

SENATO DELLA REPUBBLICA
VI COMMISSIONE FINANZE E TESORO

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

Audizione del Direttore Generale dell'ABI
Dott. Giovanni Sabatini

14 febbraio 2023

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,

consentitemi innanzitutto di ringraziarvi, a nome dell'Associazione Bancaria Italiana e del presidente Antonio Patuelli, per l'invito a partecipare alla presente Audizione ed esprimere il punto di vista del mondo bancario nell'ambito di questa indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale, con particolare riferimento ai crediti di imposta.

L'importanza di questa indagine è di particolare evidenza, considerata, da un lato, l'annunciata riforma fiscale e, dall'altro, il perdurante stallo delle operazioni di cessione dei crediti di imposta connessi ai bonus edilizi, che desta preoccupazione per le conseguenze economiche che potrebbero ricadere sulle tante imprese edili che hanno effettuato i lavori con lo sconto in fattura e sui contribuenti committenti.

Riconoscendo, quindi, la grande rilevanza dell'iniziativa assunta da questa Commissione, con il presente contributo verrà fornita una panoramica degli strumenti di incentivazione fiscale di rilievo anche per il mondo bancario.

.....
Incentivi fiscali per le imprese a cui possono accedere anche le banche

Alcuni incentivi/agevolazioni fiscali alla generalità delle imprese e che non hanno carattere "settoriale" sono accessibili anche alle banche, altri non lo sono determinando una ingiustificata penalizzazione del mondo bancario.

Con riferimento ai primi, un esempio è rappresentato dall'Aiuto alla Crescita Economica (ACE), introdotto nel 2011 (art. 1, Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201) con la finalità di incentivare, tramite la leva

fiscale, un incremento della patrimonializzazione delle imprese (individuali, società di persone e società di capitali). L'incentivo consiste nella deducibilità dal reddito imponibile IRES del "rendimento nozionale" degli incrementi del patrimonio netto indicato come rilevante dalla legge rispetto a quello esistente nell'esercizio in corso al 31 dicembre 2010. Tale misura consente di mitigare il c.d. incentivo all'indebitamento ("debt bias") rappresentato dalla deducibilità fiscale degli interessi passivi rispetto alla indeducibilità dei dividendi. La parte del rendimento nozionale non deducibile nell'anno per incapienza del reddito imponibile è computata in aumento dell'importo deducibile dal reddito dei periodi d'imposta successivi, ovvero si può fruire di un credito d'imposta, utilizzabile in diminuzione dell'imposta regionale sulle attività produttive in cinque quote annuali di pari importo.

L'ACE ha prodotto positivi risultati in termini di incremento della patrimonializzazione delle imprese, con effetti positivi sull'economia nel suo complesso, tanto in termini diretti (agevolazione sul proprio reddito imponibile) quanto indiretti (maggior accesso al credito per le imprese e minori perdite per le banche sui crediti verso imprese a più elevata capitalizzazione).

Considerata la forte semplicità applicativa e l'elevato grado di flessibilità, l'ACE potrebbe essere potenziata intervenendo sul rendimento nozionale, aumentandone l'aliquota, ad oggi fissata all'1,3% (in passato sono stati previsti valori superiori, fino al 4,75%) anche per allinearla al nuovo livello dei tassi.

Un altro esempio è costituito dai crediti di imposta connessi al Piano Transizione 4.0, completamente rivisti, in una logica di rafforzamento, dall'art. 1, commi 1051-1063 e 1065, dalla Legge di Bilancio 2021 (Legge 30 dicembre 2020, n. 178).

Il riferimento è, in particolare:

- (i) al credito d'imposta per gli investimenti in beni strumentali nuovi, che è stato potenziato attraverso la diversificazione delle aliquote agevolative, l'incremento delle spese ammissibili, l'ampliamento dell'ambito applicativo, e la riduzione del periodo di fruizione dell'agevolazione a 3 anni e anticipando, nel contempo, la decorrenza della innovata disciplina;
- (ii) al credito d'imposta per gli investimenti in attività di ricerca e sviluppo, innovazione tecnologica e altre attività innovative;
- (iii) al credito d'imposta per spese di formazione 4.0¹.

La disciplina del credito d'imposta per gli investimenti in beni strumentali e del credito d'imposta per gli investimenti in attività di ricerca e sviluppo, innovazione tecnologica e altre attività innovative è stata, poi, rimodulata e prorogata anche per il 2023 dalla Legge di bilancio 2022 (Legge 30 dicembre 2021, n. 234).

La normativa in parola ha dimostrato elevate potenzialità, già sfruttate positivamente da molte imprese. Tuttavia, sebbene dal punto di vista soggettivo le relative previsioni siano molto ampie, operando per la generalità delle imprese residenti sul territorio nazionale, permangono delle limitazioni dovute alle tipologie di investimenti agevolati. La misura - attraverso il riferimento a degli allegati tecnici alla Legge di bilancio 2017- agevola principalmente beni strumentali ad alto contenuto tecnologico interconnessi nel processo produttivo e destinati eminentemente alla produzione fisica.

¹ Incentivo non prorogato per il 2023.

Ciò finisce in pratica per escludere dall'accesso alle fattispecie di agevolazioni più significative taluni soggetti, come le banche, che nondimeno sono caratterizzati da un costante, necessitato e inarrestabile processo di innovazione tecnologica.

Dunque, al fine di stimolare l'intero complesso degli investimenti strettamente connessi con i processi di innovazione tecnologica (esempio: investimenti propedeutici alla dematerializzazione e alla digitalizzazione dei processi interni delle banche e delle imprese in generale), prescindendo dal settore economico a cui quegli stessi investimenti sono destinati, si propone una rivisitazione dei meccanismi di accesso ai crediti di imposta o quantomeno un ampliamento degli spazi di utilizzo con riferimento agli investimenti in beni strumentali materiali e immateriali ulteriori rispetto a quelli oggi previsti (come indicati nell'apposito allegato alla Legge di bilancio 2017).

Anche nel 2023 è poi attivo il pacchetto "bonus energia imprese" contro il caro prezzi. Riconosciuti sotto forma di crediti d'imposta sulle spese energetiche sostenute nel corso dell'anno, tali bonus sono stati potenziati dalla Legge di Bilancio 2023.

In particolare, per le imprese non energivore il credito d'imposta è del 35% (30% fino a dicembre 2022), per la componente energetica acquistata e utilizzata fino al 31 marzo 2023, può essere fruito in compensazione fino al 30 settembre 2023 e non concorre alla formazione del reddito d'impresa, né della base imponibile IRAP, né è cumulabile con altre agevolazioni che abbiano ad oggetto i medesimi costi, a condizione che tale cumulo non porti al superamento del costo sostenuto.

Seppur con qualche complessità di calcolo, recentemente ridotta attraverso interventi chiarificatori dell’Agenzia delle entrate, questa misura sta contribuendo ad attenuare gli effetti derivanti del significativo incremento dei prezzi energetici nel corso del 2022, riducendo i costi dei fattori della produzione in capo alle imprese.

Da ultimo, vanno menzionati altri crediti di imposta concessi dalla normativa vigente a fronte di erogazioni liberali in denaro a sostegno della cultura e dello spettacolo (il c.d. Art bonus, quale sostegno del mecenatismo a favore del patrimonio culturale, disciplinato dall’art. 1, D.L. 31 maggio 2014, n. 83, convertito con modificazioni in Legge 29 luglio 2014, n. 106 e successive modificazioni), o delle erogazioni liberali in denaro effettuate nei periodi d'imposta successivi a quello in corso al 31 dicembre 2018, per interventi su edifici e terreni pubblici, ai fini della bonifica ambientale, della prevenzione e del risanamento del dissesto idrogeologico, della realizzazione o della ristrutturazione di parchi e aree verdi attrezzate e del recupero di aree dismesse di proprietà pubblica (art. 1, commi 156-161, Legge 30 dicembre 2018, n. 145), ovvero ancora in relazione agli investimenti pubblicitari incrementali effettuati sulla stampa quotidiana e periodica, anche online, e sulle emittenti televisive e radiofoniche locali (art. 57-bis, Decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla Legge 21 giugno 2017, n. 96).

Incentivi fiscali alle imprese la cui fruizione è agevolata dalle banche

L'ABI ha in più occasioni evidenziato il ruolo che le banche assumono nella determinazione o nel versamento di alcuni tributi, nonché nella comunicazione di informazioni utili all'attività di controllo dell'Amministrazione finanziaria, definendole come "ausiliari" del Fisco.

In tale ottica, le declinazioni che può assumere il ruolo delle banche (e degli intermediari finanziari) sono molteplici. Talora, esso viene fatto coincidere con quello del sostituto d'imposta e, cioè, quello di un soggetto tenuto per legge al pagamento di imposte in luogo di altri, nei cui confronti esso è obbligato ad esercitare la rivalsa. Ad oggi, banche e intermediari finanziari svolgono una attività assai più complessa ed evoluta, di cui quella di sostituto di imposta è ormai solo una delle tante componenti.

Alle banche è oggi attribuito il ruolo di rendere più agevole – ma anche più controllata – la fruizione di alcuni incentivi da parte dei beneficiari, così mettendo subito a disposizione di questi ultimi le risorse pubbliche previste dalla normativa vigente.

Si pensi ai finanziamenti concessi in occasione di calamità naturali (ad esempio, gli eventi sismici del 2009, 2012 e 2016), la cui restituzione alle banche avviene, per espressa previsione normativa, attraverso il trasferimento dei crediti d'imposta che maturano in capo alle famiglie e alle imprese destinatarie delle risorse pubbliche.

Un altro esempio è rappresentato dalla possibilità per il contribuente di optare per la cessione del credito di imposta - in luogo dell'utilizzo dell'originaria detrazione ad abbattimento dell'imposta lorda risultante

dalla dichiarazione dei redditi – nei confronti di banche e intermediari finanziari.

Sebbene il meccanismo della cessione sia stato oggetto di un ampio dibattito pubblico soltanto negli ultimi tre anni, in realtà esso era già previsto in via normativa per alcuni, limitati incentivi, come ad esempio il cd. “tax credit cinema”, la cui disciplina è stata ridefinita e riformata in maniera organica dalla Legge 14 novembre 2016, n. 220. In tale ambito, la possibilità di cedere il credito di imposta era – ed è - prevista unicamente nei confronti di banche, intermediari finanziari e assicurativi sottoposti a vigilanza prudenziale.

Un altro esempio era rappresentato dai bonus edilizi: in tal caso, l’opzione per la cessione del credito era stata introdotta dalla Legge di bilancio 2016 che, però, l’aveva limitata:

- ai crediti derivanti dalle sole spese per interventi di riqualificazione energetica di parti comuni degli edifici condominiali;
- ai casi in cui il beneficiario fosse un soggetto cd. “incapiente” e il cessionario coincidesse con il fornitore che aveva effettuato gli interventi.

L’estensione della platea dei cessionari, con inclusione delle banche e degli intermediari finanziari, è stata operata dapprima nel 2017 – ad opera della Legge di bilancio per il 2017 e del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 – e, più notoriamente, con il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. Peraltro, con quest’ultimo provvedimento, la possibilità di cedere il credito è stata estesa a tutti i beneficiari delle detrazioni (comprendendo la quasi totalità dei bonus edilizi), oltre che ad un

ampio numero di incentivi fiscali previsti per far fronte all'emergenza derivante dalla pandemia da Covid-19.

Considerati i notevoli effetti positivi generati dal meccanismo di cessione del credito, nel corso degli ultimi due anni è stato esteso il novero dei crediti di imposta cedibili, comprendendo anche i crediti d'imposta riconosciuti alle imprese energivore e alle imprese a forte consumo di gas naturale² (nonché, ad esempio, al cd. "bonus alberghi" disciplinato dall'art. 1, decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, ed al credito d'imposta per l'acquisto di carburanti per l'esercizio dell'attività agricola e della pesca istituito dall'art. 18, decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito, con modificazioni dalla legge 20 maggio 2022, n. 51).

Parallelamente, con riferimento ai crediti d'imposta riconosciuti alle imprese energivore e alle imprese a forte consumo di gas naturale ed al tax credit cinema, è stata mutuata la disciplina in tema di responsabilità (e del concorso nella violazione del cessionario) originariamente prevista unicamente per la cessione dei crediti di imposta derivanti dai bonus edilizi.

Con riguardo agli effetti positivi cui si faceva riferimento in precedenza, il meccanismo della cessione del credito fiscale (unitamente allo sconto in fattura) ha costituito un volano per favorire la crescita degli investimenti agevolati e, per questa via, ha sicuramente contribuito in misura significativa al recupero del Pil.

² I crediti di imposta in parola sono stati istituiti dagli artt. 15 e 15.1, decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (c.d. "decreto Sostegni-ter"), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2022, n. 25, limitatamente al primo trimestre 2022. Nel corso dello scorso anno, poi, sono stati prorogati ai trimestri successivi (cfr. da ultimo, art. art. 1, decreto-legge 18 novembre 2022, n. 176, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 gennaio 2023, n. 6). La possibilità di cedere tali crediti di imposta è stata invece disciplinata dall'art. 9, decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (c.d. "decreto Ucraina"), convertito, con modificazioni dalla legge 20 maggio 2022, n. 51, disciplina poi successivamente modificata.

Tale sistema ha consentito ai contribuenti di monetizzare sin da subito il beneficio fiscale altrimenti utilizzabile in un prolungato arco temporale.

In tale contesto, banche e intermediari finanziari, nel loro ruolo di naturali collettori della liquidità, hanno fornito liquidità a sostegno di famiglie e imprese, aumentando in tal modo la propensione alla spesa di tali soggetti.

Tuttavia, le rilevanti modifiche susseguitesesi a partire dal Decreto-legge 11 novembre 2021, n. 157 (DL Antifrode), unitamente al massiccio ricorso al meccanismo della cessione del credito da parte del mercato (famiglie e imprese), hanno generato un problema di sostenibilità di tali operazioni in termini di capacità fiscale propria di tali soggetti: la forte pressione dal lato dell'offerta di crediti di imposta (quindi dei beneficiari originari delle detrazioni o delle imprese che hanno applicato lo sconto in fattura) si è dovuta confrontare con la limitazione del numero degli acquisti possibili da un lato, e con il progressivo esaurimento della capienza fiscale (i.e. debenze fiscali proprie, contributi sociali, riversamenti per il ruolo di sostituti di imposta) dei soggetti vigilati dall'altro.

L'attuale situazione di stallo dei crediti di imposta è da ricondurre all'ormai quasi del tutto impegnata capacità fiscale di banche e intermediari³ finanziari: è utile ricordare, infatti, che tali soggetti si trovano a dover gestire ai fini del relativo utilizzo in compensazione sia i crediti d'imposta di cui sono diretti beneficiari, sia quelli, prima citati, legati ai finanziamenti concessi a famiglie e imprese colpite da calamità naturali, di cui le banche divengono titolari per espressa previsione

³ Esiti dell'indagine sulla cessione del credito Superbonus 110% e degli altri bonus, effettuata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, reperibile al seguente link: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1360962.pdf> (cfr. par. 2.6).

normativa. Vanno altresì considerati, sempre in termini di saturazione della capienza fiscale, i crediti di imposta originati dalla conversione di talune altre tipologie di attività per imposte anticipate iscritte nei bilanci delle imprese.

Il problema della saturazione della capienza fiscale si manifesterà in tutta la sua intensità a partire dall'annualità corrente, in quanto le operazioni di acquisto effettuate nel 2021 (anno di effettivo avvio delle acquisizioni) si aggiungono a quelle del 2022, e perdurerà fino al 2026/2027 (ossia l'ultimo dei cinque anni in cui è possibile utilizzare i crediti a più veloce recupero, ossia quelli derivanti dal Superbonus).

Quanto alle imprese, sono ormai note le preoccupanti conseguenze derivanti da questa situazione di *impasse*: secondo le stime dell'Associazione Nazionale dei Costruttori Edili (ANCE), le imprese in forte crisi di liquidità a causa della quasi totale sospensione delle operazioni di cessione dei crediti legati ai bonus edilizi sarebbero circa 25.000⁴.

Nel tentativo di risolvere le criticità connesse all'ormai satura capienza fiscale di banche e intermediari finanziari, l'Associazione – assieme all'ANCE – ha elaborato una proposta normativa di carattere straordinario e senza impatti sul gettito, attraverso cui verrebbe introdotta per le banche e Poste S.p.A. una nuova e aggiuntiva modalità di utilizzo in compensazione limitatamente ai crediti d'imposta:

- (i) originatisi a seguito del sostenimento nelle annualità 2021 e 2022 delle spese ammesse che imprese e contribuenti non sono riusciti ancora riusciti a cedere,

⁴ Cfr. G. Latour, G. Parente, "Bonus casa, fermi 15 miliardi, a rischio 25mila imprese", il Sole24Ore di giovedì 2 febbraio 2023.

- (ii) relativi ad interventi già avviati, al fine di tutelare i contratti in corso. In particolare, si prevede la possibilità per le banche e Poste SpA di compensare con i predetti crediti d'imposta, solo per i periodi di imposta dal 2023 al 2027 e limitatamente ai crediti la cui acquisizione non si sia ancora perfezionata, una percentuale delle somme relative agli F24 della clientela.

Sotto altro profilo, si rende necessario favorire le operazioni di cessione dei crediti acquisiti da banche e intermediari finanziari verso il mercato.

Pur essendo prevista per tali soggetti la possibilità di cedere i crediti di imposta acquistati ai propri "correntisti" diversi dai consumatori o utenti, in concreto si osserva che tali operazioni sono oggi molto complesse e di numero assai ridotto, a causa dell'alto rischio che le caratterizza.

In particolare, i due rischi maggiori sono rappresentati dalle disposizioni in materia di concorso nella violazione del cessionario e dall'eventuale sequestro dei crediti di imposta disposto dall'Autorità giudiziaria nei confronti del cessionario che li ha acquistati in buona fede (tenendo, quindi, un comportamento diligente attraverso un'accurata attività di controllo).

Se sul primo versante il legislatore e l'Agenzia delle entrate sono intervenuti con importanti provvedimenti finalizzati ad attenuare i rischi di contestazione⁵, sul secondo si registrano, al contrario, nuove

⁵ Il riferimento è all'art. 33-ter del D.L. n. 115/2022 (recante misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali, c.d. "decreto Aiuti bis"), convertito con modificazioni dalla legge n. 142/2022, oltre che alla successiva Circolare dell'Agenzia delle entrate n. 33/E del 6 ottobre 2022 disponibile al seguente link: <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/4723049/Circolare+n.+33+del+6+ottobre+2022.pdf/63ecf56d-22a7-50a9-79a7-b22063444665>.

criticità. Recentemente, infatti, la Corte di Cassazione si è espressa⁶ in merito alla legittimità del sequestro dei crediti di imposta presso il cessionario acquirente in buona fede, ed estraneo a qualsivoglia illecito, essendo riconosciuta al provvedimento cautelare una finalità dichiaratamente impeditiva, quella cioè di evitare che le conseguenze del reato si possano aggravare.

Ne deriva che il cessionario non potrà utilizzare – in compensazione o attraverso una nuova cessione – i crediti acquistati in buona fede, fino all’eventuale revoca del provvedimento di sequestro degli stessi o, in caso contrario, fino alla conclusione di tutti i gradi del giudizio di merito.

Nonostante la previsione recata dall’articolo 3, D.L. 25 febbraio 2022, n. 13, a mente del quale, una volta cessati gli effetti del provvedimento di sequestro, i termini ordinariamente previsti per l’utilizzo in compensazione dei crediti sono aumentati di un periodo pari alla durata del sequestro medesimo (fermo restando il rispetto del limite annuale di utilizzo per ciascun credito d’imposta), rimane fermo quanto stabilito sul punto dall’Agenzia delle entrate con la Circolare n. 23/E del 23 giugno 2022⁷, ossia che in caso di utilizzo in compensazione di crediti d’imposta inesistenti, interessati dal provvedimento di dissequestro, gli organi di controllo procederanno parimenti alla contestazione delle violazioni e alle conseguenti comunicazioni all’Autorità giudiziaria per le eventuali indebite compensazioni effettuate.

Appare quindi evidente l’utilità di ricercare (necessariamente in tempi rapidi) una soluzione anche alla problematica appena delineata: a tal fine, occorrerebbe precisare, attraverso una norma di interpretazione

⁶ Cfr. Cass. sez. III penale, nn. 40865, 40866, 40867, 40868 e 40869, depositate il 28 ottobre 2022, n. 42012, depositata l’8 novembre 2022, nonché Cass. sez. II penale, n. 44647, depositata il 23 novembre 2022.

⁷ <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/4495900/Circolare+Superbonus++23.06.2022.pdf/e7a29cee-4864-5dcb-b335-aa21518d0ea1>

autentica, che la mancata sussistenza dei requisiti che danno diritto alla detrazione d'imposta in capo ai beneficiari non comporta la perdita del diritto di utilizzazione del credito d'imposta in capo ai cessionari, mantenendo ferma la responsabilità amministrativa di questi ultimi per l'utilizzo del credito d'imposta in modo irregolare, o in misura maggiore rispetto al credito d'imposta ricevuto.

Sotto altro versante, è utile segnalare che, ad oggi, non risulta ancora pubblicato l'atteso Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previsto dal secondo comma, dell'art. 3-bis, decreto-legge 21 giugno 2022, n. 73, attraverso cui verrebbe estesa la possibilità per i contribuenti di effettuare versamenti tramite il modello F24 di qualsiasi imposta, tassa o contributo, comunque denominati, spettanti allo Stato, agli enti territoriali e agli enti previdenziali.

Attraverso questa estensione, infatti, verrebbe data certezza e ampliata la capacità di compensazione dei soggetti titolari dei crediti di imposta (quindi, non solo banche, intermediari finanziari e loro "correntisti", ma anche le imprese).

Le considerazioni appena esposte e, più in generale, il quadro normativo relativo ai crediti d'imposta, andranno valutate anche alla luce delle possibili novità inerenti alla loro classificazione ai fini della contabilità pubblica.

Ci si riferisce alla pubblicazione, lo scorso 1° febbraio, da parte di Eurostat della versione aggiornata del "*Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010*", ossia le disposizioni implementative dei principi di contabilità pubblica a livello europeo, che disciplinano, tra l'altro, i criteri in base ai quali classificare un credito

d'imposta come pagabile ("payable") o non pagabile ("non-payable"), con i conseguenti impatti sui principali aggregati di finanza pubblica⁸.

In sintesi, un credito d'imposta andrebbe classificato come "*pagabile*" in presenza di elementi nel relativo regime normativo che indicano un'elevata probabilità che lo stesso non andrà perduto, ossia che verrà utilizzato dal titolare, per ammontari non trascurabili. In tal senso, i nuovi orientamenti Eurostat individuano (i) nella cedibilità dei crediti d'imposta; (ii) nella riportabilità ad anni successivi dei crediti maturati; (iii) nella compensabilità con più fattispecie di debenze fiscali e contributive, i fattori in grado di ridurre significativamente la relativa probabilità di "perdita" e, quindi, di determinarne la classificazione come "*pagabile*". Tali elementi rilevano disgiuntamente per cui anche la sola trasferibilità del credito fiscale -tipica dei bonus edilizi- così come prevista nel nostro ordinamento potrebbe comportare un cambio di classificazione, visto che ISTAT, in vigenza del Manuale nella versione precedente il citato aggiornamento (che attribuiva un peso decisivo alla "rimborsabilità" dei crediti d'imposta, esclusa per i crediti della specie) li ha classificati come "*non pagabili*".

Nonostante i crediti fiscali sorti in Italia da bonus edilizi (e gli altri con caratteristiche simili) abbiano connotati che incorporano alcuni dei citati fattori individuati come segnaletici di elevata probabilità di utilizzo dei crediti, deve essere svolta un'attenta analisi caso per caso per vagliare non la potenziale (probabilistica) possibilità di utilizzo ma l'effettivo utilizzo.

⁸ In particolare, i crediti d'imposta:

- "*payable*", sono contabilizzati ad incremento della spesa pubblica, quindi incidono integralmente sul deficit degli anni in cui sono sorti; non incidono invece sul debito, se non per la parte che ha effettivamente dato luogo a rimborsi o compensazioni con le debenze erariali;
- "*non-payable*" sono contabilizzati come minori entrate, in ciascun anno, in misura pari alla quota degli stessi che ha dato effettivamente luogo a minori entrate fiscali a seguito del loro rimborso o utilizzo in compensazione.

A parere dell'Associazione, la decisione in merito all'eventuale cambio di classificazione dovrebbe essere assunta avendo a disposizione evidenze numeriche quanto più possibile complete e temporalmente estese delle "perdite" relative ai crediti d'imposta subite dai soggetti titolari, in particolare le imprese operanti nel settore delle costruzioni. Diversamente, la decisione potrebbe basarsi su dati che non riflettono ancora la situazione attuale, con il rischio che, in un prossimo futuro, l'osservazione empirica potrebbe smentire le impostazioni contabili assunte.

Infatti, come ricordato in precedenza, secondo le stime dell'ANCE sono diverse migliaia le imprese del settore delle costruzioni che versano in una situazione di crisi di liquidità a causa della quasi totale sospensione delle operazioni di cessione dei crediti legati ai bonus edilizi. Tali imprese, in assenza di opportuni interventi sul quadro normativo vigente, potrebbero incontrare serie difficoltà nella ripresa dei lavori (la stampa e le associazioni di categoria hanno dato notizia di situazioni di blocco dei cantieri) con il rischio, nel prossimo futuro, di subire perdite consistenti dei crediti d'imposta di cui sono titolari per l'assenza di capacità fiscale che ha come presupposto la continuità aziendale.

In ogni caso, la necessità di gestire gli impatti sui saldi di finanza pubblica conseguenti all'eventuale classificazione come "*pagabili*" dei crediti d'imposta in commento andrebbe temperata, da un lato, con l'esigenza tutelare il legittimo affidamento dei titolari dei crediti d'imposta, i quali, in veste di committenti dei lavori o di imprese che hanno accordato lo sconto in fattura, hanno assunto le relative decisioni sulla base di un quadro normativo che è divenuto via via più restrittivo; dall'altro, con l'opportunità di preservare, senza ulteriori restrizioni, il meccanismo della cessione del credito fiscale (unitamente allo sconto in fattura) che, come è stato già rappresentato, ha costituito

un volano importante per l'economia e che verrebbe ad assumere un ruolo ancor più determinante nel prossimo futuro, in considerazione degli obiettivi di efficientamento energetico e, più in generale, di sostenibilità ambientale perseguiti dalle istituzioni nazionali ed europee.

Visti gli obiettivi sfidanti, soprattutto in termini temporali, occorre fin da subito individuare interventi di sostegno strutturali che possano permettere di agevolare tali efficientamenti per un'ampia parte del patrimonio edilizio italiano.

Proposte di razionalizzazione e semplificazione legislativa

L'occasione fornita dalla odierna indagine conoscitiva consente di sviluppare alcune riflessioni su come migliorare il complesso sistema delle agevolazioni fiscali e, più nello specifico, dei crediti di imposta.

Negli ultimi tre anni, si è assistito ad una notevole proliferazione degli incentivi fiscali – soprattutto sottoforma di crediti di imposta – per sostenere imprese e cittadini nel corso dell'emergenza pandemica e dell'attuale crisi energetica.

In generale, l'utilizzo della leva fiscale per indirizzare investimenti o aiuti nell'economia reale va valutato positivamente, ma deve essere preceduto da un'approfondita analisi volta a definire, oltre alla necessaria sostenibilità in termini di finanza pubblica, (i) gli obiettivi del sistema di incentivazione tanto nel breve, quanto nel medio/lungo periodo (se possibile assegnando poche e precise finalità) e la "praticabilità" degli stessi per i soggetti coinvolti (beneficiari diretti e facilitatori del meccanismo agevolativo).

In tal senso, come accennato nella parte introduttiva del presente contributo, l'annunciata riforma del sistema fiscale nazionale – attraverso la presentazione della relativa legge delega – potrebbe rappresentare l'occasione per una revisione complessiva e sistematica degli incentivi previsti dalla normativa vigente.

Tale revisione dovrebbe quindi essere preceduta da una verifica *ex ante* dell'effettiva capacità di fruizione "diretta" da parte dei beneficiari (attraverso l'utilizzo in compensazione dei propri debiti di imposta), ovvero "indiretta", attraverso un'analisi di impatto volta a verificare l'effettiva capacità di utilizzo da parte del mercato, qualora venisse prevista (anche per il futuro) la possibilità di optare per la cessione del credito.

Più in generale, a completamento della revisione cui si è fatto cenno, tutta la normativa in materia di agevolazioni e incentivi fiscali dovrebbe essere raccolta in un unico testo di riferimento che indichi, prima di tutto, i principi generali della materia: in questo modo, oltre ad essere soddisfatta l'esigenza di semplificazione delle fonti normative, il ricorso alla legislazione d'urgenza verrebbe assai limitato, in un'ottica di programmazione di lungo periodo. Per evitare le esperienze del recente passato il testo unico dovrebbe prima di tutto riaffermare l'inviolabilità del principio di affidamento di cittadini e imprese che non dovrebbero mai trovarsi a pianificare i loro investimenti in un quadro normativo e ad attuarlo in uno diverso.

Sotto altro profilo, la annunciata riforma fiscale potrebbe essere poi l'occasione per intonare la fiscalità a servizio della crescita. Occorrono degli sforzi per attrarre (senza obbligare) strutturalmente nell'economia reale l'elevata liquidità accumulata in questi anni grazie ai risparmi degli italiani e al contempo affermare l'attrattività dei

capitali esteri, impegno cui siamo e saremo chiamati fino a che non si giungerà a una uniformità fiscale nell'Unione europea.

La proposta che l'ABI, e in particolare il Presidente Patuelli, da tempo ha avanzato è quella di prevedere una tassazione inferiore per il risparmio investito nel medio/lungo periodo rispetto ad operazioni speculative di breve o brevissimo termine.

Siamo consapevoli della presenza di prodotti che vanno già in questa direzione come, ad esempio, i Piani Individuali di Risparmio (PIR), ma per coinvolgere in maniera ampia e diffusa il risparmio occorre uno sforzo ulteriore prevedendo strumenti di facile fruizione. Il risparmio responsabilmente investito non a fini speculativi, infatti, è indispensabile per la resilienza alla crisi energetica e all'inflazione e per la solida e prolungata ripresa dello sviluppo e dell'occupazione.

La proposta avanzata potrebbe essere strutturata attraverso due modalità alternative: o attraverso una scelta selettiva delle aliquote in base alla durata dell'investimento (in altri termini, maggiore è la durata, minore sarà l'aliquota di tassazione), oppure attraverso la previsione di un credito di imposta (la cui misura dovrebbe essere modulata sulla base della durata dell'investimento) a parziale compensazione delle imposte versate dal risparmiatore. In quest'ultimo caso, peraltro, non verrebbe stravolto l'attuale sistema impositivo delle rendite finanziarie, a beneficio dell'operatività dei sostituti d'imposta.

Tanto per questa ultima proposta, quanto per le necessarie e descritte azioni volte a superare le difficoltà che imprese e famiglie stanno attraversando in questi mesi nella fruizione dei crediti fiscali, l'Associazione Bancaria Italiana continuerà a fornire piena disponibilità al confronto.