



Legislatura 18 Atto di Sindacato Ispettivo n° 1-00366

Atto n. 1-00366 (*procedura abbreviata*)

Pubblicato il 13 maggio 2021, nella seduta n. 326

TURCO , RICCIARDI , FENU , DI PIAZZA , CIOFFI , LICHERI , CASTELLONE ,
FERRARA , LOMUTI , SANTILLO , LANZI , PAVANELLI , SANTANGELO , PIRRO ,
AGOSTINELLI , ANASTASI , BOTTICI , BOTTO , CAMPAGNA , CASTALDI ,
CASTIELLO , CATALFO , COLTORTI , CORBETTA , CROATTI , D'ANGELO , DE
LUCIA , DELL'OLIO , DI GIROLAMO , DI NICOLA , DONNO , ENDRIZZI ,
EVANGELISTA , FEDE , GALLICCHIO , GARRUTI , GAUDIANO , GIROTTO ,
L'ABBATE , LEONE , LOREFICE , LUPO , MAIORINO , MANTOVANI , MARINELLO ,
MATRISCIANO , MAUTONE , MONTEVECCHI , NATURALE , NOCERINO ,
PELLEGRINI Marco , PERILLI , PESCO , PETROCELLI , PIARULLI , PISANI Giuseppe
, PRESUTTO , PUGLIA , ROMAGNOLI , ROMANO , RUSSO , TAVERNA , TONINELLI ,
TRENTACOSTE , VACCARO , VANIN , CRIMI , AUDDINO

Il Senato,

premessi che:

l'articolo 1, comma 1051, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio per il 2021), riconosce un credito d'imposta in relazione a diverse tipologie di beni agevolabili, alle imprese residenti nel territorio dello Stato, comprese le stabili organizzazioni di soggetti non residenti, che, indipendentemente dalla forma giuridica, dal settore di appartenenza, dalla dimensione e dal regime fiscale di determinazione del reddito d'impresa, effettuino investimenti in beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive ubicate in Italia, a decorrere dal 16 novembre 2020 e fino al 31 dicembre 2022;

il comma 1059 riconosce il principio di cedibilità dei crediti fiscali laddove dispone che il credito d'imposta sia utilizzabile in compensazione in tre quote annuali di pari importo, mentre, per gli investimenti in beni strumentali effettuati a decorrere dal 16 novembre 2020 e fino al 31 dicembre 2021, il comma 1054 prevede che il credito d'imposta spettante ai soggetti con volume di ricavi o compensi inferiori a 5 milioni di euro sia utilizzabile in compensazione in un'unica quota annuale;

considerato che:

gli articoli 119 e 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, ("decreto rilancio") e le successive modificazioni apportate dal decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, ("decreto agosto") hanno introdotto il "*superbonus*" al 110 per cento dell'aliquota di detrazione delle spese sostenute per gli interventi ricadenti nell'ambito dell'efficienza energetica o in ambito antisismico o che siano stati effettuati per l'installazione di impianti fotovoltaici o di infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici negli edifici, mentre si è al contempo prolungato il periodo previsto per le agevolazioni su spese relative a lavori condominiali o realizzati su parti comuni di edifici. Tali specifiche misure si sono aggiunte a quelle già vigenti in materia di detrazioni per interventi di recupero del patrimonio edilizio di cui all'articolo 16-*bis* del decreto del Presidente della

Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, inclusi quelli antisismici, ossia il "sisma *bonus*" di cui all'articolo 16 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, nonché quelli di riqualificazione energetica, ossia l'"*ecobonus*" di cui all'articolo 14 del medesimo;

in luogo della fruizione diretta di tali detrazioni, è prevista la possibilità di optare per un contributo anticipato sotto forma di sconto in fattura praticato dai fornitori di beni o servizi ovvero, in alternativa, per la cessione del credito corrispondente alla detrazione spettante;

l'articolo 65 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 ("decreto cura Italia") ha introdotto misure in materia di crediti d'imposta relativi ai canoni di locazione di botteghe e negozi, mentre l'articolo 28 del decreto-legge n. 34 del 2020 ha disciplinato i crediti d'imposta relativi ai canoni di locazione degli immobili ad uso non abitativo e affitto d'azienda e gli articoli 120 e 125 del medesimo decreto rilancio hanno rispettivamente previsto i crediti d'imposta per l'adeguamento degli ambienti di lavoro e per la sanificazione e l'acquisto dei dispositivi di protezione. L'articolo 122 del decreto-legge n. 34 del 2020 ha quindi disposto che, in luogo dell'utilizzo diretto in compensazione, i beneficiari dei crediti d'imposta riconosciuti a seguito dell'emergenza pandemica per botteghe e negozi, per la locazione degli immobili a uso non abitativo e affitto d'azienda, per l'adeguamento degli ambienti di lavoro e per la sanificazione e per l'acquisto dei dispositivi di protezione, possano cedere il credito ad altri soggetti, inclusi istituti di credito ed altri intermediari finanziari;

considerato altresì che:

il miglioramento della produttività delle imprese costituisce uno degli obiettivi fondanti del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e richiede conseguentemente investimenti connessi principalmente alla digitalizzazione e all'innovazione tecnologica;

il ritardo degli investimenti pubblici e privati, nel ventennio 1999-2019, ha rallentato i processi di modernizzazione della pubblica amministrazione, ma soprattutto delle filiere produttive, tanto che in Italia gli investimenti totali sono cresciuti solo del 66 per cento contro il 118 per cento della zona euro, producendo così un impatto negativo sull'andamento della produttività rispetto al resto d'Europa (cresciuta in Italia del 4,2 per cento per ora lavorata contro il 21,2 per cento e del 21,3 per cento, rispettivamente di Francia e Germania);

il programma "Next Generation EU" rappresenta per l'Italia un'opportunità imperdibile per realizzare quegli investimenti indispensabili per rafforzare e modernizzare il sistema produttivo;

gli investimenti privati, anche in ragione del persistere dell'emergenza sanitaria, sono fortemente ostacolati dalla mancanza di liquidità, dal ridotto capitale proprio, dall'aumento dell'indebitamento e dal peggioramento degli indici di bilancio che inevitabilmente ridurrà la capacità di accesso al credito bancario delle imprese;

il *cash flow* generato dalle stesse imprese nella situazione precedente alla pandemia, ovvero nel periodo 2008-2019, non ha permesso il pieno soddisfacimento del debito bancario contratto per investimenti, così come dimostrano le ingenti perdite subite dal sistema bancario e i numerosi interventi pubblici di salvataggio degli istituti di credito in crisi;

estremamente delicata risulta la situazione del comparto dei servizi, nell'ambito del quale l'indebitamento delle imprese dovuto alla crisi pandemica è stato particolarmente rilevante, ammontando a circa 57 miliardi di euro per l'anno

2020 e divenendo pertanto insostenibile;

le imprese italiane di qualsiasi settore si trovano dunque nella sostanziale impossibilità di finanziare gli investimenti ai ritmi precedenti alla crisi in corso, proprio in ragione del calo degli investimenti privati, in parte compensato dal forte recupero degli investimenti pubblici avviato nell'ultimo biennio dopo un decennio di sostanziale contrazione in termini nominali;

in particolare le PMI hanno avuto la necessità di ricorrere a un maggior indebitamento per far fronte ad una crisi imprevedibile, senza precedenti e dalle ingenti perdite economiche;

risulta evidente l'esigenza di assicurare la massima liquidità alle imprese, anche favorendo temporaneamente l'accesso a fonti finanziarie innovative rispetto al passato, vista la straordinarietà dell'emergenza pandemica;

tenuto conto che:

secondo una prima stima indicata nel rapporto "Il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio: una stima dell'impatto delle misure di incentivazione", realizzato dal Servizio studi della Camera dei deputati e dal CRESME (presentato alla Camera dei deputati il 26 novembre 2020) dall'introduzione della misura del *superbonus* dovrebbero derivare i seguenti importi aggiuntivi (importi riferiti agli interventi per cui si chiedono le agevolazioni): nell'ipotesi del mantenimento della norma a tutto il 2021 (disciplina ante legge di bilancio 2021) 2.421 milioni di euro, tutti nel 2021; con il prolungamento dei benefici a tutto il 2022 (antisismica, efficientamento energetico, fotovoltaico, colonnine di ricarica) l'impatto può essere valutato in 8.069 milioni di euro, dei quali: 1.614 nel 2021 e 6.455 nel 2022;

secondo un'analisi compiuta da Open Economics e Luiss business school, che mira a stimare il valore aggiunto complessivo prodotto dall'incremento di spesa per i lavori di ristrutturazione, l'incremento del valore patrimoniale degli immobili, la quantificazione dell'efficientamento energetico generato, la riduzione del costo delle bollette e le conseguenze di regime sull'intero sistema economico, utilizzando un modello computazionale di equilibrio economico generale basato sulla matrice di contabilità sociale italiana aggiornata al 2020, a fronte di un aumento della spesa per edilizia abitativa pari a 8,75 miliardi di euro nel triennio 2020-2022, si registrerebbe un incremento del valore aggiunto complessivo per il Paese di 16,64 miliardi nel periodo di attuazione del provvedimento e un ulteriore incremento di 13,71 miliardi negli 8 anni successivi a fronte di un impatto netto attualizzato sul disavanzo pubblico pari a 811 milioni di euro in negativo;

il tavolo di coordinamento fra Banca d'Italia, CONSOB ed IVASS in materia di applicazione dei principi contabili internazionali IAS/IFRS emanati dall'International accounting standards board ha fornito chiarimenti in merito al trattamento contabile e alla rappresentazione in bilancio dei crediti di imposta, specificando in particolare che, per valutare se ed in quale misura l'eliminazione contabile (*derecognition*) dei crediti ceduti dagli intermediari cedenti sia appropriata nel caso concreto, si applicano i criteri generali contenuti nella sezione 3.2 dell'IFRS 9 e le disposizioni riportate nei paragrafi da B3.2.1 a B3.2.17 dell'appendice B al principio IFRS 9, relativo alla "guida operativa" dell'IFRS 9, che forma parte integrante del principio stesso;

ritenuto altresì che:

all'interno del PNRR è contenuto il piano nazionale transizione 4.0, che riconosce crediti d'imposta alle imprese per investimenti in beni strumentali materiali ed immateriali, in ricerca e sviluppo, in innovazione tecnologica, digitalizzazione e in

formazione;

l'estensione al piano nazionale transizione 4.0 della circolazione dei crediti d'imposta, oltre che al *superbonus* mobili, elettrodomestici ed aree verdi, assicurerebbe liquidità immediata alle imprese, oltre che ai cittadini, e garantirebbe la realizzazione degli investimenti necessari per il miglioramento della produttività del sistema, realizzando un vero cambio di paradigma, consentendo alle imprese di scegliere tra "compensare" l'agevolazione fiscale con i futuri impegni verso l'erario oppure "monetizzare" il credito d'imposta al momento dell'investimento;

l'applicazione del principio di cessione dei crediti d'imposta della transizione 4.0, così come dei crediti fiscali mobili, elettrodomestici ed aree verdi, rappresenterebbe una grande innovazione anche nella gestione delle agevolazioni fiscali, con conseguente semplificazione delle procedure di riconoscimento, validazione e utilizzazione dei crediti d'imposta;

i vantaggi per le imprese della nuova prospettiva sarebbero notevoli, come dimostrano le dichiarazioni rese da Confindustria, Confapi, Confagricoltura, Cia, Confcommercio, consiglio nazionale dei dottori commercialisti ed esperti contabili, consulenti del lavoro, peraltro avvallati anche dal mondo accademico, con l'Accademia italiana di economia aziendale, tra cui quelli di: monetizzare subito il credito d'imposta; accelerare la transizione ecologica e tecnologica; aumentare la capacità di finanziamento; migliorare la produttività; ridurre il rischio di credito del sistema bancario; indirizzare l'eccedenza di liquidità presente negli istituti di credito nell'economia reale; creare nuova occupazione soprattutto giovanile, dato che gli investimenti oggetto di agevolazione sono proprio più di interesse dei giovani, ovvero digitalizzazione, innovazione tecnologica, informatica;

la cedibilità dei crediti d'imposta produce rilevanti effetti macroeconomici e precisamente un considerevole aumento immediato del PIL, così come si è già verificato e attestato per le ristrutturazioni legate al *superbonus* edilizia al 110 per cento, perché ha un alto moltiplicatore che permette una crescita economica superiore agli investimenti agevolati e conseguentemente anche una crescita del gettito fiscale che compensa negli anni la riduzione del gettito causata dall'utilizzo del credito d'imposta per ridurre le tasse;

la cessione del credito d'imposta ad un istituto di credito comporta anche un aumento della massa monetaria in circolazione nell'economia reale, rappresentando un vantaggio che supplisce almeno in parte il "*credit crunch*" degli ultimi anni, cioè la riduzione del credito bancario che le imprese italiane hanno dovuto subire da parte del sistema bancario italiano;

gli istituti di crediti, tra l'altro, hanno oggi "riserve" in eccesso che fanno fatica ad utilizzare e la cedibilità dei crediti d'imposta permetterebbe di impiegare almeno una piccola parte delle liquidità possedute;

è evidente dunque che i crediti d'imposta e la loro cedibilità permettono di far crescere l'economia con uno strumento che non genera debito pubblico, ma solo la necessità di reperire "coperture", cioè risorse finanziarie future, che però non saranno necessarie perché compensate dall'aumento di gettito fiscale generato dalla crescita economica provocata dagli incrementi d'investimenti grazie dall'immissione di crediti d'imposta nell'economia reale;

nessuna incertezza oggi vige sul trattamento contabile, così come è confermato dal documento più recente di Eurostat del 2019 ("Manual on government deficit and debt, implementation of ESA 2010"), laddove conferma che i crediti fiscali

"*non payable*" sono quelli "*no refundable*", e rimangono "*non payable*" anche in caso di loro cessione; allo stesso modo, l'ISTAT ha classificato gli sconti del *superbonus* 110 come "*non payable*";

rilevato che:

la dottrina maggioritaria è concorde nel ritenere che i crediti d'imposta del piano transizione 4.0, *superbonus* mobili, elettrodomestici e aree verdi, ancorché cedibili non rientrano nel calcolo del debito pubblico, in quanto rientrano tra le partite "non pagabili", non sono mai una spesa, perché non sono né prestiti (AF.4) e né titoli di debito (AF.3), da restituire ad una certa data e per una determinata somma futura;

secondo quanto previsto dal regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, i crediti d'imposta, inoltre, non sono titoli di credito "pagabili", perché non sono "strumenti finanziari negoziabili che comprovano l'esistenza di un debito" (artt. 5.89 e 5.90); non comprovano l'esistenza di un debito da rimborsare alla scadenza, ma rappresentano solo una riduzione di debito d'imposta, in quanto il loro valore è limitato all'ammontare del debito fiscale e l'eventuale eccedenza di credito fiscale non può essere chiesta a rimborso (art. 20.127);

considerato che:

nel corso dell'esame in Commissione Bilancio dell'emendamento del Governo 1.9000, integralmente sostitutivo dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, ai fini dell'espressione del parere, ai sensi dell'articolo 102-*bis* del Regolamento del Senato, il Governo ha illustrato la nota della Ragioneria generale dello Stato allegata alla relazione tecnica, nella quale sono indicate le proposte di modifica al cui recepimento è condizionata la verifica della relazione tecnica, oltre ad alcune osservazioni di carattere prevalentemente redazionale. La nota allegata alla relazione tecnica si è soffermata, in particolare, sulle misure di flessibilizzazione delle risorse del fondo sanitario nazionale destinate all'emergenza da COVID-19, sulla mutualità prevalente di talune cooperative sociali, nonché sulla cedibilità del credito d'imposta Industria 4.0;

con particolare riferimento a tale ultima proposta (1.0.60 testo 2, a prima firma Turco ed altri) relativa all'ampliamento della cedibilità dei crediti d'imposta alle agevolazioni per il piano transizione 4.0, la Ragioneria dello Stato ha manifestato perplessità sull'estensione della cedibilità ad altre tipologie di crediti, "alla luce delle incertezze sull'impianto metodologico a parità di modalità di fruizione", sostenendo altresì che la facoltà di cessione del credito comporterebbe di fatto il superamento della capienza fiscale dei beneficiari, e pertanto renderebbe il credito "pagabile";

alla luce delle citate disposizioni del citato regolamento europeo n. 549/2013, tuttavia, sembrerebbe desumersi, al contrario, che la cessione dei crediti fiscali non comporti affatto il superamento della capacità fiscale dei beneficiari, restando ferma la necessità della adeguata capienza fiscale del fruitore;

la Ragioneria generale dello Stato, nella citata nota allegata alla relazione tecnica del maxi-emendamento, con riguardo ad un ulteriore emendamento presentato al medesimo decreto-legge (emendamento 1.0.61, testo 2), relativo alla modifica dell'articolo 121, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2020, finalizzato ad includere, tra le spese per le quali può essere esercitata l'opzione per la cessione o per lo sconto in luogo della detrazione spettante, quelle sostenute per interventi relativi alla realizzazione di autorimesse o posti auto pertinenziali

anche a proprietà comune di cui all'articolo 16-*bis*, comma 1, lettera *d*), del testo unico delle imposte sui redditi (di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917), ha asserito che con riferimento a tale disposizione valgono le considerazioni espresse sul citato emendamento 1.0.60 testo 2;

analoga valutazione è stata effettuata con riferimento all'emendamento 30.217, relativo alla modifica dell'articolo 121, comma 2, del decreto-legge n. 34, in materia di opzione per la cessione del credito d'imposta o per lo sconto in luogo delle detrazioni fiscali, finalizzato a prevedere che la stessa si applichi anche in caso di acquisto di mobili ed elettrodomestici di cui all'articolo 16, comma 2, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63,

impegna il Governo:

1) a prevedere nel primo provvedimento utile che i soggetti beneficiari di crediti d'imposta per l'acquisto di beni strumentali tanto semplici quanto "4.0", nonché di quelli finalizzati alla ricerca, allo sviluppo, all'innovazione e alla formazione 4.0, possano optare, in luogo dell'utilizzo diretto, per la cessione anche parziale di detti crediti ad altri soggetti, inclusi istituti di credito ed altri intermediari finanziari, con facoltà di successive cessioni, stabilendo altresì: che i cessionari debbano poi utilizzare i crediti ceduti in compensazione con le medesime modalità e impegni finanziari per la finanza pubblica con le quali sarebbero stati utilizzati dal soggetto cedente; che la quota di credito non utilizzata nell'anno non possa essere usufruita negli anni successivi né possa essere richiesta a rimborso; che, inoltre, non trovino applicazione i limiti di cui all'articolo 34 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e all'articolo 1, comma 53, della legge 24 dicembre 2007, n. 244;

2) a valutare l'opportunità di estendere l'opzione della cessione dei crediti anche ad altri crediti d'imposta già disciplinati, tra cui in particolare il credito d'imposta sugli investimenti nel Mezzogiorno (articolo 1, commi da 98 a 108, della legge 28 dicembre 2015, n. 208), nonché nelle zone economiche speciali (articolo 5, comma 2, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91);

3) a disporre che, con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, siano definite le modalità attuative delle disposizioni relative all'esercizio dell'opzione, da effettuare in via telematica, prevedendo il visto di conformità sulla documentazione che attesti la cessione;

4) a costituire una piattaforma elettronica per la certificazione e per la circolazione dei crediti d'imposta per cui è consentita l'opzione della cessione in modo tale che detti crediti possano circolare, nella certezza del loro riconoscimento e del diritto.