 6, comma 3 Art. 6, comma 3, Legge n°34 del 27.4.2022 di conversione del D. n°17/2022	2022	29,60

CREDITO DI IMPOSTA 20% SUL COSTO LNG	D. n.17 del 01/03/2022 Art. 6, comma 5 Art. 6, comma 5, Legge n°34 del 27.4.2022 di conversione del D. n°17/2022	2022	25,00
CREDITO DI IMPOSTA PER ACQUISTO GAS NATURALE PER USI ENERGETICI DIVERSI DA QUELLI TERMOELETTICI	Decreto-legge 21 Marzo 2022, n. 21, articolo 4	2022	
		Periodo	Sul costo
	Art.2, co.1,D.L.n.50/2022	2°trimestre	25%
	Art.6,co.4,D.L.n.115/2022	3°trimestre	25%
	Art.1,co.4,D.L.n.144/2022	Ott- Nov.	40%
D.L. n.176/2022 (aiuti quarter) art.1,co.1	Dicembre	40%	

Questo strumento, seppur utilizzabile soltanto in compensazione ovvero, in alcuni casi, cedibile per intero è stato apprezzato dalle imprese in quanto ha consentito di recuperare buoni margini sui costi di carburante sostenuti.

Riteniamo pertanto opportuno riproporlo anche per gli anni avvenire in considerazione del fatto che i costi dei carburanti per autotrazione continuano ad essere elevati Auspichiamo, tuttavia, che in tale eventualità siano previsti degli opportuni aggiustamenti della disciplina tesi a migliorarne la fruibilità.

In primo luogo occorre prevedere, anche per tale forma di contributi, che il credito di imposta non concorra alla formazione del reddito d'impresa né della base imponibile dell'imposta regionale sulle attività produttive e non rilevi ai fini del rapporto di cui agli articoli 61 e 109, comma 5, del testo unico delle imposte sui redditi approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. Si tratta, peraltro, di una cautela che, in genere, viene adottata per tutti i crediti d'imposta riconosciuti alle imprese. La tassazione dei crediti d'imposta riduce la loro efficacia per circa il 50% del loro ammontare, ossia delle imposte ed i contributi mediamente applicati sull'incremento di reddito direttamente afferente ai crediti maturati dalle imprese.

Inoltre si auspica che il credito d'imposta dovrà essere cumulabile con altre agevolazioni che abbiano ad oggetto i medesimi costi. Ovviamente, a condizione che tale cumulo, tenuto conto anche della non concorrenza alla formazione del reddito e della base imponibile



dell'imposta regionale sulle attività produttive, non porti al superamento del costo sostenuto.

Riteniamo, in fine, che occorra semplificare le modalità di richiesta, mutuando la procedura più agile per il riconoscimento del credito di imposta istituito per l'acquisto di gas naturale per usi diversi da quelli termoelettrici. Ossia tramite il riconoscimento in autoliquidazione, senza alcun obbligo di presentare comunicazioni periodiche all'Agenzia delle entrate.

