



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 15

*N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.*

**6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE (Finanze e tesoro)**

**INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI STRUMENTI DI  
INCENTIVAZIONE FISCALE CON PARTICOLARE  
RIFERIMENTO AI CREDITI DI IMPOSTA**

34<sup>a</sup> seduta (pomeridiana): mercoledì 29 marzo 2023

Presidenza del presidente GARAVAGLIA

**INDICE****Audizione di rappresentanti di Confcommercio**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 9, 10 e <i>passim</i>	* DE LUCA . . . . .	Pag. 12
COTTARELLI (PD-IDP) . . . . .	11, 12	* STOPPANI . . . . .	4, 10, 11 e <i>passim</i>
TURCO (M5S) . . . . .	9, 10		

**Audizione di rappresentanti di Confartigianato**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 13, 17, 18 e <i>passim</i>	* TREVISANI . . . . .	Pag. 13, 17, 18
ORSOMARSO (Fdi) . . . . .	18		

**Audizione di rappresentanti di Confimi Industria**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 19, 25	ZUECH . . . . .	Pag. 19
----------------------	-------------	-----------------	---------

**Audizione di rappresentanti di Alleanza delle cooperative italiane**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 25, 31	* DELLA VECCHIA . . . . .	Pag. 25
ORSOMARSO (Fdi) . . . . .	30		

**Audizione di rappresentanti di Confapi**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 31, 32	ALBERTO . . . . .	Pag. 31, 32
----------------------	-------------	-------------------	-------------

**Audizione del professor avvocato Guglielmo Flacco**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 32, 35, 37	FLACCO . . . . .	Pag. 32, 36
ORSOMARSO (Fdi) . . . . .	35, 36		

---

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

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

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Lino Enrico Stoppani, vice presidente vicario, l'avvocato Francesca Stifano, direttore centrale relazioni istituzionali e servizi legislativi, il dottor Vincenzo De Luca, responsabile settore fiscalità d'impresa e, in videoconferenza, il dottor Pierpaolo Masciocchi, responsabile settore ambiente, utilities e sicurezza, di Confcommercio; il dottor Andrea Trevisani, direttore politiche fiscali, e la dottoressa Paola Carosi, responsabile unità operativa legislazione fiscale, di Confartigianato; il dottor Francesco Zuech, responsabile fiscale, e la dottoressa Alessandra Tassini, responsabile economico, di Confimi industria; in videoconferenza, il dottor Alessandro Ficicchia, ufficio fisco e legislazione di Legacoop, e il dottor Tony Della Vecchia, responsabile servizio legislativo di Confcooperative; per Alleanza delle cooperative italiane, il dottor Corrado Alberto, vice presidente, e il dottor Daniele Bianchi, ufficio studi, di Confapi, in videoconferenza; e il professor avvocato Guglielmo Flacco.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,30.*

#### *SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, nonché la trasmissione televisiva sui canali *web* e satellitare del Senato della Repubblica, e che la Presidenza ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso. Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverto inoltre che, previa autorizzazione del Presidente del Senato, la pubblicità della seduta odierna è assicurata anche attraverso il Resoconto stenografico.

Ricordo che le audizioni si svolgono anche in videoconferenza con la partecipazione da remoto dei senatori.

#### *PROCEDURE INFORMATIVE*

##### **Audizione di rappresentanti di Confcommercio**

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

Sono in programma alcune audizioni.

La prima audizione prevista per questo pomeriggio è quella dei rappresentanti di Confcommercio, che ringraziamo per la disponibilità.

Do subito la parola al dottor Lino Enrico Stoppani, vice presidente vicario.

*STOPPANI.* Signor Presidente, onorevoli senatori, considerato che il riordino delle *tax expenditure* è uno degli obiettivi del disegno di legge di delega di riforma fiscale approvato dal Consiglio dei Ministri permettetemi di esprimere innanzitutto il nostro apprezzamento verso una prospettiva di riforma che persegue contestualmente l'impulso alla crescita attraverso la riduzione del carico impositivo, il contrasto all'evasione e all'evasione fiscali, la semplificazione degli adempimenti e la certezza del diritto.

Nel sottolineare e apprezzare l'approccio complessivo al disegno di riforma, pensiamo sia difficile non concordare sul fatto che oggi non sia più tempo – almeno in campo fiscale – di manutenzioni ordinarie; piuttosto vi è l'esigenza di rinnovare profondamente il sistema impositivo, se davvero si vuole rendere fattore strategico per la crescita e la competitività del Paese, oltre che utile alla sua coesione sociale, un intervento drastico sull'attuale sistema impositivo in questo Paese.

L'approccio complessivo al disegno di riforma fa però emergere anche la sua complessità dal cantiere di lavoro che è stato aperto, la quale trova poi riscontro nei tempi previsti per l'adozione dei decreti legislativi di attuazione dei principi di delega. Tale complessità suggerisce allora l'esigenza che anche il confronto con le parti sociali sul percorso di riforma si sviluppi con continuità e secondo modalità di lavoro programmate e strutturate.

Circa la sostenibilità finanziaria del processo di riforma, si ritiene invece opportuno evidenziare la necessità, oltre che di più generali processi strutturali di revisione della spesa pubblica, di uno scrutinio generale e attento delle *tax expenditure* in ragione della loro effettiva utilità sociale e di un disegno degli incentivi fiscali che tenga insieme l'attenzione degli equilibri della finanza pubblica con l'apprezzamento della loro capacità di rafforzare il potenziale di crescita dell'economia.

Fatta questa premessa, lo studio delle agevolazioni tributarie riveste notevole importanza nell'ambito del diritto tributario, vista la notevole espansione delle loro tipologie (credito d'imposta, deduzioni, detrazioni, dilazioni di pagamento, regimi sostitutivi, sospensioni temporanee e definitive dell'obbligazione tributaria).

Nel tempo le diverse misure agevolative si sono però stratificate, contribuendo alla frammentarietà e alla complessità del sistema tributario, e riducendo la trasparenza del processo di prelievo e di destinazione delle risorse pubbliche. Tale debolezza ha suggerito all'Unione europea di porre a carico dei Paesi membri l'obbligo di pubblicare, a partire dal 2014, un rapporto sugli effetti dell'agevolazione fiscale sul gettito, allo scopo di incrementare la trasparenza dei conti, e del processo di approvazione del bilancio, più per valutare quali siano gli incentivi efficaci che per individuare quelli da abolire.

Su questa spinta, il gruppo di lavoro attivato sull'erosione fiscale aveva individuato 720 provvedimenti agevolativi, per un costo totale di 253 miliardi di euro.

La vera svolta sul fronte del censimento dell'agevolazione si è avuta però con il decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 160, che ha reso obbligatorio un rapporto annuale sulle spese fiscali da redigere con l'ausilio di una specifica commissione tecnica, avente lo scopo di individuare le spese fiscali, valutandone gli effetti finanziari, e confronti tra queste e i programmi di spesa destinati alle medesime finalità, nonché di analizzare gli effetti microeconomici delle singole spese fiscali.

Il livello di trasparenza raggiunto dall'Italia in materia di *tax expenditures* è ormai in linea con lo *standard* di molti Paesi OCSE, con il censimento delle norme fiscali agevolative diventate parte integrante del bilancio dello Stato da diversi anni.

Come però evidenziato dalla Corte dei conti, nonostante l'importanza assegnata dalla letteratura economica, dalle organizzazioni internazionali e dalla Commissione europea al monitoraggio delle spese fiscali, non si può dire che la maggiore trasparenza si sia dimostrata efficace nel frenare la tendenza all'aumento dei provvedimenti agevolativi. I numeri sono noti, ma vale la pena ricordarli.

Il rapporto annuale sulle spese fiscali 2022 identifica 626 spese fiscali erariali, con un aumento, rispetto alle 444 del 2016, del 41 per cento; il minor gettito per il 2022 è stato stimato pari a 83,2 miliardi di euro, mentre le spese fiscali locali nel 2022 sono 114, in decremento dunque del 31,3 rispetto alle 166 spese fiscali del 2016, con un minor gettito locale per il 2022 stimato in 45,4 miliardi di euro. Il mancato gettito ascrivibile alle agevolazioni fiscali sempre nel 2022 è pari al 6,7 per cento del PIL, in crescita rispetto al 5 per cento del 2017; per il 2023 è stimata una riduzione del mancato gettito in rapporto al PIL attorno al 6,3 per cento. L'entità della perdita di gettito complessivo nel periodo che va dal 2017 al 2023 registra un aumento del 43,9 per cento, passando da 87,3 miliardi di minori entrate nel 2017 a 125,6 miliardi di minori entrate nel 2023. Le misure agevolative risultano molto disomogenee quanto a costo stimato e numero dei beneficiari interessati e si evidenzia infatti una forte concentrazione: solo 19 misure presentano valori superiori a un miliardo di euro; con riferimento alle modalità di erogazione, i crediti d'imposta sono pari al 12 per cento del totale.

Se negli ultimi anni l'Italia ha fatto significativi passi avanti sul censimento delle spese fiscali, si registrano tuttavia ancora molte incertezze rispetto al numero, alla loro natura, ai valori finanziari, ai beneficiari, agli importi *pro capite* e ai parametri di classificazione. In particolare, benché previste dalle norme in vigore, non sono ancora disponibili analisi sull'impatto *ex post* delle spese fiscali e sulla loro efficacia rispetto agli obiettivi di *policy* per cui erano state istituite.

Le agevolazioni fiscali sono comunque strumenti che permettono il raggiungimento di fini extrafiscali che lo Stato deve conseguire per valorizzare, promuovere e salvaguardare specifiche situazioni meritevoli di

protezione giuridica, riferite a categorie di soggetti, a settori economici o a categorie di investimenti.

Come viene illustrato nelle memorie che depositiamo, le agevolazioni fiscali attualmente vigenti, e in particolar modo i crediti d'imposta, sono in diversa natura in grado di sostenere in maniera efficace le imprese e di indirizzare gli investimenti verso obiettivi di *policy* condivisibili.

Il credito d'imposta inoltre è uno strumento agevolativo ben accolto dalle imprese, date la rapidità dei tempi di concessione e la facilità di utilizzo. Infatti, se nel caso di contributi pubblici i soggetti interessati devono spesso confrontarsi con i tempi e le complessità che caratterizzano l'emanazione dei provvedimenti amministrativo-concessori, nel caso dei crediti d'imposta invece le imprese, una volta sostenuto l'onere, avendone i requisiti, possono ottenere immediatamente il beneficio fiscale tramite compensazione.

Peraltro, il credito d'imposta permette anche l'abbattimento di imposte diverse da quelle sui redditi e dai contributi, potendo così essere fruito anche da imprese in fase di *start-up* o da soggetti che risultano in perdita in sede di dichiarazione annuale, riconfermando al riguardo gli esiti di una ricerca promossa da Alesina e Giavazzi già nel 2012.

Inoltre, il credito d'imposta garantisce vantaggi anche all'amministrazione finanziaria, perché – come affermato nel rapporto annuale sulle spese fiscali del 2022 – il credito d'imposta rappresenta uno strumento trasparente, che consente all'amministrazione tributaria di tenere sotto controllo l'esatto ammontare dei benefici concessi e fruiti.

Entrando brevemente nel merito delle specifiche agevolazioni fiscali, rinviando alla memoria che ho citato e che depositiamo per gli opportuni approfondimenti, con riferimento ai *bonus* cosiddetti edilizi nelle loro diverse fattispecie (ecobonus, sismabonus, bonus ristrutturazioni, bonus arredi, bonus attrezzature e bonus verdi), si ritiene opportuno prorogare il termine ultimo per usufruire dei predetti termini (alcuni dei quali in scadenza al 31 dicembre 2024, come l'ecobonus o il bonus ristrutturazioni, che rappresentano le principali misure di incentivazione in tema di efficientamento energetico). Infatti, i limitati periodi di tempo per cui vengono previsti i crediti d'imposta potrebbero determinare difficoltà nell'impostare una programmazione degli investimenti più strutturata e a lungo termine per le imprese.

Occorre altresì razionalizzare e semplificare le numerose detrazioni fiscali vigenti in materia di efficienza energetica, rendendo tali misure maggiormente fruibili per l'intera platea di destinatari.

Con riferimento poi alla recente scelta del Governo di introdurre il blocco delle cessioni dei crediti d'imposta relative ai cosiddetti *bonus* edilizi, non possiamo non convenire con quanto sostenuto dalla Banca d'Italia in sede di audizione presso questa stessa Commissione lo scorso 21 febbraio, di cui riporto il seguente passaggio: « Nel disegno degli incentivi fiscali l'attenzione agli equilibri della finanza pubblica dovrà essere affiancata dalla necessità di aumentare il potenziale di crescita del-

l'economia. Tanto maggiore sarà il successo sul secondo fronte, tanto minore sarà lo sforzo richiesto sul primo ».

Occorrerebbe inoltre potenziare gli incentivi e l'utilizzo dell'energia rinnovabile e massimizzare anche il beneficio derivante dalla partecipazione delle imprese alle cosiddette comunità energetiche rinnovabili.

Per quanto riguarda i crediti d'imposta energetica, misura in questo momento fondamentale per aiutare le imprese a far fronte al crescente costo delle bollette di luce e gas, va osservato come il giusto e progressivo rafforzamento delle percentuali di detrazione dei crediti d'imposta sia stato fortemente limitato dalla scelta di escludere dalla sterilizzazione degli oneri generali di sistema elettrici per il primo trimestre 2023 le utenze con potenza disponibile superiore ai 16,5 kilowattora. Ricordando che gli oneri di sistema elettrici pesano per quasi il 25 per cento sulla bolletta, estromettere da questo importante beneficio le utenze con potenza superiore a 16,5 kilowattora significa sacrificare gran parte dei settori economici e produttivi del nostro Paese, sottoponendo a rischio di chiusura molte imprese.

In continuità con quanto già previsto per il 2022, riteniamo quindi opportuno che la sterilizzazione degli oneri debba essere estesa a tutte le utenze indipendentemente dalla loro potenza disponibile. Inoltre sarebbe necessario semplificare le regole di calcolo del credito d'imposta e l'invio delle comunicazioni all'Agenzia delle entrate.

Con riferimento poi alle agevolazioni per gli investimenti, sarebbe importante stabilizzare i crediti d'imposta per l'acquisto dei beni strumentali nuovi e consolidare il piano Transizione 4.0 attraverso il mantenimento e il potenziamento dei crediti d'imposta ivi presenti per l'acquisto di beni strumentali nuovi, materiali e immateriali, 4.0, le attività di « ricerca e sviluppo », l'innovazione tecnologica, il *design*, l'ideazione estetica e la formazione.

Di particolare interesse per le imprese del commercio, del turismo e dei servizi che rappresentiamo è poi il credito d'imposta relativo ai sistemi elettronici di pagamento. Il ricorso allo strumento del credito d'imposta per la riduzione delle commissioni su carte di credito e di debito è assolutamente condivisibile, ma ancora non pienamente congruo per una risposta sistemica. Sarebbe quindi necessario rafforzare lo strumento agevolativo incrementando adeguatamente la misura soprattutto per i cosiddetti micropagamenti, la percentuale di interventi e la soglia di ricavi o compensi richiesta per l'accesso. Circoscrivere infatti l'intervento ai soli soggetti con ricavi e compensi fino a 400.000 euro rappresenta un limite oggettivo all'efficacia della misura agevolativa che al contrario dev'essere il più possibile inclusiva per l'obiettivo che l'intervento stesso persegue, cioè di far emergere gettito imponibile, modernizzare il Paese e garantire più sicurezza.

Tra le agevolazioni che hanno interessato il settore del turismo, si sono rilevate particolarmente efficaci quelle dedicate alla riqualificazione e alla digitalizzazione delle strutture turistico-ricettive e termali. In particolare, il credito d'imposta sulla riqualificazione che ha dato un signi-

ficativo impulso all'ammodernamento dell'offerta dei servizi turistici, andrebbe reso strutturale con un adeguato stanziamento annuo e inoltre dovrebbe essere ridefinito il parametro applicativo dell'incentivo includendo attività attualmente escluse, quali per esempio i pubblici esercizi della ristorazione (settore strategico per la filiera turistica, oltre che per l'agro-alimentare; aspetto che il Presidente certamente conosce molto bene, visti i suoi trascorsi al Ministero del turismo).

Infine, con riguardo agli incentivi fiscali sul lavoro non connessi ai crediti d'imposta, andrebbe rafforzata e prorogata la riduzione dell'aliquota di tassazione agevolata per il 2023 dal 10 al 5 per cento relativa ai premi di risultato, strumento utile a sviluppare buone prassi aziendali in ottica di migliorare produttività e competitività aziendale. Inoltre, quest'agevolazione potrebbe essere estesa agli aumenti retributivi generati dai rinnovi contrattuali anche come forma di sostegno alla contrattazione collettiva, che fatica ad avviare o chiudere la stagione dei rinnovi contrattuali.

Infine, in tema di trasporti si coglie l'occasione per ribadire l'importanza della misura agevolativa per il gasolio commerciale. Tale beneficio, riconosciuto ad alcuni veicoli a minor impatto ambientale, consiste in rimborsi parziali delle accise ordinariamente versate per i rifornimenti dei veicoli pesanti.

La disciplina del gasolio commerciale rappresenta un asse portante della competitività delle imprese nazionali di autotrasporto. È bene ricordare infatti che – come evidenziato dall'Osservatorio della Commissione europea sui prezzi dei carburanti – il contributo del prelievo fiscale sul prezzo del gasolio in Italia è il più alto tra i Paesi dell'Unione europea, mentre il contributo sul prezzo della benzina è superato soltanto da quello della Finlandia.

Da queste disparità di trattamento discende che in Italia i prezzi di entrambi i prodotti senza la tassazione sono inferiori ai valori medi europei, ma dopo la tassazione superano tali valori medi. Si tratta di un pesante *gap* competitivo, che penalizza l'intero sistema economico nazionale e, in particolare, gli operatori professionali del trasporto, che possono continuare a competere con i propri omologhi europei soltanto grazie al rimborso parziale delle accise garantito dall'istituto del gasolio commerciale.

La misura agevolativa per il gasolio commerciale è dunque indispensabile; non solo dev'essere assolutamente preservata anche rispetto al processo europeo di revisione della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici nell'ambito del pacchetto «Fit for 55», ma dovrebbe anche essere estesa ad alcuni operatori professionali attualmente esclusi, come le imprese di noleggio di autobus con conducente.

L'ampia platea dei beneficiari, la ricorrenza della misura, la consolidata procedura di quantificazione e riconoscimento del credito e la necessità di garantire un tempestivo rimborso di quanto versato in più in termini di accise rendono essenziale la conferma dello strumento del credito d'imposta per la fruizione del beneficio.



Alla luce della breve analisi svolta sugli strumenti di incentivazione fiscale nei diversi settori dell'economia, con particolare riferimento ai crediti d'imposta, possiamo quindi affermare che le agevolazioni fiscali sono strumenti di sostegno essenziali per il mondo delle imprese; esse non vanno assolutamente eliminate, ma possono certamente essere razionalizzate.

È dunque necessario aumentare la qualità delle informazioni sulle spese fiscali anche mediante analisi sull'impatto *ex post* delle singole spese fiscali, così da poter fornire maggiori e migliori dati che aiutino a distinguere le agevolazioni che rispondono anche a obiettivi di *policy* condivisi.

La razionalizzazione delle agevolazioni fiscali deve però tradursi in una revisione strutturale e non solo chirurgica delle spese fiscali: è necessario cioè agire su tutte le misure in essere per trasmettere un chiaro e netto messaggio di equità dello sforzo riformatore.

Il riordino delle agevolazioni fiscali non può pertanto che avvenire nell'ambito di una riforma fiscale più ampia e organica. In tal senso, i principi contenuti nel recente disegno di legge delega di riforma del sistema tributario nazionale vanno nella condivisibile direzione di razionalizzare le spese fiscali esistenti, temperando finalità redistributive, utilità sociale e obiettivi di efficienza; bene quindi che nella legge delega si tenga conto delle loro finalità, con particolare riguardo alla composizione del nucleo familiare, alla tutela del bene casa, di quello della salute delle persone, dell'istruzione, della previdenza complementare, nonché degli obiettivi di miglioramento dell'efficienza energetica e della riduzione del rischio sismico del patrimonio edilizio esistente.

Mi fermo qui, portando la speranza che il tema della riforma fiscale rappresenti una priorità dell'agenda parlamentare, con la determinazione e l'impegno che registriamo in tutte le forze politiche. Siamo a disposizione per chiarimenti rispetto a quanto sintetizzato.

PRESIDENTE. La ringrazio per il suo intervento. Lascio ora la parola ai colleghi per domande e considerazioni.

TURCO (M5S). Ringraziando Confcommercio per la relazione, vorrei chiedere un commento con riferimento alle affermazioni di Banca d'Italia che, citando l'Ufficio parlamentare di bilancio, afferma che le agevolazioni e, soprattutto, i bonus edilizi, prima che intervenisse la cedibilità del credito d'imposta, fino al 2020 hanno favorito solo i contribuenti ad alto reddito; quindi la cedibilità dei crediti d'imposta ha così favorito i più fragili e i cittadini senza capacità fiscale.

Vorrei chiederle se, dal punto di vista delle imprese (e mi riferisco soprattutto a quelle che non hanno capacità fiscale oppure a quelle che hanno conseguito perdite di esercizio), con l'istituto della cessione del credito fiscale hanno un beneficio dal trasformare le agevolazioni fiscali in crediti cedibili. Vorrei avere quindi un suo parere, visto che condividiamo il fatto di rendere cedibili tutte le agevolazioni fiscali con riferimento ai crediti d'imposta.

**PRESIDENTE.** Con riferimento alla locazione di immobili commerciali, finalmente si va verso la cedolare secca: vorrei ascoltare un suo commento, per sapere se avete già qualche riscontro sullo strumento per capire quale possa essere il suo beneficio per abbattere i costi, che in talune realtà sono oggettivamente importanti.

Secondo tema è il lavoro: sappiamo bene, ahimè, che nel vostro settore c'è un'enorme mancanza di forza lavoro; avete qualche idea mirata (detassazione o decontribuzione) in quest'ambito che possa favorire strutturalmente l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, che ad oggi palesemente non c'è?

Ho poi una curiosità mia personale: sulla mancia si è fatto un intervento di detassazione, con l'obiettivo di farla arrivare netta nelle tasche dei collaboratori, com'è giusto che sia. È una provocazione, ma prevederne una obbligatoria del 5 per cento sopra un certo importo (ad esempio, sopra i 10 o 15 euro, quindi comunque un importo relativo), a fronte del fatto che vada tutta in tasca ai collaboratori, non potrebbe essere un modo per aumentare i loro stipendi netti?

**STOPPANI.** Il Presidente mi ha fatto una domanda che però ne racchiude tre, pertanto andrò in ordine di priorità e chiamerò a supporto i dirigenti che ho con me, che mi aiutano.

Il senatore Turco ha posto una domanda – se l'ho interpretata bene – alla quale è anche facile la risposta: nella misura in cui mi si dà un'agevolazione fiscale e mi si consente la cessione del credito fiscale, evidentemente si favorisce il godimento di un beneficio assolutamente importante. Pertanto, il mantenimento della possibilità di cessione che è stato introdotto con il bonus ha certamente fatto bene; sono poi da evitare gli abusi, con il tema delle frodi, che conoscete certamente bene, ma sicuramente l'istituto, se fosse ripristinato nella sua ampiezza e nella sua logica, avrebbe assolutamente un'importanza e non possiamo che essere favorevoli.

**TURCO (M5S).** È stata una provocazione, dato che in Parlamento abbiamo discusso settimane e settimane della cedibilità dei crediti d'imposta in termini di agevolazione a favore dei ricchi, ma adesso anche l'Istat, la Banca d'Italia e l'Ufficio parlamentare di bilancio hanno certificato questo; anzi, è una misura che favorisce proprio i più fragili, intesi sia come famiglie sia come imprese che non hanno possibilità di accesso al credito.

**PRESIDENTE.** Non si può fare per norma, non siamo in un regime sovietico. Tipicamente il mercato va in quella direzione. Nella Russia di altri tempi si poteva fare per norma.

**STOPPANI.** C'è anche un problema sociale collegato alla demografia: qui ci vogliono politiche attive e per le famiglie vere, che favoriscano la natalità e la creazione di nuclei familiari. D'altra parte, un'attenzione

vedo che c'è stata, anche se non nei numeri che aspettavamo, anche sui flussi migratori, perché sui temi del lavoro c'è il problema sociale, per cui se non troviamo il personale dobbiamo trovare qualcuno che faccia i mestieri che sono stati abbandonati dagli italiani.

C'è poi un problema politico che riguarda le cosiddette politiche attive con un dilemma tra politiche passive e attive: se da una parte le politiche passive evidentemente non possono essere interamente abbandonate, dall'altra le politiche attive devono servire a riqualificare, innovare e rivedere le competenze nel nostro settore e certamente la leva fiscale è fondamentale. Da tempo le aziende, non solo quelle di Confcommercio, chiedono attenzione sul livello del cuneo fiscale, per cui si sfonda una porta aperta sull'importanza di migliorare le retribuzioni, perché con una misura con cui si migliora la retribuzione si ha anche un effetto sui consumi che rappresentiamo e vediamo.

La detassazione tocca poi il mio settore e, in modo particolare, il mondo del pubblico esercizio della ristorazione, dove certamente c'è stato un passaggio importante, con riferimento al quale lei però Presidente pone un altro aspetto, relativo all'imposizione della cosiddetta quota di servizio. È chiaro che poi si avrebbe un effetto sui livelli dei prezzi praticati in questo Paese, però aver posto questo primo provvedimento farà certamente emergere e regolarizzare operazioni che prima transitavano per via parallela, e mi fermo qui.

Chiaramente qualsiasi intervento che andasse nella direzione di ridurre il carico fiscale su qualsiasi istituto retributivo non farebbe che emergere regolarità amministrativa e contributiva, oltre a dare più soldi in tasca ai lavoratori.

**PRESIDENTE.** La mia provocazione non è tale, ma è legata al dubbio su come fa a pagare la mancia l'americano che paga con la carta di credito: questo è un problema oggettivo, quindi o si risolve questo tema o altrimenti è veramente difficile far arrivare nelle tasche del cameriere la mancia pagata con la carta di credito.

**STOPPANI.** Sì, oggi la detassazione consente anche questo tipo di operazioni, perché c'è la tracciabilità.

**PRESIDENTE.** È un po' complicato, però.

**STOPPANI.** Il primo passaggio però è stato fatto: se c'è interesse, certamente c'è tutta una prateria da esplorare.

**COTTARELLI (PD-IDP).** Sulla cedolare secca è stata posta una domanda interessante, che mi suscita questo commento: per gli affitti a famiglie essa è sempre stata giustificata con il fatto che farne pagare una molto bassa, al dieci per cento, fosse l'unico modo per incassare qualcosa, vista la possibilità di evadere. Ma per gli immobili affittati in via commerciale lei pensa che ci sia un problema di evasione simile? Altri-

menti non vedo la forte giustificazione per avere una cedolare secca per gli immobili commerciali. Naturalmente ci può essere una giustificazione in generale di tagliare le tasse al settore, questa è un'altra questione; allora però taglio le tasse direttamente al settore, non lo faccio tramite la cedolare secca, che magari va a vantaggio di chi affitta gli immobili al settore. C'è dunque una questione di evasione, secondo lei, nel settore degli affitti a fini commerciali?

*STOPPANI.* Bella domanda: però, come ho detto nella mia presentazione, gli interventi e le incentivazioni di carattere fiscale hanno certamente effetti di natura economica, ma anche diversi da quelli fiscali.

In questo caso, come avrà notato, nelle città è in atto un profondo e preoccupante problema di desertificazione commerciale, che ha tantissime motivazioni che questa non è la sede per affrontare, ma che sono sicuramente collegate anche allo *smartworking* e al caro affitti. Un intervento che favorisca le proprietà immobiliari potrebbe anche produrre una riduzione dei canoni di locazione tale da renderli più consoni o congrui rispetto al regime della gestione di un'attività commerciale.

*COTTARELLI (PD-IDP).* Tanto per capire, ci possono essere altre motivazioni, ma lei non pensa ci sia una particolare questione di evasione per gli immobili? Mi sembrerebbe strano che ci fosse evasione per gli affitti degli immobili, perché quello è un costo che si detrae. (*Intervento fuori microfono del dottor Stoppani*).

*DE LUCA.* Presidente, se mi è consentito vorrei fare qualche piccola integrazione al riguardo.

Sicuramente, per quanto riguarda le locazioni commerciali, non c'è un tema di evasione, perché si tratta di un costo deducibile. La motivazione, a cui siamo assolutamente favorevoli, all'introduzione della cedolare secca sulle locazioni commerciali è proprio quella di calmierare il costo del canone di locazione. Naturalmente abbiamo anche tante proposte che abbiamo presentato negli anni passati, in base alle quali il proprietario dell'immobile che beneficia di una riduzione del carico fiscale sul proprio immobile otterrebbe il beneficio fiscale a condizione di concordare con il conduttore una riduzione del canone (questo può essere fatto anche tramite le organizzazioni rappresentative dei proprietari edilizi e delle imprese). Quello è quindi l'obiettivo principale, mentre quanto alla desertificazione non c'è un discorso di evasione (cosa che era naturalmente prevista quando fu introdotta la cedolare secca sugli immobili ad uso abitativo).

Mi sia consentita anche qualche ulteriore integrazione per quanto riguarda la cedibilità dei crediti d'imposta sui bonus edilizi. Vorrei ricordare che la legge di bilancio del 2016 ha introdotto per la prima volta la cedibilità dei crediti d'imposta proprio per i soggetti incapienti, quindi naturalmente il problema resta. Siamo favorevoli al fatto che determinate categorie possano usufruire di questo strumento, però vorrei ricordare an-

che che tra le tante frodi che ci sono state c'era quella dei tanti incapienti fittizi: c'erano anche soggetti malavitosi che risultavano incapienti e nullatenenti. Il problema delle frodi resta, mentre quello degli incapienti va risolto ed è un tema che resta. Un blocco andava posto per quanto riguarda tutte le frodi che ci sono state.

PRESIDENTE. Quindi quanto alla cedolare secca almeno non applichiamo l'adeguamento Istat e siamo contenti tutti.

Ringrazio rappresentanti di Confcommercio per il loro contributo e dichiaro conclusa l'audizione.

#### **Audizione di rappresentanti di Confartigianato**

PRESIDENTE. I nostri lavori proseguono con l'audizione dei rappresentanti di Confartigianato.

Do la parola al dottor Andrea Trevisani, direttore Politiche fiscali.

TREVISANI. Signor Presidente, onorevoli senatori, vi ringrazio per l'opportunità offerta a Confartigianato di intervenire sull'analisi degli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riguardo ai crediti d'imposta.

Poiché credo che vi abbiano messo già a disposizione il testo che abbiamo fornito alla Commissione, avendolo inviato ieri sera, vorrei fare innanzitutto una premessa di carattere generale. La finalità degli incentivi – lo sapete benissimo – è sostanzialmente quella di influenzare l'innovazione e realizzare investimenti produttivi (qui parliamo soprattutto degli incentivi Transizione 4.0 e di quelli per « Ricerca e sviluppo »), perché permette il raggiungimento di obiettivi di carattere generale, come i bonus in edilizia, che hanno incentivato sia la riqualificazione energetica sia la ristrutturazione edilizia, ma è anche quella di incentivare la domanda in determinati settori (ed è stato formidabile quello che è riuscito a fare in materia di edilizia il coacervo di interventi previsti in tal senso).

C'è sostanzialmente una grande confusione e una grande disparità di trattamento in materia di fonti di incentivazione. Le modalità di concessione vanno dalla detrazione direttamente in dichiarazione, che era la prima modalità con cui sono stati concessi gli incentivi, a crediti d'imposta direttamente utilizzabili in compensazione sul modello F24, che si sono dimostrati i più efficaci per le imprese, perché sostanzialmente anche quelle che non hanno grande capienza fiscale ma hanno dipendenti possono assolvere l'onere del versamento dei contributi e dei tributi delle ritenute dei propri dipendenti direttamente utilizzando i crediti d'imposta.

Il cambiamento epocale intervenuto nella modalità di utilizzo è stato l'introduzione della possibilità di monetizzare direttamente le detrazioni, cioè di cedere a un terzo la propria detrazione, che da un lato ha avuto un effetto deflagrante sul bilancio dello Stato, dall'altro ne ha avuto uno veramente importante per quanto riguarda la realizzazione di interventi da

parte di soggetti con scarsa capacità fiscale (chi non aveva redditi a un certo punto ha potuto fare l'intervento di ristrutturazione edilizia al 50 per cento ovvero di riqualificazione energetica al 65 per cento e il Superbonus, anche se non aveva la copertura finanziaria completa della spesa).

Poi c'è da dire che le modalità di utilizzo sono state sostanzialmente diverse nel tempo, nel senso che è obbligatorio utilizzare alcuni crediti d'imposta direttamente nell'anno, ma anche la possibilità di riportarne altri all'anno successivo se non si è capienti, per cui siamo in presenza di una giungla di interventi che si sono sovrapposti nel tempo con modalità di utilizzo sostanzialmente differenti. È quindi giunta l'ora di arrivare a una razionalizzazione degli incentivi nei confronti dell'impresa, ma più in generale degli incentivi sia per quanto riguarda i filoni che devono essere perseguiti in quanto intendimenti che il Governo vuole portare avanti, perché sono di finalità pubblica, sia come modalità di utilizzo. Abbiamo salutato con favore il disegno di legge sulla razionalizzazione degli incentivi, in cui ci sono alcuni principi interessanti: la certezza e la stabilità dell'incentivo, la semplicità delle procedure, ma soprattutto anche un'uniformità nella gestione delle procedure e delle modalità di attribuzione degli incentivi.

Se vogliamo fare alcuni *focus* molto velocemente per quanto riguarda i tre incentivi che come Confartigianato riteniamo più sostanziosi nei confronti delle imprese, dobbiamo soffermarci sui crediti d'imposta in edilizia, su quelli per gli investimenti Transizione 4.0 e su quelli concessi per il caro energia, peraltro rinnovati proprio ieri dal Governo per il secondo trimestre 2023 sotto forma di crediti d'imposta alle imprese. Vedremo nel testo definitivo quale sarà l'intensità del credito che viene attribuita, però li abbiamo salutati con favore in quanto vanno ancora nella direzione di ridurre i costi energetici.

I bonus in edilizia hanno una lunghissima storia che vale la pena ripercorrere in breve. Dal 1998 abbiamo bonus per la riqualificazione in edilizia al 50 per cento: sono ventiquattro anni che periodicamente vengono rinnovati i bonus per la ristrutturazione edilizia al 50 per cento; forse è il caso di arrivare a una stabilizzazione definitiva. Vi ricordo che alla fine del 2024, in assenza di modifiche normative, ritornerà in vigore quella vecchia, che prevedeva la detrazione al 36 per cento per quanto riguarda la ristrutturazione edilizia.

Ricordo anche a tutti – è inutile che ci nascondiamo dietro a un dito – che o l'intensità è veramente elevata, quindi c'è un vero contrasto d'interesse nella misura in cui offro al cittadino la possibilità di detrarsi parecchio e diventa difficile qualsiasi accordo con la controparte, oppure le detrazioni sono scarsamente efficaci. Quindi scendere al 36 per cento potrebbe rivelarsi inefficace per la finalità per la quale nascevano questi bonus, che *in primis* era far emergere materia imponibile. Nel tempo, dal 50 per cento del 1998, si sono aggiunti altri bonus per la ristrutturazione e la riqualificazione energetica (al 65 per cento nel 2007, Sismabonus con intensità diverse che arrivano fino all'85 per cento a seconda del

salto di classe sismica dell'immobile, fino al Superbonus al 110 per cento), che hanno avuto gli effetti che in maniera molto breve abbiamo provato a ripercorrere nel documento consegnato, che sono stati molto importanti per quanto riguarda la tenuta dell'economia in un momento come quello della pandemia nel 2020, che ricordiamo tutti. In quel momento era sostanzialmente necessario un intervento così forte come il bonus edilizio al 110 per cento, che ha permesso di « sfangare » – mi si passi il termine – un periodo particolarmente difficoltoso per la nostra economia. Il settore delle costruzioni ha contribuito alla crescita del PIL nel 2022 con 3,7 punti ha registrato 363.000 unità di lavoro in più tra il 2019 e il 2022.

La vera svolta è venuta con la possibilità di monetizzare i crediti d'imposta: qui c'è stato un continuo *stop and go* da parte del Governo, è inutile che ce lo nascondiamo. Siamo arrivati al decreto-legge 11 novembre 2021, n. 157 (sostanzialmente un intervento ogni quindici giorni), che introduceva asseverazioni e visti e limitava le cessioni; è stato poi un continuo peregrinare fino al decreto-legge 16 febbraio 2023, il n. 11, ancora in corso di conversione in legge, che ha bloccato definitivamente la possibilità di cedere e monetizzare i crediti, quindi ha bloccato sostanzialmente il mercato.

Crediamo che servano interventi immediati, che peraltro sono già nel pacchetto di emendamenti sia del relatore sia del Governo presentati in sede di conversione – ne diamo atto – che contengono alcune modalità di sblocco in determinate situazioni. Va bene l'intervento per quanto riguarda le zone del cratere sismico, in cui si può continuare con la cessione e con lo sconto in fattura; va bene anche l'intervento per quanto riguarda la possibilità per ONLUS e RSA di continuare con cessione/sconto, come pure per gli IACP, quindi uno sblocco limitato per alcune tipologie di interventi.

L'altro intervento che attendiamo risponde alla necessità di ampliare comunque la capacità fiscale delle banche: l'ipotesi ventilata era la possibilità di scontare i crediti acquisiti con l'F24 ma, per via dell'effetto che avrebbe avuto sui conti di tesoreria, non è passata e non si profila più all'orizzonte; oggi c'è l'ipotesi di un veicolo partecipato da Enel X o simili, di cui stiamo ancora cercando di capire la modalità operativa, a fronte di crediti nei cassetti fiscali delle imprese per 19 miliardi (non si tratta di crediti incagliati, che è una cosa diversa). Abbiamo chiesto al Governo e all'Agenzia delle entrate di avere una disaggregazione temporale, perché può definirsi incagliato un credito nel momento in cui non è utilizzato per sei o sette mesi e si è tentato di venderlo più volte a qualcuno; secondo le nostre stime, è molto più limitato rispetto ai 19 miliardi l'intervento che sarebbe necessario per sbloccare quelli che possiamo definire crediti veramente incagliati. Gli altri sono i crediti nei cassetti fiscali delle imprese, che hanno già in buona parte accordi con il sistema bancario (li stanno processando) e altri hanno già individuato altri compratori. L'operazione che andrebbe valutata è quella di giungere ad un compratore di ultima istanza, un soggetto pubblico: a quel punto, una

volta definito correttamente l'ammontare del credito incagliato, che potrebbe essere notevolmente più ridotto, si potrebbe dare operatività al compratore di ultima istanza.

L'altra ipotesi che è venuta fuori, ossia aumentare la capacità fiscale delle banche permettendo di comprare titoli del debito pubblico, però soltanto dal 2028 e limitatamente alla parte che non è compensabile dopo aver esaurito la capienza fiscale, può essere di aiuto, ma bisogna sempre vedere come la controparte reagisce, cioè se la banca poi, di fronte a quest'apertura, lo ritiene sufficiente. Riteniamo che si possa mettere in campo anche una possibilità. Oggi sappiamo che le cessioni sono quasi totalmente monopolio del sistema bancario; c'è la possibilità di cederle a un correntista, che però dev'essere un'impresa o un titolare di partita IVA. Crediamo possibile aumentare la capacità di assorbimento anche da parte dei privati: il contribuente che ha le mie ritenute perché dipendente potrebbe avere l'interesse a comprare da una banca il credito, che gli deve ritornare però non sotto forma di credito d'imposta ma come detrazione, scontabile direttamente sul modello 730; a quel punto, si libera capacità fiscale da parte delle banche e molto probabilmente anche il cittadino ne trarrebbe un vantaggio.

Dopo aver bloccato il sistema, però, bisogna avere una prospettiva su cosa vogliamo fare dei bonus in edilizia, anche perché – è utile che ce lo ricordiamo – c'è una direttiva che incombe, quella che prevede appunto l'efficientamento energetico al 2030 in classe E-F e poi al 2033 in classe E degli immobili (che però non è ancora definitiva). Si tratta di valutare un intervento pubblico per dare la possibilità anche ai cittadini meno abbienti di arrivare alla classe energetica che sarà prevista, per evitare che si svalutino i loro immobili, perché il mercato è sensibile nel percepire immediatamente che se l'immobile è di una classe energetica inferiore, a quel punto ha anche un prezzo di cessione inferiore. Quindi alcune tipologie di interventi (quelli che aumenteranno la classe d'efficienza energetica, ma anche quelli sismici fatti da soggetti particolarmente incapienti o con capacità fiscali molto limitate) dovranno essere garantite in futuro, dopo che avremo rifasato completamente la macchina, che oggi è bloccata con il decreto-legge n. 11.

C'è un problema relativo al fatto che va garantita la non tassabilità delle detrazioni maturate dalle singole imprese, che è di ordine giuridico, per cui servirebbe una norma: ad esempio, un'impresa che abbia riquilibrato il proprio capannone dal punto di vista edilizio sarebbe tassabile per il contributo che riceve, pertanto bisogna trovare una soluzione sotto il profilo giuridico per coprire tale situazione.

Il credito Transizione 4.0, molto utilizzato dalle imprese, è oggi invece limitato nell'intensità, perché è sceso dal 40 per cento dello scorso anno al 20 per cento, pertanto si è dimezzato. Nel riordino degli incentivi, se vogliamo incentivare – mi si perdoni il bisticcio di parole – gli investimenti privati che nel tempo sono notevolmente calati (sappiamo che il PIL si fa incentivando gli investimenti, perché sono quelli che hanno il maggior ritorno in termini di aumento di PIL), bisognerà pre-



vedere un intervento massiccio di rifinanziamento del credito d'imposta Transizione 4.0, ma non soltanto, perché le imprese hanno anche bisogno di comprare beni che magari non rientrano nella tabella del credito d'imposta Transizione 4.0, quindi occorre incentivare in generale gli investimenti. Qui serve quello che dicevamo prima: stabilità, pluriennialità e gestione operativa stabile degli interventi.

Concludo con il credito d'imposta in materia di energia, ricordando a tutti però che, così come le banche rischiano perché hanno una capacità fiscale che si esaurisce, anche le imprese hanno una capacità fiscale che si esaurisce. Quindi, se somministriamo continuamente incentivi sotto forma di crediti d'imposta, le imprese non hanno più capacità di spesa perché, come si esaurisce quella delle banche, si esaurisce anche quella delle imprese, se dai sempre loro crediti d'imposta.

PRESIDENTE. Anche quello dello Stato si esaurisce, anche perché qualcuno paga questi crediti, cioè i cittadini sotto forma di altre tasse.

TREVISANI. Era soltanto per dire che, se ho crediti d'imposta che posso spendere soltanto in compensazione e ho già esaurito la capacità fiscale con quelli che mi sono stati attribuiti prima, diventa un impegno inutilizzato sul bilancio dello Stato, come buona parte si sta rilevando per esempio con il caro energia, perché secondo le prime indicazioni lo stanziamento era molto abbondante rispetto all'effettivo tiraggio della misura.

Era soltanto un inciso per dire che nel coacervo dei crediti d'imposta bisogna fare un *recall* per capire se effettivamente vengono utilizzati, il tutto anche nell'ottica di quello che ci ha detto la Commissione europea con in mano i dati sui *government deficit and debt*. Vi è quindi la necessità, almeno per quanto riguarda i crediti d'imposta che non sono pagabili (perché oggi possono essere definiti pagabili, stando anche all'Istat, soltanto il superbonus e il bonus facciate, mentre quelli minori non sono definiti pagabili, quindi continuano a essere contabilizzati come minori entrate, nel momento della fruizione da parte del contribuente), di iniziare un ragionamento di apertura, seppur limitata, nella loro fruizione anche sotto forma di credito d'imposta o sconto in fattura, considerando che i bonus minori hanno « tirato » veramente poco negli anni e sono sempre stati sotto controllo; quindi un ragionamento va fatto sotto questo versante, dal nostro punto di vista.

PRESIDENTE. Prima dello sconto in fattura, una caldaia a condensazione costava 1.000 euro, oggi ne costa 2.000; siamo così certi che lo sconto in fattura abbia un beneficio per le tasse, per le casse dello Stato e per le casse del contribuente, se l'effetto è questo? In questo modo, infatti, c'è solo un incremento di costo che viene scontato, ma è fittizio e oltretutto ha un notevole effetto sull'inflazione del comparto, che si è visto. Abbiamo chiesto all'Istat dati di dettaglio e li avremo tra qualche settimana, però l'impressione sull'effetto dello sconto in fattura – di cui poi voi avete i dati – quanto a condizionatori, pannelli fotovoltaici o cli-

matizzatori è che sia stato banalmente un aumento di listino molto superiore allo sconto applicato.

ORSOMARSO (*Fdi*). Dottor Trevisani, lei diceva che, secondo la vostra valutazione, la cifra è molto inferiore a 19 miliardi: in che misura, secondo la vostra stima? Questo è importante e non banale.

TREVISANI. Provo a rispondere alla domanda del Presidente. Oggi, a presidio dell'ammontare dello sconto dell'intervento, ci sono i prezzari, quindi abbiamo senz'altro un importante riferimento; misure eccessive prima dell'intervento dei prezzari ci sono state, quindi concordo con il Presidente su quello che ha affermato.

L'altra cosa che le dico, Presidente, però è che il bonus al 110 per cento doveva funzionare – e ha funzionato – in un momento limitato di tempo. Il tutto si è acuito anche per via dell'innalzamento del costo delle materie prime, perché alla questione del bonus al 110 si è aggiunta anche la guerra in Ucraina, quindi la crisi energetica e di reperimento delle materie prime, e il tutto ha senz'altro contribuito.

Nella misura in cui poi il cittadino non aveva un contrasto d'interesse con il proprio committente, diventava più semplice ammettere che la caldaia poteva essere fatturata al prezzo ritenuto non più congruo anche da parte del singolo cittadino; questo per quanto riguarda il bonus al 110.

I bonus al 65 e al 50 per cento, in cui sostanzialmente c'è un concorso sempre del cittadino, o del 35 o del 50, permettono una maggiore garanzia: stiamo dicendo che vanno stabilizzati i bonus in edilizia garantendo una sostenibilità sul bilancio dello Stato e il concorso del cittadino al costo, che è la miglior garanzia.

PRESIDENTE. La interrompo perché prima ha fatto un'osservazione molto interessante, che può essere utile in un'ottica di delega fiscale. Il bonus al 36 per cento è basso in un'ottica di contrasto all'evasione, quello al 110 non funziona in un'ottica di contrasto d'interesse, quindi l'ideale è andare su una percentuale medio-alta, però con una compartecipazione.

TREVISANI. Concordiamo. Un 70-75 per cento, con una compartecipazione del 30-25 per cento del cittadino, che quindi si sente responsabilizzato... (*Commenti fuori microfono*). Si potrebbe anche pensare che, sotto determinati limiti, a quel punto l'intensità potrebbe essere anche più elevata e collegata allo sconto in cessione. Se si dà anche una detrazione modulata per fasce di reddito, però il cittadino concorre per un 25 o un 30 per cento, potrebbe anche avere quel 25-30 per cento, ma se per l'altro 60 o 70 non ha la possibilità di ottenere lo sconto, non ha la capacità finanziaria per operare. Occorre quindi riaprire il mercato delle cessioni e dello sconto limitatamente a determinate tipologie d'intervento che ci interessano particolarmente e che anche la delega prova a individuare,

quando parla di riqualificazione energetica e messa in sicurezza del patrimonio edilizio (quindi del bene casa); contemporaneamente occorre avere però anche uno sguardo alla capacità fiscale, quindi garantendo un maggior intervento nelle fasce più deboli.

Per quanto riguarda invece a quanto potrebbero ammontare i crediti incagliati, non abbiamo una stima: le nostre imprese ci dicono e ci rappresentano una difficoltà, però se dovessi procedere con lo « spannometro », direi che forse meno della metà si potrebbero definire crediti veramente incagliati. È banale la cosa: se l’Agenzia delle entrate fa un giro di conti nei cassetti delle imprese e le comunicazioni hanno una data in cui è intervenuta la comunicazione, a questo punto, se quella comunicazione non trova un acquirente entro un certo periodo, vuol dire che quel credito è incagliato, quindi c’è la possibilità di mappare e provare a suddividere, limitando l’intervento. Se il mercato non riassorbe, a questo punto bisogna che un intervento venga messo in campo. (*Commenti fuori microfono*).

È sbagliato aver definito incagliati tutti i 19 miliardi e giornalisticamente è stata venduta così. Il direttore dell’Agenzia ha sempre però detto che è quanto presente nei cassetti fiscali. Poi nella stampa è comparso come 19 miliardi di euro di crediti incagliati.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Trevisani per il suo contributo e dichiaro conclusa l’audizione.

#### **Audizione di rappresentanti di Confimi Industria**

**PRESIDENTE.** I nostri lavori proseguono con l’audizione dei rappresentanti di Confimi.

Do la parola al dottor Francesco Zuech, responsabile fiscale.

**ZUECH.** Signor Presidente, onorevoli senatori, nel portare i saluti e i ringraziamenti del nostro presidente Agnelli, faremo alcune considerazioni sui temi dell’indagine conoscitiva in corso, cercando di evitare di ripeterci con cose che avete già sentito dagli illustri auditi che ci hanno preceduto, come i rappresentanti dell’Agenzia delle entrate, della Banca d’Italia e soprattutto dell’Istat.

Per come la vediamo noi, il sistema degli incentivi – com’è ben noto – si caratterizza per la formulazione in varie soluzioni. Il credito d’imposta è sicuramente quello che ha un *appeal* significativo, perché si monetizza in modo abbastanza veloce, soprattutto con gli F24, quindi è chiaro che tra le varie formule è tra quelle più gradite.

Nelle nostre osservazioni abbiamo ricordato come non dispiacciono nemmeno altre soluzioni: nel settore manifatturiero, in particolare, a noi è parecchio cara anche la cosiddetta legge Sabatini, per la quale invitiamo anche a trovare risorse, perché ci risulta che ci siano ancora poco più di 400 milioni di stanziamento, quindi per le nostre imprese è un problema.

Non è dispiaciuta nemmeno la formulazione delle detassazioni: senza andare troppo lontano, mi riferiscono all'iperammortamento, che – come sappiamo tutti – è stato poi trasformato nel credito d'imposta. Però entrambe le soluzioni non sono un problema e vanno bene, di certo per chi ha utili, perché per chi chiude invece con risultati meno lusinghieri è ovvio che il credito d'imposta lo si mette a terra più facilmente ed è più gradito.

Non mi dilungo troppo perché la materia è anche oggetto di conversione del decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11, sulla questione dei bonus in edilizia, ma ci limitiamo solo a un paio di osservazioni, che abbiamo riportato anche nelle note che abbiamo inviato ieri alla Commissione. Anche lì, la soluzione dell'opzionalità con lo sconto in fattura e il credito d'imposta sicuramente ha avuto, ha e avrà, se lo si potrà mantenere, il suo *appeal*, proprio perché si riesce a monetizzare quello che il committente stesso non avrebbe capienza per fare, però sono noti a tutti i fenomeni distorsivi che ne sono derivati, forse complici le misure troppo esagerate, soprattutto quella al 110 per cento, che hanno tolto contrapposizioni di interessi, con tutto quello che ne è derivato.

Da parte nostra, su questo aspetto, rimanendo nella formula del credito d'imposta, che è oggetto di quest'audizione, inviteremmo a cercare di mantenere sicuramente non quelle misure, ma magari quelle più tradizionali (mi riferisco per esempio anche all'Ecobonus, vista e considerata la criticità dei problemi energetici da risolvere), possibilmente anche nella formula della cessione del credito o quantomeno dello sconto in fattura, quindi in un'unica cessione, perché diventa sicuramente un elemento di traino.

Detto ciò, senza stare qui a fare elencazioni che altri hanno fatto meglio di noi, ricordo di aver letto qualche settimana fa l'audizione dello stesso direttore dell'Agenzia delle entrate Ruffini, che sottolineava proprio in queste Aule come, solo limitandoci a quello che è di competenza dell'Agenzia delle entrate, quando è venuto il modello redditi, ci sono state più di 120 agevolazioni. Forse solo un quadro RU, che poi coinvolge i contribuenti, sarebbe già accettabile: c'è l'RU, c'è l'RS, ci sono le informative sulla trasparenza da mettere in nota integrativa; quest'anno peraltro c'è un modello redditi, da notizie dopo la pubblicazione dei recenti modelli, in cui nel quadro RU addirittura entra l'informativa sul titolare effettivo. Questo per dire che in effetti gli incentivi sono sicuramente tanti e anche quelli fiscali obiettivamente sono tanti numericamente: sono 79 pagine di istruzioni del quadro RU – come ha ricordato Ruffini – e non abbiamo motivo di metterlo in dubbio; lo conosciamo bene anche noi, ma direi che ce ne sono altrettante per il quadro RS e così via.

Prendo spunto da questa considerazione perché nelle nostre modeste osservazioni, molto pratiche, ci misuriamo con le aziende, e quindi nasciamo dall'esperienza della difficoltà, e ci siamo permessi di suggerire l'ipotesi di studiare anche un disegno di legge che introduca quello che

chiameremmo cassetto unico dei crediti d'imposta e delle agevolazioni d'impresa.

Nasce tutto dalle difficoltà vissute anche a seguito del Covid con la famosa autodichiarazione del « *Temporary framework* », in cui alla fine, entro gennaio di quest'anno, abbiamo dovuto rimandare per l'ennesima volta informazioni che, in un modo o nell'altro, comunque la pubblica amministrazione – e soprattutto l'Agenzia delle entrate – aveva già avuto. Questo ci ha spinto a interrogarci se ci possa essere una soluzione: secondo noi sì, perché la tecnologia da questo punto di vista può aiutare, quindi ci è venuta l'idea di proporre alla politica l'introduzione, attraverso un disegno di legge, di un progetto ambizioso (che non si potrà chiudere nel giro di qualche mese, ma se arrivasse anche a fine legislatura sarebbe già un grossissimo risultato) in cui le linee direttive dovrebbero essere in sostanza un ripensamento generale nell'interesse semplificatorio di tutti (pubblica amministrazione e imprese) del modo di gestire le istruttorie, l'erogazione, la fruizione e il monitoraggio stesso di questi incentivi (crediti d'imposta, ma anche altri: penso anche a quelli locali, dalle camere di commercio alle Regioni in generale, al Mise stesso).

Cosa succede, visto che ho citato il Mise, tra Sabatini e dichiarazione dei redditi, piuttosto che credito d'imposta 4.0? Il credito d'imposta 4.0 è una misura monitorata dal Mise che (esattamente in concomitanza con la scadenza della dichiarazione dei redditi, dentro alla quale ci sono già i quadri RU, RS, eccetera, che contengono tutte le informazioni anche dei crediti d'imposta) chiede di mandare attraverso PEC alla stessa scadenza una sorta di comunicazione riepilogativa e riassuntiva di quanto si è fruito l'anno precedente. Questo perché il quadro RU che l'Agenzia delle entrate acquisisce il 30 novembre come scadenza delle dichiarazioni dei redditi riesce a passarglielo solo qualche mese dopo.

Se avessimo una piattaforma per gestire tutto, l'istruttoria, l'erogazione, la fruizione, il monitoraggio e anche la richiesta di documentazione implementale, da utilizzare quindi *in primis* da parte di tutti gli enti coinvolti nella gestione delle varie forme di incentivo, perché ribadisco che non è tanto questione di credito d'imposta, di fondo perduto o di altre misure di tassazione, registreremmo un bel passo in avanti. Lì dentro, in sostanza, dovrebbe finire tutto, nell'interesse della Pubblica Amministrazione, che quindi avrà una piattaforma standardizzata, ma soprattutto dei contribuenti, per rendere più semplice anche la memoria storica e la gestione in modo omogeneo, nel senso che i modelli di gestione del processo diventeranno da quattro a sette, ai quali magari poi seguiranno automaticamente l'aggiornamento e il Registro nazionale degli aiuti di Stato (RNA), che è una cosa molto delicata. Se non viene aggiornato, si perde il beneficio, con responsabilità anche da parte degli enti gestori e lo avevano capito bene proprio con l'autodichiarazione del « *Temporary framework* » qualche mese fa.

L'informativa, ai sensi della legge sulla trasparenza (legge 4 agosto 2017, n. 124), deve riportare in nota integrativa che queste sono tutte informazioni ridondanti che potrebbero trovare tranquillamente spazio in

questo cassetto unico, dove anche gli *stakeholder* interessati, ovviamente per la parte delle informative che si possono mettere in chiaro sulla piattaforma, potranno vedere quello che le varie discipline prevedono.

Quindi, se dovesse trovare spazio un'idea di questo tipo, si fermerebbero tutte le altre forme di gestione: basta quadro RU nel modello redditi, basta quadro RS, basta PEC a destra e a manca e autocertificazioni. Tutto deve passare da lì, anche perché in questo modo il Registro delle imprese e l'anagrafe tributaria potrebbero automaticamente aggiornare tutti i flussi anche degli F24 con le compensazioni effettuate e le stesse imprese avrebbero anche un archivio storico per la verifica (il solito problema dei *de minimis* o delle soglie); sarebbe una gestione ottimale. Peraltro è un'idea che avevamo lanciato qualche mese fa assieme agli amici dell'Associazione nazionale commercialisti (ANC), quindi è condivisa anche dal mondo dei professionisti. Ve la riportiamo con qualche nota di dettaglio in più, con un invito a considerarla, perché per noi sarebbe sicuramente un bel passo in avanti.

Nelle note integrative *ex lege* n. 124, è stato inserito anche un invito (ma non è una priorità assoluta) in materia di trasparenza sulle relazioni pubbliche. L'anno scorso c'è stato un ritocco con il decreto semplificazioni volto probabilmente (uso il condizionale perché da quello che si legge in dottrina è evidente che i dubbi non sono risolti) a chiarire che comunque anche le imprese srl che fanno il bilancio in forma abbreviata – e non è ancora chiarissimo per le microimprese – possono fare questa comunicazione attraverso una nota integrativa anziché, come direbbe la legge n. 124 al comma 125-*bis* dell'articolo 1, attraverso il proprio sito Internet. Peraltro, questo è un problema anche per chi magari è più piccolo e non ha un proprio sito, quindi deve rivolgersi alle proprie associazioni di categoria per farselo pubblicare. In ogni caso, quantomeno per quanto riguarda le società, quelle che fanno il bilancio ordinario è chiaro da sempre che pubblicano attraverso una nota integrativa, le altre attraverso un sito, mentre è un po' paradossale che non lo possano fare attraverso una nota integrativa.

L'anno scorso, con il decreto semplificazioni (decreto-legge 21 giugno 2022, n. 73), la norma è stata rivista in modo un po' sistemico, secondo me. Sarebbe stato opportuno integrare la legge n. 124 piuttosto che prevedere una norma a sé stante nel decreto-legge n. 73, comunque il comma 6-*bis* dell'articolo 3 del decreto-legge n. 73 sembra aver esteso la possibilità di comunicare queste informazioni e di metterle in trasparenza sempre attraverso una nota integrativa; solo che si parla di enti, quindi sussiste qualche dubbio sul fatto che effettivamente sia rivolto anche alle società di capitali. Vi invitiamo quindi a sistemare la questione nel primo provvedimento utile.

Inoltre, per quanto riguarda la gestione dei crediti, abbiamo fatto una piccola analisi per osservare – non tanto su quelli incentivanti quanto piuttosto su quelli che arrivano da eccedenze d'imposta – come nell'ultimo decennio il legislatore sia andato a ridurre drasticamente gli spazi di utilizzo degli F24 in compensazione cosiddetta orizzontale. Mi riferisco

in particolare all'introduzione della soglia bassa, che è scesa da 15.000 a 5.000 euro, oltre la quale sono due essenzialmente le criticità: in primo luogo bisogna fare apporre un visto di conformità e, in secondo luogo, per l'utilizzo, pur in presenza di visto di conformità, bisogna ovviamente aver presentato la dichiarazione dei redditi e dell'Irap, finché ci sarà, piuttosto che modello 770 e IVA. Ora, la dichiarazione dell'IVA si può presentare da febbraio fino ad aprile, quindi tutto sommato la tempistica è anche abbastanza ragionevole. La dichiarazione dei redditi da maggio a novembre (ma a maggio non ci sono nemmeno i *software*, quindi si sta parlando di pura teoria), per cui si arriva tutti a novembre con il fiatone. È evidente, quindi, che per poter utilizzare, anche in presenza del visto di conformità, i propri crediti, sorti anche da eccedenze di versamento magari d'acconto, bisogna aspettare un po' troppo.

L'auspicio è che magari un giorno il fisco diventi un pochino più semplice; vedremo se la riforma ci darà qualche risultato in questo senso, magari per anticipare il termine ultimo di presentazione delle dichiarazioni. In questo momento non è possibile, perché si arriva – come dicevo – sempre con il fiatone. Prima del fisco telematico, tutti lo ricordano, quindi fino al 1998, si finiva a maggio; adesso a novembre si fa fatica. Però questo è un discorso più generale legato alla complessità del fisco.

Riguardo la soglia alta per il visto di conformità, il *plafond* delle compensazioni generali è stato elevato a 2 milioni ed è una soglia che va benissimo – per carità – ma interessa solo i grandi. Per quanto riguarda le realtà più piccole, si dovrebbe tornare a 15.000 euro, anche per ridurre i costi di apposizione di un visto, perché giustamente anche i professionisti si devono far pagare.

Inoltre, in merito alla materia della riscossione, nel decreto del Presidente della Repubblica n. 602 sono contenute alcune disposizioni secondo le quali le pubbliche amministrazioni, prima di fare qualsiasi pagamento sopra i 5.000 euro, devono verificare se ci sono cartelle o ruoli scaduti con l'agente della riscossione e, in quel caso, proporre eventualmente la compensazione pignorando sostanzialmente il pagamento. Noi non siamo contrari a questa cosa, ci mancherebbe altro, va anche bene agevolare le compensazioni. Ci piacerebbe però che potesse essere anche l'impresa a chiedere questa cosa, cioè nel momento in cui sa di avere dei crediti e dei debiti, dovrebbe poter proporre la compensazione, ma non come capita di tanto in tanto quando viene proposto in un decreto che però è sempre molto orientativo, ma come norma a regime. Deve poter essere anche il contribuente a chiedere la compensazione.

In conclusione, Presidente, vorrei parlare di un tema che lei conosce molto bene che, anche se non riguarda i crediti fiscali, nasce dalla materia fiscale. Nel materiale troverete un bel po' di osservazioni e di analisi legate a quello che lei conosce come baratto finanziario a contributo zero, ovvero la compensazione multilaterale non di crediti fiscali ma di crediti commerciali. Ora, secondo me la compensazione dei crediti fiscali è già problematica di suo, quindi non vogliamo proporre altre complicazioni,

però questo baratto finanziario (è stato chiamato così) è già norma, come lei ben sa, Presidente; norma che non è ancora attuata. C'erano gli stanziamenti per attuarla sulla base di quello che ci offre come potenzialità il sistema della fatturazione elettronica.

Se voi guardate il nostro materiale, la tabellina al paragrafo 7.2 riporta un esempio di compensazione multilaterale tra quattro soggetti. Basta guardare il saldo algebrico dei crediti e debiti di quei soggetti per notare come sommi esattamente zero. In un sistema di contribuenti e di imprese nazionale – faccio un'ipotesi estrema e ovviamente non veritiera – se ci fossero solo transazioni B2B non servirebbe il denaro. Ora è chiaro che non è così, però è altrettanto evidente che, mettendolo in piedi e avendo un *big data* di 2 miliardi di fatture elettroniche gestite dall'Agenzia delle entrate-Sogei, si possono creare delle relazioni con un algoritmo che proponga in via facoltativa ai soggetti intercettati di fare compensazioni dei propri crediti e debiti in modo multilaterale. La multilateralità è molto importante, perché permette di scongiurare che vi possano essere frodi e abusi, nel senso che, se guardate anche l'esempio, noterete come il debito di « zeta » che sarà autorizzato da « gamma » compensa posizioni creditorie su « alfa », quindi soggetti distaccati che non possono nemmeno – secondo noi – disegnare soluzioni criminose, creando fatture false. Qualcuno aveva sollevato questa obiezione, ma assolutamente non è così, perché la compensazione non avviene mai a due, ma avviene tra più soggetti ed è necessario l'assenso di tutti. Nessuno chiuderà mai un debito che non è proprio, rimettendo in gioco un proprio credito.

In conclusione, non volendo abusare della vostra pazienza, questo ha evidentemente una serie piuttosto nutrita di vantaggi che abbiamo anche elencato, sicuramente non in modo esaustivo, che consentono innanzitutto un'alternativa al problema della liquidità. Adesso speriamo che anche le nuove notizie e le nuove crisi bancarie, non italiane per fortuna, non intacchino effettivamente il nostro sistema, però stamattina si leggono articoli non rassicuranti sul quotidiano « *il Sole 24 ORE* », almeno a livello bancario europeo, perché in poco meno di tre settimane c'è stata una perdita di circa il 27 per cento della capitalizzazione in borsa.

È un sistema che consente all'economia reale e alle imprese di compensare, senza nulla togliere ai meriti delle banche, ci mancherebbe, però basta guardare uno dei grafici che abbiamo riprodotto prendendo spunto da un'analisi pubblicata da « *ItaliaOggi* » di un anno e mezzo fa: dal novembre 2011 (data tristemente nota un po' a tutti) a luglio 2021 c'è stato un crollo degli affidamenti all'impresa da parte del sistema bancario da 1.017 miliardi a 742 miliardi, quindi non proprio poca cosa.

Aggiungiamo un fatto noto a tutti, sul quale abbiamo riprodotto alcune tabelle: purtroppo con il Covid, con il decreto « Cura Italia » e il decreto « Liquidità », lo Stato ci ha messo del suo, da discutere da questo punto di vista in termini di garanzie con il fondo centrale delle PMI. Questo significa che, se fallisce più di qualche impresa, lo Stato ci rimette.



Il fatto di dare anche soluzioni alternative, vista la caratteristica ancora abbastanza forte del nostro sistema produttivo che si fa finanziare parecchio dalle banche è importante. Ridurre la percentuale, che è decisamente più alta in Italia rispetto agli altri Paesi, dell'affidamento bancario, metterebbe un po' più in sicurezza tutto il sistema e lo renderebbe più solido oggi a livello italiano e domani probabilmente anche a livello europeo. Sapete infatti che lo scorso 8 dicembre la Commissione europea ha presentato una proposta di sviluppo di direttiva (vedremo poi se sarà approvata), secondo la quale nel giro di qualche anno verrà estesa la fatturazione elettronica a tutti i Paesi della Comunità europea. Questo significa che le compensazioni multilaterali, grazie alla fatturazione elettronica, che oggi possiamo immaginare nel nostro Paese, domani potrebbero diventare un sistema più solido a livello europeo, creando quindi un'Europa con un'economia sicuramente più solida, basata un po' meno sulla finanza – che ha la sua importanza, ci mancherebbe – ma soprattutto sull'economia reale che tira anche la finanza sana, non quella speculativa.

Chiudo con un invito (Presidente, lei conosce bene questa norma): forse il rinvio a decreti attuativi che chiamano in causa troppi Ministeri sta rallentando tutto, per cui probabilmente una modifica normativa, che delegasse soltanto al MEF stesso il compito di dare attuazione a questa iniziativa, secondo noi sarebbe indubbiamente un'opportunità da non perdere.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Zuech, che è stato chiarissimo.

Ahimè temo che il tema del baratto finanziario in questo momento, con il caos creato dalla cessione dei crediti 110, sia di difficile applicazione, anche se sappiamo benissimo che è un tema completamente diverso, B2B, con altre finalità. Sarebbe magari da riprendere con calma, prevedendo qualche sperimentazione.

Sicuramente nell'ambito della delega fiscale vedremo di portare avanti la questione del cassetto unico, per quanto possibile, soprattutto nell'ottica dell'avviato processo di riordino delle agevolazioni fiscali. Penso che la cosa sia di massimo interesse e vi ringraziamo per la documentazione.

Ringrazio nuovamente il dottor Zuech e dichiaro conclusa l'audizione.

#### **Audizione di rappresentanti di Alleanza delle cooperative italiane**

**PRESIDENTE.** I nostri lavori proseguono con l'audizione dei rappresentanti di Alleanza delle cooperative italiane.

Do la parola al dottor Tonj Della Vecchia, responsabile Servizio legislativo.

**DELLA VECCHIA.** Signor Presidente, cercheremo di raccontarvi l'esperienza che hanno avuto le nostre aderenti sull'applicazione del credito

d'imposta. Ci concentriamo su tale aspetto perché credo sia questo il cuore dell'indagine. In chiusura aggiungeremo un passaggio sul riordino degli incentivi nel suo complesso, almeno dal nostro punto di vista.

Per quanto riguarda il credito d'imposta, le nostre aderenti che – come immaginate – hanno uno statuto fiscale e giuridico del tutto peculiare, che incide ovviamente sulla determinazione delle basi imponibili e delle imposte, hanno vissuto in maniera peculiare anche gli effetti e le valutazioni sulla concreta operatività degli incentivi, in particolare degli incentivi di cui si è fatto largo uso nell'ultimo decennio appunto nella forma del credito d'imposta (utilizzati dalla platea delle nostre imprese, che sono comunque qualche migliaio). Abbiamo passato in rassegna quasi tutti gli istituti agevolativi, ma abbiamo purtroppo pochi numeri, nel senso che non c'è mai stata un'attività di monitoraggio e censimento delle imprese che hanno fatto ricorso ai vari istituti, però abbiamo contezza di parecchie segnalazioni, alcune fatte anche con una certa periodicità in tutte e tre le organizzazioni che compongono l'Alleanza delle cooperative italiane.

Li passerò brevemente in rassegna, per analizzarne alcune caratteristiche, per poi concludere con alcune brevi considerazioni che potrebbero essere utili per la Commissione. Inizio dal credito d'imposta sugli investimenti in beni strumentali nuovi, che è succeduto all'ex iper-ammortamento del Piano industria 4.0. Ebbene, l'Alleanza delle cooperative italiane è stata tra le organizzazioni che più di tutte, almeno a parer nostro, ha insistito per la conversione della maggiorazione degli ammortamenti in crediti d'imposta, anche perché registravamo all'epoca uno scarso accesso da parte delle nostre aderenti alla misura confezionata nella forma della deduzione dell'imponibile, un po' per ragioni collegate allo statuto giuridico e fiscale delle imprese aderenti, un po' per la difficoltà di esigibilità dell'agevolazione da parte delle piccole imprese. La conversione della maggiorazione in un credito d'imposta ha sortito buoni effetti dal punto di vista dell'aumento del numero delle cooperative e delle altre tipologie dei nostri enti aderenti a questa misura legata a Industria 4.0.

Abbiamo registrato qualche profilo d'incertezza in particolare nel settore agricolo, perché quasi tutte le cooperative agricole hanno segnalato il corto circuito derivato da una presa di posizione di un ufficio della Commissione europea, cioè la direzione generale sull'agricoltura, che ha fatto sì che si escludesse il cumulo dei contributi allo sviluppo rurale con il credito d'imposta per gli investimenti. Questo ha determinato degli effetti sorprendenti e pericolosi dal nostro punto di vista, perché ha tagliato fuori le imprese agricole – in particolare quelle più strutturate, quindi le cooperative agricole – dalla possibilità di utilizzo di una misura destinata a tutta la platea dei contribuenti in forma imprenditoriale. Quindi in qualche modo ha tenuto fuori un settore da questo aiuto significativo in termini di politica industriale e determinante per la transizione e l'innovazione.

Peraltro in Parlamento sono state presentate alcune interrogazioni, una delle quali ha ricevuto anche una risposta molto significativa con una

assunzione di responsabilità sia del Ministero delle finanze che dell'amministrazione finanziaria e dell'agricoltura; non di meno non è mai pervenuto un chiarimento da parte degli uffici. Quindi sull'uso del credito d'imposta per gli investimenti Industria 4.0, nonostante il grande favore delle imprese, in particolare di quelle agricole e sociali rispetto alla fruibilità e all'accessibilità, dobbiamo evidenziare questa particolare criticità, che cerchiamo di spiegare con maggiore analiticità nel documento che vi abbiamo consegnato.

Per quanto riguarda altri crediti e altre misure («Ricerca e sviluppo», Formazione 4.0), proprio perché concepite prima, cioè all'origine, come credito d'imposta, hanno sortito un buon successo nei confronti delle nostre aderenti, anche perché le imprese, sovente quelle della cooperazione sociale o anche quelle agricole, data la non accessibilità ad altri strumenti agevolativi magari concepiti nella forma della deduzione dall'imponibile, ripiegavano su queste misure aventi la struttura del credito d'imposta agevolativo, quindi facilmente utilizzabili. La criticità che si è manifestata in questo campo, che credo sia stata segnalata anche da altre organizzazioni e istituzioni, deriva dall'incertezza applicativa rispetto ai caratteri di innovatività dei progetti di ricerca, che nel campo della ricerca sociale, dell'innovazione e della sperimentazione sociale comportano una maggiore difficoltà di codificazione in termini tecnologici, il che ha esposto molte cooperative ad azioni di accertamento o di ripresa da parte dell'amministrazione finanziaria; quindi è opportuno, almeno per il futuro, che si codifichino anche forme di incentivi alla ricerca e sviluppo nel settore sociale, in campi e aspetti difficilmente codificabili dal punto di vista tecnologico.

Parimenti i crediti d'imposta per il Mezzogiorno (Bonus Mezzogiorno), quelli sulla patrimonializzazione delle imprese e quelli settoriali tipo *art bonus* e *social bonus*, tutta questa congerie di strumenti anche e soprattutto per la struttura del credito d'imposta sono stati ben utilizzati; quelli sulla patrimonializzazione delle imprese hanno incontrato il favore di molte cooperative anche medio-grandi e con quelli per il Mezzogiorno abbiamo registrato un maggiore accesso nel momento in cui, dal 2017, c'è stato un incremento del beneficio con una concentrazione sulle medio-grandi. Comunque, in generale, le valutazioni che emergono dal racconto reso negli organi preposti o nelle periodiche discussioni su questo tema sono positive anche rispetto agli effetti del beneficio; quindi la valutazione è relativamente positiva.

Registriamo l'assenza di una misura strutturale generale che aiuti l'investimento delle persone e degli enti nel capitale e nel patrimonio delle strutture non lucrative non necessariamente cooperative, ma anche società, imprese sociali ed enti di natura diversa. Sotto questo profilo, quando vi sarà l'occasione, proporremo alcune misure specifiche. A breve ci sarà l'occasione della riforma fiscale ed è in tale campo che, lo ribadisco, registriamo la mancanza del tentativo di introdurre, anche nella forma del credito d'imposta, un aiuto alle persone che intendano investire nel capitale o nel patrimonio di enti non lucrativi. L'ente non lucrativo

non è in grado di remunerare il capitale investito così come fa il mercato, dunque il sostegno fiscale si giustifica più che in altri settori. Una misura analoga, ovviamente, è prevista per le *start up* innovative a fronte di un divieto solo temporaneo di distribuzione della ricchezza, dunque a maggior ragione dovrebbe prevedersi per strutture che hanno un divieto permanente, strutturale, legale di distribuzione della ricchezza.

Infine, gli ultimi esperimenti di incentivo riguardano i crediti per le emergenze. Abbiamo sperimentato la rapidità e l'esigibilità facile di queste misure, ma anche parecchie difficoltà collegate spesso ai tempi di introduzione della misura e ai difetti delle fattispecie, spesso ancorate all'individuazione dei codici Ateco, che nel nostro mondo, in particolare quello della cooperazione agricola, fa a botte con una classificazione semplicistica delle attività economiche determinano una serie di problemi significativi; oppure rispetto alla possibilità del godimento del beneficio in alcuni settori particolarmente stressati dalla pandemia, che hanno registrato una serie di difficoltà per accedere a queste misure. Si tratta di settori quali quello dei servizi alla pubblica amministrazione, della ristorazione collettiva, dei servizi d'igiene ambientale, dei servizi sociosanitari ed educativi e di quelli residenziali, che ci hanno segnalato grosse difficoltà nell'accesso al godimento effettivo dei crediti d'imposta straordinari introdotti per lo più l'anno passato.

*Dulcis in fundo*, anche se non è detto che sia *dulcis*, per quanto riguarda i crediti d'imposta per il settore edilizio, nella memoria che abbiamo consegnato alla Commissione facciamo un riassunto delle posizioni politiche che abbiamo assunto nel tempo, che in parte raccolgono alcune critiche a com'è stata concepita la misura del superbonus, riconoscendone alcuni effetti positivi, se non altro per il carattere di un utilizzo più proporzionato del credito d'imposta rispetto alle altre misure, anche da parte del Mezzogiorno, il che non è un dettaglio da poco.

Poi ovviamente segnaliamo tutta una serie di criticità che sono per lo più note, però l'occasione sia delle critiche al superbonus, sia della riforma, è propizia per palesare quella che secondo noi è la posizione che dovrebbe assumersi in tema di bonus edilizi. Riteniamo che non possa cessare una politica di sostegno alla riqualificazione del patrimonio immobiliare attraverso la leva fiscale, meglio se attraverso bonus e crediti d'imposta, ovviamente con un'attenzione particolare al *design* delle fattispecie agevolative, molto più concentrate sulla riqualificazione energetica, sull'installazione di impianti a fonti rinnovabili, eccetera, che contempli – e abbiamo tantissime segnalazioni in tal senso – dei meccanismi di compartecipazione e di responsabilizzazione dei contribuenti. È inelegante dirlo, ma lo avevamo denunciato nel momento in cui la misura è stata concepita e riteniamo sia un profilo determinante.

La misura deve quindi essere tale da implicare la responsabilizzazione dei contribuenti, ovviamente tenendo conto anche dello stato e della vetustà degli immobili, della classe energetica per quanto riguarda le condizioni di operatività e di controllo dell'incentivo, delle condizioni socioeconomiche dei cittadini, che non possono non entrare in gioco,

della meritevolezza sociale. Aggiungiamo anche l'insediamento degli immobili in territori particolarmente svantaggiati, nel senso che si dovrebbe avere il coraggio di non trattare diversamente il patrimonio edilizio nelle aree marginali (montane, piccoli comuni, aree urbane degradate) rispetto al patrimonio edilizio insistente su altre aree del Paese, considerando semmai le possibilità di cessione del credito d'imposta ancorato a queste particolari situazioni di difficoltà dei contribuenti, dei territori o degli immobili, a seconda delle esigenze. Questa sartorialità nella confezione delle fattispecie consentirebbe anche un maggiore controllo dal punto di vista delle eventuali spese e quindi delle coperture finanziarie delle misure.

Aggiungo alcune considerazioni generali finali: noi abbiamo, almeno dal punto di vista astratto e teorico ma sempre sulla scorta di queste esperienze, un approccio molto positivo, cioè esprimiamo apprezzamento per la struttura dell'incentivo concepita in termini di credito d'imposta agevolativo, se non altro per la capacità di guardare a una platea vasta di possibili contribuenti che vi accedono e quindi favorire anche una partecipazione dal basso alle politiche economiche. Se i crediti d'imposta sono lo strumento principale per accompagnare imprese e persone verso i disegni di politica economica e industriale e garantiscono al contempo una partecipazione massiva dei soggetti, hanno questa caratteristica di democratica partecipazione dal basso che sortisce senz'altro effetti positivi; se poi la misura non funziona, siamo in grado di capire che non funziona anche per una scarsa utilità della misura e non per difetto della fattispecie. Ovviamente è necessario stare attenti a tutti i potenziali difetti legati al carattere regressivo di misure così concepite, ma se si dà valore alle situazioni dei contribuenti, alle situazioni dei cespiti o dei territori per quanto riguarda i bonus edilizi, si contrasta anche la negatività legata al carattere regressivo.

Concludo dicendo che fra le tre macrocategorie di strumenti di politica economica utilizzati dal legislatore fiscale (incentivi fiscali con scopo extra-fiscale di politica economica) il credito d'imposta, rispetto alle deduzioni dall'imponibile o ai trasferimenti monetari diretti (contributi a fondo perduto), almeno in astratto vince la partita. È importante però che le misure siano concepite – diciamo così – *cum grano salis* e con grande cautela e prudenza.

Per quanto riguarda la politica degli incentivi in generale, immagino che il Parlamento e questa Commissione avranno la possibilità di audire l'Alleanza delle cooperative italiane anche in sede di discussione sulla legge delega per la riforma fiscale. Il nostro movimento è molto attento al tema, perché noi abbiamo parecchi regimi fiscali speciali e storicamente la letteratura tributaria non ha mai configurato il regime fiscale per le cooperative entro la categoria dell'agevolazione tributaria in senso tecnico. Si tratta semmai di misure, statuti ed effetti fiscali connaturati alla struttura e al funzionamento delle cooperative, all'indivisibilità delle riserve, allo spossessamento della proprietà da parte dei soci e alla peculiarità dei ristorni, quindi tutti istituti particolari che vanno a limitare for-

temente la capacità contributiva del soggetto cooperativo e giustificano regimi eccezionali.

Con il passaggio a una letteratura e a una politica fiscale che non guarda più alle categorie strette del diritto tributario, ma a quelle larghe della scienza delle finanze, soprattutto la scienza delle finanze internazionale, e quindi con il passaggio al tema delle spese fiscali, anche i vari regimi strutturali sono finiti nel calderone delle spese fiscali. Ora noi comprendiamo, che questa è una politica necessaria anche per le raccomandazioni internazionali sottostanti, che è opportuno contenere l'ampliamento delle spese fiscali; ovviamente non comprendiamo se in sede di politica fiscale si fa di tuttatta l'erba un fascio. Da questo punto di vista auspichiamo che si affronti il tema del riordino delle cosiddette spese fiscali comunque tenendo conto che vi è tutta una serie di istituti censiti che trovano la loro *ratio* addirittura, prima che nella Costituzione, nei principi stessi dell'imposizione. Faccio l'esempio di alcuni regimi fiscali riguardanti le società cooperative che sono state configurate alla stregua di conseguenze del sistema d'imposizione anche da parte del giudice europeo nel celebre contenzioso che è stato imbracciato con lo Stato italiano rispetto ad alcuni di questi regimi.

Questa è la posizione della politica e del diritto rispetto alle cosiddette spese fiscali (e *tax expenditure*). Auspichiamo pertanto che in qualche modo vengano qualificate e considerate in maniera peculiare quelle spese fiscali che trovano contestualmente sia una giustificazione costituzionale, sia una giustificazione nel sistema dell'imposizione, perché quel regime non deriva da una valutazione di politica tributaria del momento o dell'epoca, ma da una limitazione strutturale della capacità contributiva dei soggetti contribuenti.

ORSOMARSO (*Fdi*). Ne approfitto per condividere una breve considerazione. Noi siamo qui ovviamente per analizzare tutta una serie di misure e ridurre le spese fiscali. Nel suo intervento, dottor Della Vecchia, mi pare emergesse una proposta specifica.

Noi siamo alla vigilia di una riforma complessiva e visto che questo Paese storicamente, in termini antropologici (al Sud ancora di più che al Nord) è poco incline alla cooperazione, penso che questa sia un'opportunità da parte di Alleanza delle cooperative italiane per proporre al legislatore, in questo caso diciamo al ministro Leo che poi governerà quest'aspetto, una visione complessiva degli strumenti che potrebbero agevolare, al di là del punto di vista del Governo, la promozione della cooperazione. Personalmente credo molto nella cooperazione, che è anche in ritardo rispetto al sistema delle imprese italiane, per quanto i numeri siano importanti, dunque suggerirei di cogliere questa opportunità.

A noi toccherà fare una scelta impopolare per ridurre tutta una serie di spese fiscali a cui il nostro sistema sociale ed economico, anche familiare, si è abituato, però il mio suggerimento per voi è di proporre un'azione di riforma complessiva che non aumenti la spesa fiscale per la cooperazione sociale, che va anche oltre rispetto alla scelta nobilissima di

chi impiega il capitale, ma di approfittare di questo momento per fare una revisione complessiva che influisca anche sulla nascita di più cooperazione in Italia.

PRESIDENTE. Il cardine della delega fiscale è l'equità verticale e orizzontale, quindi l'equo trattamento indipendentemente dalla forma di produzione di lavoro. Penso che sia il principio più semplice che usiamo.

Ringrazio il dottor Della Vecchia per il suo contributo e dichiaro conclusa l'audizione.

*I lavori, sospesi alle ore 16,20, sono ripresi alle ore 16,30*

#### **Audizione di rappresentanti di Confapi**

PRESIDENTE. I nostri lavori proseguono con l'audizione dei rappresentanti di Confapi.

Do la parola al dottor Corrado Alberto, vice presidente.

ALBERTO. Signor Presidente, la ringraziamo per questa opportunità. Abbiamo inviato un documento dove illustriamo i risultati del nostro sondaggio sull'utilizzo del credito d'imposta come strumento agevolativo.

A me tocca il compito, in maniera molto rapida e spero incisiva, di dare un'idea del sentimento delle imprese rispetto all'utilizzo di questo strumento che si è rivelato assolutamente efficace e che è stato apprezzato dalle imprese, soprattutto in determinati settori. Abbiamo potuto toccare con mano quanto il credito d'imposta relativo alle misure del programma Impresa 4.0 per quanto riguarda la digitalizzazione e l'economia circolare abbiano dato impulso agli investimenti delle nostre piccole e medie industrie e in parte ci dogliamo anche del fatto che questa misura sia stata ridotta.

Ci siamo resi conto e abbiamo toccato con mano come l'effetto sia stato in taluni casi distorsivo del mercato, quando in realtà come nell'edilizia c'è stato un utilizzo così importante del credito d'imposta 110 per cento. Riteniamo che percentuali più contenute quali quelle di Impresa 4.0 possano invece evitare di scatenare un effetto inflattivo sui beni oggetto dell'investimento e dare alle imprese il beneficio di poter usufruire effettivamente di una misura che le aiuti in una transizione, in questo caso digitale e di economia circolare.

Se si riesce a bilanciare il rientro dalla fiscalità per i beni che vengono acquistati con il beneficio delle imprese che lo utilizzano, riusciamo a ottenere un equilibrio virtuoso che riesce a far mantenere la misura agevolativa e anche l'impulso per le politiche industriali. Abbiamo visto che, per quanto riguarda il 110 per cento, il 53 per cento ha avuto un effetto positivo sulla fiscalità, quindi una misura che avesse dato un'agevolazione al 50 per cento avrebbe tenuto in equilibrio la fiscalità e l'impulso per la politica industriale.

Riteniamo e consigliamo una semplificazione di utilizzo. Sarebbe davvero comodo e utile per le nostre piccole e medie industrie che si potesse verificare direttamente dal cassetto fiscale la disponibilità del credito d'imposta e il suo utilizzo, snellendo la parte burocratica e quindi rendendo lo strumento ancor più efficace e fruibile.

Per le parti più tecniche avete il documento. Quello che mi premeva sottolineare è il fatto che lo riteniamo sicuramente uno strumento utile ed efficace. Auspichiamo anche per Impresa 4.0 un'eventuale proroga per il completamento degli investimenti che sono stati fatti utilizzando questa misura e, se possibile, anche una continuazione di questa agevolazione che diventa strumento di politica industriale anche per gli anni a venire, aumentando la disponibilità del contributo.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Alberto, anche per la sintesi. Il documento è molto interessante.

Avrei una domanda da porle: l'incentivo 4.0 ha avuto un impatto molto positivo. Sarebbe auspicabile metterlo a regime. Come vede la messa a regime di questo parallelamente alla riduzione dell'Ires per chi investe? Potrebbe essere uno dei presupposti per avere la riduzione dell'Ires, per esempio.

**ALBERTO.** Signor Presidente, saremmo favorevoli a un buon punto di equilibrio tra queste due misure. Peraltro, che tutto ciò che va incontro alle piccole e medie industrie fornendo strumenti che incentivino questa modalità per poter investire nell'innovazione delle nostre imprese, viene visto con assoluto favore. Lo stesso strumento lo si potrebbe utilizzare (lo abbiamo dato anche come *input* alla presentazione della delega fiscale) per gli utili che vengono mantenuti all'interno dell'impresa e usati per aumentare la capitalizzazione della stessa, che andrebbe anche in questo caso ad aiutare le piccole e medie imprese a risolvere l'annoso problema relativo alla capitalizzazione.

**PRESIDENTE.** Ringrazio dottor Alberto per il suo contributo e dichiaro conclusa l'audizione.

*I lavori, sospesi alle ore 16,35, sono ripresi alle ore 16,50*

#### **Audizione del professor avvocato Guglielmo Flacco**

**PRESIDENTE.** I nostri lavori proseguono con l'audizione del professor avvocato Guglielmo Flacco, che saluto e ringrazio per aver accettato il nostro invito e al quale cedo subito la parola.

**FLACCO.** Signor Presidente, con il mio intervento spero di contribuire al dibattito sugli strumenti di incentivazione fiscale, con riferimento



in particolare ai crediti d'imposta. Questo intervento, in realtà, intende focalizzare l'attenzione sul notevole e gravoso contenzioso che i crediti d'imposta hanno generato e continuano a generare, con evidente dispendio di energie e finanze sia dello Stato che del contribuente.

In particolare, è del tutto evidente che mettere in moto la macchina giurisdizionale e tributaria comporta per un verso l'utilizzo di risorse pubbliche che vedono interessati sia i magistrati tributari che gli uffici erariali impegnati nella difesa delle ragioni delle amministrazioni finanziarie, ma per altro verso comporta anche un sacrificio delle persone fisiche e giuridiche per dimostrare la correttezza dei propri comportamenti nei confronti del fisco.

In realtà avremmo tanto da dire, ma vorrei focalizzare l'attenzione sul problema del contenzioso, parlando a nome del settore legale, perché abbiamo visto aziende massacrate da accertamenti fiscali per recuperi d'imposta relativi al famoso bonus in « Ricerca e sviluppo ». Da un'analisi ricognitiva emerge un contenzioso abbastanza importante che, almeno per quelli che sono i primi orientamenti della giurisprudenza, ha evidenziato che vi è una completa o quasi totale soccombenza dell'amministrazione e quindi dell'erario, con un'evidente spesa sia per l'amministrazione statale giudiziale, ma anche per gli uffici. Chiaramente sono questioni che vanno a incidere sulle imprese e sui contribuenti perché hanno anche dei costi economici, senza dimenticare che purtroppo, nel nostro sistema di contenzioso tributario, abbiamo ancora il problema della soccombenza e del pagamento delle spese processuali. In realtà, nei contenziosi tributari, le spese sono sempre compensate, non si sa per quale ragione, quindi sia da un lato che dall'altro, in realtà, si rimane sempre in questa via di mezzo.

Ringrazio il Presidente, ma anche voi senatori per questa occasione di portare all'attenzione il problema del contenzioso sul bonus in « Ricerca e sviluppo », che – come sapete – è stato creato nel 2006 ma è andato veramente a regime con il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145. Questa norma, di anno in anno, con le varie leggi di bilancio viene sempre modificata e integrata. Sta di fatto che però i contribuenti, in particolar modo le imprese, cominciano a fare affidamento su questa norma e cominciano a fare investimenti utilizzando il bonus per poi portarlo in compensazione come credito d'imposta per eventuali crediti dovuti allo Stato.

Per il periodo 2015-2019 l'interpretazione che viene data dall'amministrazione finanziaria *ab origine* è abbastanza ampia dal punto di vista dell'ambito di applicazione. Seguirà però un'interpretazione più restrittiva e nel 2020 esce una circolare dell'agenzia dell'amministrazione finanziaria che impone di recuperare dagli imprenditori il bonus ricerca e sviluppo chiesto in compensazione, sulla base del fatto di ritenere questi progetti che erano stati oggetto di agevolazione non rientranti in tale bonus. Questo è stato un passo indietro, chiaramente, per tutti gli imprenditori che confidavano su tale possibilità. Lo dice anche lo Statuto del contribuente all'articolo 10; non si tratta di una norma costituzionale, ma

è comunque para-costituzionale e speriamo che adesso, con la legge di delega fiscale, le si voglia dare un rango ancora superiore a quello di legge ordinaria. Chiaramente gli imprenditori facevano affidamento su tale norma e quindi pensavano che gli investimenti fatti venissero riconosciuti. Invece è arrivata una marea di avvisi di accertamento per il recupero di questi crediti d'imposta.

Ora, sappiamo che in Italia le piccole e medie imprese sono tutte aziendine che hanno fatturati medi di pochi milioni di euro, dunque avere dei recuperi già di 300.000 o 400.000 euro, con un contenzioso che rimane in sospeso, chiaramente comincia a creare seri problemi di bilancio. Praticamente, con questa interpretazione, l'Agenzia delle entrate ha cominciato a fare accertamenti che i contribuenti hanno cominciato a impugnare. La prassi consolidata, che vediamo nella nostra attività legale, è che le corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado stanno dando ragione alle imprese. Il recupero d'imposta da parte delle agenzie, infatti, avviene dicendo che un determinato progetto tecnologico, un'innovazione che è stata agevolata *sic et simpliciter* non lo è più. I funzionari saranno anche eccellenti, ma certamente non sono ingegneri o tecnici di *design* o di industrie tessili. Sta di fatto che gli accertamenti sono basati sulla presupposizione che una certa innovazione non andasse agevolata.

Fortunatamente, o sfortunatamente a seconda del punto di vista, le commissioni tributarie e i giudici tributari hanno ormai un orientamento quasi consolidato secondo il quale quando l'accertamento dell'Agenzia delle entrate non è supportato da un parere tecnico del Mise, esso non può avere valore perché non è idoneo a scardinare la ragione per la quale l'agevolazione deve essere concessa o meno. L'amministrazione finanziaria, infatti, non ha le competenze specifiche di carattere tecnico che sono necessarie. Le commissioni tributarie che abbiamo esaminato hanno tutte lo stesso orientamento per cui ritengono assolutamente infondati gli accertamenti per questa ragione. Ormai abbiamo una pleora di pronunce in tal senso.

Ribadisco anche, per correttezza d'informazione, che siamo ancora nelle fasi di merito, quindi non siamo arrivati in giurisprudenza di legittimità per vedere la Cassazione cosa ne pensi, però, ritenendo che sono questioni di merito, difficilmente la Corte di cassazione, che è un giudice di legittimità e quindi ha una funzione nomofilattica, potrebbe entrare nel merito per valutare se quei progetti siano o meno agevolabili, dunque credo che questo tipo di orientamento si consoliderà.

Per quanto riguarda il contenzioso, questa era la ragione per cui le amministrazioni hanno ripreso i recuperi d'imposta, ma soprattutto ha provocato scalpore il fatto che se il bonus per « Ricerca e sviluppo » si basava su prassi che dicevano che andavano agevolati tutti i progetti di innovazione del processo, l'amministrazione, con questo nuovo cambio di rotta, pretenderebbe che, nel momento in cui un progetto fosse agevolato, si dovrebbe dimostrare di aver inventato qualcosa di nuovo, tant'è che, in maniera abbastanza sarcastica, un magistrato tributario, in sede di contenzioso, ci disse una volta che gli imprenditori italiani dovrebbero essere

tutti dei novelli Leonardo, altrimenti non è più possibile ottenere agevolazioni.

Devo dire che con la legge di bilancio per il 2020 la norma è stata migliorata e si è ampliata un po' la platea delle attività finanziabili. A questo punto probabilmente il problema comincerà ad essere risolto e quindi rientrerà nei progetti finanziabili tutto ciò che è innovazione, anche innovazione di processo, cioè le idee che all'inizio non erano state accolte.

Mi avvio a conclusione per non tediare questa Commissione oltremodo, ma rimane un problema importante. Per il periodo 2015-2019, quindi prima della legge di bilancio 2020 che ha ampliato – come dicevo – l'oggetto delle attività finanziabili, l'amministrazione può recuperare questi crediti d'imposta. Quindi gli anni 2015-2019 sono tutti ancora recuperabili, ma non per i classici e famosi cinque anni di recupero, bensì per otto, perché si presuppone che il credito sia inesistente. Quindi l'amministrazione non lo considerava un credito non dovuto, ma un credito inesistente e il tempo di accertamento diventa di otto anni. Ciò detto, significa che l'annualità 2015 scadrà quest'anno, nel 2023, ma l'annualità del 2019 scadrà nel 2027, il che significa che da oggi è possibile che, andando avanti fino al 2027, si arrivi a un contenzioso di questo genere, se in qualche maniera non si pone rimedio o comunque non si trova una soluzione.

Questo è uno dei tanti problemi che i crediti d'imposta creano, ma certamente il contenzioso relativo al credito d'imposta è abbastanza vasto e ne potremmo anche parlare per quanto riguarda i crediti d'imposta maturati dai soggetti che lavorano all'estero, così come per altri. Avevo piacere di focalizzare l'attenzione su questo tipo di bonus perché è molto sentito dalle imprese, anche perché incide proprio sul tessuto produttivo.

ORSOMARSO (*FdI*). Siamo tutti consapevoli di questa difficoltà da parte dell'Agenzia circa la competenza a valutare i progetti, ma io ho interrogato il Vice Ministro che mi diceva che nella legge di bilancio di quest'anno c'era l'ipotesi di creare una *short list* di professionisti che certificasse il valore della ricerca. Non so se questa soluzione abbia sortito qualche effetto.

PRESIDENTE. Mi riaggancio a quello che diceva il senatore Orsomarso *pro futuro*. La magistratura tributaria è la quinta magistratura: l'ho scoperto in un convegno recentemente, perché ci dimentichiamo tutti quella militare che è la quarta. Quindi, visto che la quinta magistratura si occupa di processi che vedono soccombere l'Agenzia delle entrate una volta su due (quindi il 50 per cento dei ricorsi i privati cittadini e le aziende li vincono), è evidente che bisogna ridurre il contenzioso.

In quest'ottica, la bollinatura preventiva è fondamentale. Un caso specifico eclatante è quello di Confcooperative che poneva il tema della difficoltà di motivare l'innovazione di carattere sociale. È chiaro che un conto è comprare un macchinario nuovo: in tal caso è facile vedere che

c'è innovazione; invece un'innovazione di processo nell'ambito di una cooperativa sociale è difficilissima da dimostrare. In quest'ottica si potrebbe prevedere, appunto, una bollinatura di professionisti certificati o di un'università, perché è meglio perdere una settimana o quindici giorni prima che vedersi chiedere una restituzione otto anni dopo. Nell'ambito della delega non pensa che sia una soluzione abbastanza semplice ma anche definitiva?

*FLACCO*. Sicuramente potrebbe essere uno strumento importante di carattere preventivo. È evidente che assumere strumenti preventivi e prodromici idonei a evitare un futuro contenzioso sia utile. Il fatto di poter utilizzare un professionista o un ente che certifichi questo tipo di attività sicuramente ha un valore importante, perché ritengo che sia opportuno dare all'imprenditore, o comunque in generale al contribuente, certezza del diritto. Il contribuente deve fare buon affidamento sull'Amministrazione finanziaria. Non può succedere che il contribuente in buona fede utilizzi risorse proprie per poi sentirsi dire, dopo otto anni: « scusate, abbiamo scherzato, ci riprendiamo il credito d'imposta ». L'imprenditore infatti avrebbe potuto spendere le risorse utilizzate per l'innovazione in altra maniera o per fare altro.

*ORSOMARSO (Fdi)*. Vorrei sapere cosa pensa non della valutazione *ex ante* per la bollinatura, ma della norma che abbiamo inserito in legge di bilancio che prevede una valutazione *ex post*, anziché aspettare il parere del Mise. Chiedo a lei che è un professionista se la norma sia stata efficace.

*FLACCO*. Il problema, senatore, è che parliamo di *bonus* in « Ricerca e sviluppo » su progetti di qualsiasi genere, quindi parliamo di *design*, di industria, di commercio e di attività produttive di qualsiasi genere, per cui ci vorrebbe una pletora di professionisti adeguati.

Probabilmente, in via preventiva, potrebbe essere interessante affidare il compito ad alcuni enti oppure addirittura caricare di responsabilità dei professionisti i quali devono dare una sorta di attestazione, come avviene in tanti altri campi, di cui rispondono penalmente in caso di falso mendace.

*ORSOMARSO (Fdi)*. È interessante anche la valutazione sulla nuova Ires. Il principio « più assunti e meno paghi » mi pare che, al di là del credito d'imposta, significa che per chi investe in « Ricerca e sviluppo » ci sono meno tasse, quindi sarebbe interessante capire come coniugare la nuova legge delega.

*FLACCO*. Infatti, più che la modalità con cui recuperare questi crediti d'imposta, è necessario dare la certezza che un domani il credito d'imposta non venga rimesso in discussione, perché è chiaro che in questa maniera si frena anche l'imprenditore che vuole fare l'investimento,

perché se deve sempre stare attento e temere che forse l'investimento verrà recuperato o forse l'Amministrazione potrebbe interpretare questo progetto in un senso piuttosto che in un altro, e dunque il progetto potrebbe rientrare nell'ambito di applicazione del credito o meno, questo diventa un problema.

Sarebbe necessario avere uno strumento non solo *ex post* ma veramente *ex ante* per dare certezza in modo che l'imprenditore sappia che, se spende quei soldi, gli verrà riconosciuto un credito d'imposta che sicuramente un domani non gli verrà disconosciuto, anche perché – ribadisco – parliamo della nostra esperienza. Tenete presente che la sanzione che viene imposta al contribuente al quale viene disconosciuto il credito d'imposta può arrivare al 200 per cento, perché il credito viene ritenuto inesistente. Ciò significa che se io ho compensato 100.000 euro, mi ritrovo a pagarne 200.000.

Anche per correttezza, voglio aggiungere che il legislatore è intervenuto, per fortuna, nel 2021 con una sorta di condono. Dunque anche nei casi in cui sussisteva il dubbio che il progetto in questione rientrasse o meno tra quelli per i quali era erogabile il credito d'imposta per « Ricerca e sviluppo », venivano richiesti indietro i soldi e abbuonati sanzioni e interessi; hanno fatto una sorta di condono. Il credito d'imposta erogato è stato richiesto indietro senza sanzione e interessi a seguito di autodenuncia. Chiaramente l'imprenditore deve decidere se l'investimento fatto sarà innovativo o meno e se rientrerà o non rientrerà nei confini del *bonus* in questione. Se rischia, e attende l'accertamento, poi può discuterne; peraltro se è un accertamento – come dicevamo prima – non fondato su basi tecniche, fondamentalmente stiamo riscontrando una vittoria quasi totale del contribuente nelle corti tributarie. Quindi è una sorta di condono – chiamiamolo così – che in realtà non avrà, o non sta avendo, molta efficacia. È chiaro che l'imprenditore che ritiene di aver fatto un investimento in buona fede deciderà di tenere il bonus e affrontare accertamento e contenzioso, però certamente questo tipo d'incertezza crea dei grossi problemi alle imprese e non solo per il passato, perché ribadisco che per i prossimi otto anni, fino al 2027, il contenzioso andrà avanti, quindi bisogna capire cosa si dovrà fare, ma soprattutto toglie il legittimo affidamento per gli investimenti futuri e per i bonus già in essere.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Flacco per aver sottolineato questo punto da rivedere nella delega, che mi sembra specifico ma decisamente rilevante.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 17,10.*





