



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE NELL'AMBITO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI
STRUMENTI DI INCENTIVAZIONE FISCALE CON PARTICOLARE
RIFERIMENTO AI CREDITI D'IMPOSTA

COMMISSIONE 6^A FINANZE E TESORO DEL SENATO DELLA REPUBBLICA



MARZO 2023



CORTE DEI CONTI

AUDIZIONE NELL' AMBITO DELL' INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI
STRUMENTI DI INCENTIVAZIONE FISCALE CON PARTICOLARE
RIFERIMENTO AI CREDITI D'IMPOSTA

MARZO 2023

Indice

Premessa	3
Le diverse tipologie di <i>tax expenditure</i> e il fenomeno crescente dei crediti d'imposta	3
Pregi e difetti dei crediti di imposta (in senso proprio)	8
Le detrazioni dell'ultimo biennio e l'ingorgo dei crediti di imposta	10
Profili di copertura delle spese fiscali	19
Considerazioni conclusive	19



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Presiedute dal Presidente Guido Carlino
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Carlo Chiappinelli, Ermanno Granelli, Mauro Orefice, Maria Teresa Polito,
Enrico Flaccadoro, Claudio Chiarenza, Maria Teresa Polverino;

Consiglieri:

Cinzia Barisano, Luisa D'Evoli, Luigi Caso, Giuseppe Imparato, Vincenzo
Chiorazzo, Rossella Bocci, Giampiero Pizziconi, Sergio Gasparrini, Angelo Maria
Quaglini, Michela Muti;

Referendari:

Patrizia Esposito.

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto
12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato
dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e, in
particolare, l'art. 6, commi 5-bis e 5-ter;

UDITO, nell'adunanza del 14 marzo 2023, i relatori Pres. Carlo Chiappinelli e
Pres. Enrico Flaccadoro;

DELIBERA

di approvare il documento contenente “Elementi per l’audizione della Corte dei conti presso la Commissione Finanze e tesoro del Senato della Repubblica nell’ambito dell’indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti d’imposta”.

I RELATORI

Carlo Chiappinelli
F.to digitalmente

Enrico Flaccadoro
F.to digitalmente

II PRESIDENTE

Guido Carlino
F.to digitalmente

Depositato in segreteria in data 17 marzo 2023

IL DIRIGENTE

Antonio Franco
F.to digitalmente

PREMESSA

La Corte dei conti è chiamata ad esprimersi nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti d'imposta.

Si tratta di un tema complesso, caratterizzato da una lunga serie di interventi normativi, che nel corso degli anni hanno profondamente dilatato l'area delle misure agevolative. Un tema di cui la Corte ha avuto modo di occuparsi più volte nell'ambito dell'attività di controllo¹ e da ultimo, in sede di audizione presso le Commissioni bilancio riunite della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica sul disegno di legge di bilancio 2023², ove si sono esaminati, in particolare, i contributi previsti a favore delle imprese per compensare l'aumento dei costi energetici.

Nel testo predisposto ci si sofferma sui fenomeni e sulle criticità emerse più di recente in relazione ad alcuni bonus e in particolare al cd. *Superbonus*, in un quadro normativo ulteriormente mutato con la emanazione del decreto-legge 16 febbraio 2023, n.11 (A.C. 889), che è intervenuto, in particolare, sulla possibilità di cessione dei crediti di imposta maturati.

LE DIVERSE TIPOLOGIE DI *TAX EXPENDITURE* E IL FENOMENO CRESCENTE DEI CREDITI D'IMPOSTA

Il Rapporto sulle spese fiscali allegato alla legge di bilancio per il 2023 censisce 626 unità agevolative, per un impegno finanziario di oltre 82 miliardi. Rispetto al precedente Rapporto si registra un aumento in termini di numerosità delle misure (da 592 a 626), ma

¹ Tra gli altri nel Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica (par. 10 Le agevolazioni fiscali, pag. 97 e segg.) sono state esaminate le dimensioni complessive del fenomeno delle *tax expenditure*, le diverse tipologie di agevolazioni e sono stati svolti alcuni approfondimenti sulle spese fiscali relative agli immobili; nella Relazione in materia di crediti di imposta per ricerca e sviluppo – Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, Deliberazione 5 marzo 2021, n. 4/2021/G. Sull'esame degli effetti patologici sulla gestione legati alle misure di incentivazione, che hanno indotto il Governo all'emanazione del decreto-legge 11 novembre 2021, n. 157, recante "Misure urgenti per il contrasto alle frodi nel settore delle agevolazioni fiscali ed economiche", finalizzato a contrastare i comportamenti fraudolenti nell'utilizzo dei benefici fiscali si è tornati in occasione dell'audizione sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024 (A.S. 2488. In tale occasione si è avuto modo di rilevare come "l'azione del legislatore volta a rinnovare con alcuni correttivi le agevolazioni edilizie, nel quadro di un solido sistema di vigilanza e di controllo dei comportamenti fraudolenti, oltre a rendere più certe le valutazioni sulle dimensioni finanziarie delle misure in termini di impatti sulla finanza pubblica, potrebbe permettere di programmare eventuali nuovi e diversi strumenti di intervento, volti a coadiuvare politiche più incisive di riduzione delle emissioni di CO2". Ancora elementi conoscitivi sulle spese fiscali sono stati forniti nell'ambito della Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2021, nella quale in particolare sono stati riportati elementi sui bonus edilizi e sull'ammontare delle compensazioni utilizzate fino ai primi mesi del 2022.

² Corte dei conti - Sezioni Riunite in sede di controllo - Audizione sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025 (A.C. 643).

una sostanziale invarianza degli importi: l'effetto finanziario previsto per il 2023 è pressoché uguale a quello censito per il 2022.

Le scelte metodologiche che guidano la redazione del Rapporto necessariamente portano ad includere/escludere elementi che dagli osservatori e studiosi possono essere considerati via via superflui o assenti. Si ricorda che l'approccio scelto dalla Commissione è *benchmark* legale o giuridico: si utilizza la legislazione tributaria effettivamente in vigore per definire il *benchmark* e si mira a identificare gli aspetti che si discostano dalla definizione generale o "normale". Si tratta dunque di enucleare i provvedimenti che costituiscono un elemento strutturale del tributo, da quelli che rappresentano un allontanamento o un beneficio per una platea ristretta di beneficiari. In questo quadro sono stati esclusi, quindi, quegli elementi che rappresentano: a) elementi costitutivi del disegno della progressività (come ad esempio le detrazioni per lavoro dipendente) e del rispetto dei principi costituzionali, b) scelte consolidate sulle basi imponibili o sulle aliquote (come il regime sostitutivo delle attività finanziarie o l'articolazione delle aliquote IVA su un livello di aliquota ridotta e super-ridotta)³, c) vincoli che derivano da Trattati internazionali (ad esempio le esenzioni e l'aliquota zero sulle esportazioni dell'IVA).

Nonostante il considerevole apporto informativo del Rapporto, che si arricchisce di anno in anno di nuove tavole, una lettura diacronica e "congiunturale" di questi dati va presa con estrema cautela, sia perché la normativa considerata si ferma al primo semestre dell'anno precedente a quello a cui gli effetti finanziari si riferiscono, sia perché i criteri di registrazione possono non essere sempre omogenei.

Ad esempio, in alcuni casi i provvedimenti complessi vengono condensati in un'unica spesa fiscale, sommando caratteristiche ed effetti finanziari di tutte le eventuali componenti, comprese le proroghe, mentre in altri casi le diverse componenti di un unico intervento vengono trattate separatamente. Questo, dunque, può influire sull'identificazione del "numero" delle spese fiscali⁴. Inoltre, gli impatti finanziari non sono presenti per un numero molto elevato di norme (quasi il 50 per cento) e dunque il riferimento al totale delle risorse, che dal punto di vista metodologico deve essere comunque considerato con cautela, può essere sottostimato.

La riduzione dell'onere di imposta a una particolare categoria di beneficiari o per un campo di incentivazione specifico può essere attuata con diversi strumenti, tra cui si ricordano deduzioni, detrazioni, esenzioni, riduzioni di aliquota e regimi forfettari o sostitutivi, per rimanere alle categorie principali.

A titolo di esempio si riportano le principali tipologie di spese fiscali che hanno effetti finanziari nel 2023 per natura dell'agevolazione e per tipologia di norma di introduzione, considerando sia il Rapporto sulle Spese fiscali del 2022, sia la legge di bilancio per il 2023. Si può notare come la maggior parte sia stata introdotta con legislazione ordinaria e nella sessione di bilancio, come dovrebbe essere previsto nel caso dell'Irpef, ma poco meno di un quarto è stato introdotto con decretazione di urgenza, strumento che determina spesso la necessità che sulla normativa iniziale di riferimento si intervenga con correzioni a più riprese. In particolare, 42 crediti di imposta sugli 89 censiti risultano introdotti con decreto-legge, fenomeno

³ La scelta di non includere il mancato gettito che emerge dall'adozione delle aliquote IVA ridotte e super-ridotte è una di quelle più controverse, anche per l'ingente ammontare delle risorse in gioco, che si aggira intorno a 40 miliardi di euro. Va comunque evidenziato che al primo semestre 2022 solo un paese UE, la Danimarca, adotta una sola aliquota, mentre la maggior parte dei paesi adotta almeno 3 aliquote.

⁴ A titolo di esempio si può notare che nell'ultima edizione del Rapporto vengono mantenuti provvedimenti per cui dovrebbero essere cessati gli effetti finanziari ma di cui si valuta probabile la loro proroga.

questo particolarmente rilevante negli ultimi 3 anni, quando risultano essere stati introdotti con tale modalità 39 dei 42 interventi complessivamente adottati.

SPESE FISCALI CON EFFETTI FINANZIARI NEL 2023 PER TIPOLOGIA E NORMATIVA DI INTRODUZIONE
(NUMERO)

	Legge Finanziaria /Bilancio	Decreto Legge	Decreto Legislativo	Legge ordinaria	Altra tipologia	Totale
Detrazioni	22	23	7	26	-	78
Crediti di imposta e bonus	33	42	5	9	-	89
Regimi forfetari, sostitutivi e speciali	45	22	8	40	-	115
Deduzioni, Esclusioni, Esenzioni, Riduzioni di aliquota, altro	90	70	38	186	3	387
Total	190	157	58	261	3	669

Fonte: Rapporto sulle spese fiscali per il 2022 e Legge Bilancio 2023

Per quanto riguarda le risorse complessive, aggiungendo al totale degli effetti finanziari per il 2023 identificato dal Rapporto sulle spese fiscali (82 miliardi) gli effetti dei principali provvedimenti introdotti con la legge di bilancio per il 2023, si arriva a 94 miliardi, di cui il 65 per cento corrisponde a misure in vigore da oltre 5 anni. Detrazioni e crediti di imposta impegnano metà delle risorse stimate, ma nel caso delle detrazioni corrispondono in massima parte a una normativa entrata in vigore da più di 5 anni, l'opposto per i crediti di imposta.

SPESE FISCALI: EFFETTI FINANZIARI PER IL 2023 (MILIONI)

	In vigore da meno di 5 anni	In vigore da oltre 5 anni	Totale
Detrazioni	- 2.284	- 25.029	- 27.313
Crediti di imposta e bonus	- 19.337	- 2.022	- 21.359
Regimi forfetari, sostitutivi e speciali	843	- 10.775	- 9.933
Deduzioni, Esclusioni, Esenzioni, Riduzioni di aliquota, altro	- 11.502	- 24.316	- 35.818
Totale	- 32.280	- 62.142	- 94.423

Fonte: Rapporto sulle spese fiscali per il 2022 e Legge Bilancio 2023

Negli ultimi anni, e in particolare dal 2019, si è fatto ampio ricorso alla categoria dei crediti di imposta le cui caratteristiche sono in parte sovrapponibili a quelle delle detrazioni. In entrambi i casi si tratta di strumenti che riducono i versamenti di imposta, ma non influiscono sul calcolo della base imponibile e dell'imposta lorda. Le detrazioni influiscono sul calcolo dell'imposta netta o dovuta di uno specifico tributo (dando luogo a compensazioni verticali), mentre i crediti di imposta che rilevano per le spese fiscali costituiscono sostanzialmente una modalità di estinzione del debito di imposta. Una detrazione, in via generale, è riferibile a una specifica imposta e non dà luogo a rimborso, per cui può essere usufruita solo fino a concorrenza con l'imposta lorda (capienza) e non può essere riportata a nuovo. Il credito di imposta, pur non potendo anch'esso essere

riportato a nuovo, può invece in alcuni casi dare diritto a rimborso e può essere portato in compensazione di diversi obblighi tributari e contributivi (compensazione orizzontale), allargando così l'ambito della capienza. Inoltre, non concorre alla formazione del reddito. Nell'attuale regime esistono tuttavia diversi limiti, quantitativi e procedurali, per la compensazione orizzontale dei crediti di imposta.

Solo una parte delle possibili tipologie di crediti di imposta è riconducibile alle agevolazioni o spese fiscali. Distinguendo le tre principali accezioni del termine credito di imposta – credito con l'erario per versamenti eccedenti il dovuto, crediti volti a eliminare le doppie imposizioni e crediti per sussidio o incentivazione - è solo con riferimento alla terza categoria che si possono individuare delle agevolazioni fiscali. In questo caso i crediti di imposta, detti anche crediti di imposta in senso stretto, hanno caratteri contigui a quelli delle detrazioni fiscali. Le detrazioni sono generalmente calcolate come percentuale di una specifica spesa (di solito con tetti), mentre alcuni crediti d'imposta possono prevedere meccanismi di determinazione più complicati, come ad esempio quelli di tipo "incrementale". In alcuni casi il credito di imposta può essere condizionato alla presentazione di una domanda di accesso all'agevolazione (a volte un *click day*) e in questo caso è frequente anche la presenza di un limite all'impegno delle risorse per la finalità selezionata⁵.

Anche se di non facile attuazione pratica, è in linea di principio possibile distinguere il caso di detrazioni e crediti di imposta a carattere di *sussidio*, che prevedono uno sconto fiscale legato a particolari settori, situazioni o spese meritevoli di protezione, dalla tipologia *incentivante*, dove si può rintracciare una premialità in ragione di scelte discrezionali fatte dai soggetti che concorrono al raggiungimento di obiettivi collettivi, come ad esempio gli investimenti in ricerca o il taglio delle emissioni climalteranti.

Il carattere di sussidio si riscontra più frequentemente nel caso delle detrazioni, in particolare per spese personali a valere sull'Irpef. In questo gruppo si possono ricomprendere anche i crediti di imposta di sostegno congiunturale, utilizzati sia nel periodo Covid, sia come sostegno alle imprese per l'aumento dei prezzi dell'energia.

Alla finalità incentivante concorrono sia detrazioni sia crediti di imposta. Tra i più rilevanti di quest'ultimo gruppo si possono ricordare quelli per le assunzioni di personale, per favorire la ricerca e lo sviluppo, l'acquisto di beni strumentali, e gli investimenti legati all'efficienza energetica e all'uso delle fonti energetiche rinnovabili.

Un caso particolare è l'incentivazione ibrida che consente la possibilità di trasformare detrazioni in sconto sul corrispettivo (cd. *sconto in fattura*) o in credito d'imposta cedibile, possibilità particolarmente rilevante nel caso degli incentivi legati

⁵ Esempi di crediti di imposta erogabili fino a concorrenza con il limite di spesa fissato sono il credito di imposta per investimenti in pubblicità, per l'acquisto di carta dei giornali, ma anche per l'acquisto dei purificatori d'acqua e dei mezzi di trasporto non inquinanti del 2020.

all'efficientamento energetico degli edifici⁶. In particolare lo sconto in fattura (per un importo massimo pari al corrispettivo dovuto) diventa il corrispettivo dei soggetti che hanno effettuato gli interventi, recuperato sotto forma di credito d'imposta, che può essere poi ceduto ad altri soggetti⁷; nel secondo caso la detrazione si trasforma in credito d'imposta di pari ammontare nel momento in cui viene ceduta dal soggetto beneficiario ad altri soggetti, compresi istituti di credito e altri intermediari finanziari.

La possibilità di cessione della detrazione, con una sua trasformazione in credito di imposta è stata introdotta dal comma 74 dell'art. 1 della legge n. 208/2015. Tale trasformazione era inizialmente prevista per le spese di riqualificazione energetica di parti condominiali solo per i soggetti impossibilitati a sfruttare la detrazione (ovvero che ricadevano nella *no-tax area*). Si trattava dunque di una fattispecie molto specifica volta a favorire la partecipazione agli incentivi di riqualificazione di condomini. Il decreto n. 34/2020 ha esteso questa possibilità a tutti i contribuenti – a prescindere da limiti di reddito – e ne ha allargato l'ambito a tutti gli incentivi legati all'adeguamento del patrimonio edilizio.

Tale caso di incentivazione ibrida, nel quadro di un ricorso massiccio ai crediti di imposta degli ultimi anni, si spiega con la rilevanza che è stata data al tema della incapienza delle detrazioni. Si tratta di un tema sensibile, perché collegato alla necessità di coordinare il sistema di prelievo con il sistema dei trasferimenti a favore delle famiglie meno abbienti, che è emerso anche in relazione alla *just transition strategy*, ovvero una visione inclusiva della politica energetica e ambientale che tenga conto dell'impatto distributivo avverso delle politiche di transizione energetica.

Il tema dell'impossibilità per i redditi bassi di poter fruire delle detrazioni è stato sollevato in particolare in relazione all'Irpef. Da più parti, negli anni, si è aperta una riflessione sulla opportunità che tali soggetti possano ottenere – per la parte non fruita – un'erogazione monetaria. In alcuni casi, questa possibilità è stata assimilata al concetto di imposta negativa sul reddito, dal quale tuttavia si differenzia notevolmente, dato che l'imposta negativa – nella sua forma pura – corrisponde ad un sussidio pari al prodotto tra l'aliquota di imposta del primo scaglione e la differenza tra il minimo esente e il reddito effettivo (nel caso, appunto, che il reddito sia inferiore al minimo individuato). Il rimborso delle detrazioni incapienti, di per sé, ha una finalità condivisibile; tuttavia, rischia di complicare il sistema sia in ragione del differente ruolo che le detrazioni assumono all'interno del sistema di imposizione, sia per il fatto che un effetto maggiore (e più trasparente) potrebbe essere ottenuto utilizzando espliciti trasferimenti monetari.

⁶ I settori più importanti per cui è possibile maturare lo strumento ibrido detrazioni/crediti di imposta sono: gli interventi di recupero del patrimonio edilizio, di efficienza energetica, di adozione di misure antisismiche, di recupero o restauro della facciata degli edifici esistenti (cd. *Bonus Facciate*), di installazione di impianti fotovoltaici, di installazione di colonnine per la ricarica dei veicoli elettrici, di superamento ed eliminazione di barriere architettoniche.

⁷ Tali crediti d'imposta cedibili sono utilizzati in compensazione con F24 sulla base delle rate residue di detrazione non fruita, e con la stessa ripartizione in quote annuali con la quale sarebbe stata utilizzata la detrazione. La quota di credito d'imposta non utilizzata nell'anno non può essere usufruita negli anni successivi e non può essere richiesta a rimborso. Inizialmente il contribuente aveva la possibilità di una sola cessione del credito d'imposta, poi le norme hanno permesso di effettuarne fino a sei (d.l. n. 17/2022 e poi d.l. n. 176/2022).

PREGI E DIFETTI DEI CREDITI DI IMPOSTA (IN SENSO PROPRIO)

Costituiscono pregi dei crediti di imposta in senso stretto – cioè quelli che configurano una agevolazione – i bassi costi di transazione della procedura, data la quasi generale automaticità del procedimento, e i tempi in via di principio certi quanto alla fruizione dell’agevolazione. La fruizione del credito di imposta corrisponde, in via generale, al recupero effettivo delle risorse, ma questo recupero incontra il limite della capienza – che è solo ampliata rispetto al caso della detrazione ma non illimitata - laddove non sia espressamente previsto il diritto di rimborso. Inoltre, come già anticipato, esistono crediti di imposta che possono essere fruiti fino al limite di un ammontare di risorse assegnato, superato il quale il sussidio o l’incentivo non può essere erogato. Dal lato dell’Amministrazione, oltre alla ricordata diminuzione dei costi amministrativi e di gestione, tra i pregi dei crediti di imposta da utilizzare in compensazione va ricordata la possibilità di monitorare “tempestivamente” l’andamento delle risorse complessive impegnate attraverso i flussi informativi dei versamenti effettuati mediante F24.

Tra i difetti dell’utilizzo di detrazioni e crediti di imposta, vanno segnalati l’automaticità, la limitata selettività, l’ampio spazio per comportamenti scorretti difficili da rilevare con tempestività e la connessa maggiore difficoltà dei controlli. Tale ultimo aspetto ha costituito e costituisce tuttora uno dei maggiori punti di debolezza delle agevolazioni erogate sotto forma di credito d’imposta, anche se alcune delle frodi più gravi collegate ai bonus edilizi sono state individuate e parte degli importi illecitamente conseguiti sono stati o saranno recuperati.

L’utilizzo di strumenti automatici attraverso i crediti di imposta, può inoltre rendere più difficile stimare *ex ante* le risorse pubbliche impiegate nella specifica politica e fa ritenere consigliabile l’opposizione di un limite alle somme utilizzabili⁸.

Con particolare riguardo agli incentivi alle imprese, la crescente integrazione dei mercati reali e finanziari e l’ampliarsi della disciplina degli Aiuti di Stato hanno messo in crisi sin dagli anni novanta il tradizionale disegno della politica industriale. Il perseguimento, almeno teorico, dell’idea di un mercato europeo unico e competitivo ha fatto sì che le agevolazioni sul lato fiscale assumessero crescente importanza come meccanismi incentivanti per spingere al rafforzamento e all’ammodernamento del capitale produttivo o dell’attività di ricerca.

⁸ Nel caso del credito di imposta legato alla legge n. 388/2000, ad esempio, il successo non preventivato dall’incentivo determinò il passaggio nel 2003 da uno strumento totalmente automatico senza limiti di spesa alla necessità di presentare una istanza per poter ottenere il credito, in modo da accettare solo le domande che rientrassero in uno stanziamento predeterminato.

La rinuncia alla selettività ha comportato in molti casi anche la rinuncia a una attenta modulazione degli interventi. Se si eccettua l'ipotesi degli incentivi per gli investimenti alle imprese, in cui le aliquote dei crediti di imposta sono frequentemente fissate in base alla dimensione di impresa, le altre forme di incentivazione adottano raramente una parametrizzazione esplicita, anche nel caso dell'efficienza energetica, dove la scelta tra diverse tecnologie e materiali non produce risultati omogenei.

Nel caso di incentivi agli immobili, ad esempio, è stato recentemente inserito un requisito legato al reddito familiare, che sembra voler spostare il focus dell'incentivo dall'immobile, indipendentemente dalla situazione sociodemografica e reddituale di chi effettua l'investimento, alla famiglia con riferimento al reddito equivalente. Si tratta dei requisiti introdotti per la possibilità di usufruire del *Superbonus* per le unità abitative monofamiliari: il decreto "Aiuti-Quater" (d.l. n. 176/2022) ha previsto che, per usufruire dell'incentivo, gli immobili devono essere classificati come abitazione principale e il contribuente deve avere un reddito di riferimento familiare equivalente non superiore a 15 mila euro⁹.

I comportamenti illeciti sono legati in primo luogo all'automaticità dell'incentivo che può essere richiesto e ottenuto senza aver sostenuto effettivamente la spesa prevista, ma anche alla circolazione – a tratti illimitata - e non adeguatamente monitorata dei crediti d'imposta. L'emergere di crediti di imposta "indebiti" ha, dunque, costretto il legislatore ad intervenire con una serie di correttivi per limitare le frodi e gli episodi di riciclaggio di denaro, tra cui le misure introdotte con il già ricordato d.l. n. 157 del 2021.

Le complicazioni e gli oneri procedurali che ne sono seguiti rischiano di far scomparire il pregio iniziale dell'automaticità. In particolare, il *plafond* di compensazione orizzontale è stato più volte variato – tuttora molto basso per i crediti IVA e invece innalzato per i crediti incentivanti fino a 2 milioni di euro - così come sono stati variati più volte il limite al numero di cessioni dei crediti e la ripartizione tra cedenti e cessionari della responsabilità di illeciti nel caso specifico del *Superbonus*.

Ulteriori ricadute negative derivano, almeno nel caso delle detrazioni di ammontare percentualmente più elevato, dall'indebolimento del ruolo di controllo del committente, stante la sua limitata partecipazione alla spesa, dalla non selettività degli interventi e, non ultimo, dall'andamento dei prezzi.

È evidente, dunque, la necessità di sviluppare un sistema di controlli, sia preventivi sia successivi, idoneo a prevenire le frodi e a salvaguardare l'effettiva utilità e qualità degli

⁹ Il reddito equivalente, che non può essere superiore a 15 mila euro annui, viene calcolato non in base all'ISEE ma escludendo completamente la componente patrimoniale e con una ennesima scala di equivalenza (o quoziente familiare) *ad hoc*, che non corrisponde né a quella dell'ISEE, né a quella del Reddito di Cittadinanza, né a quella utilizzata dall'Istat per la determinazione delle soglie di povertà.

interventi e la compatibilità degli stessi per la finanza pubblica, visto che rimane elevato il rischio di comportamenti elusivi di regole difficili da individuare senza adeguati strumenti di presidio tecnico-amministrativo.

LE DETRAZIONI DELL'ULTIMO BIENNIO E L'INGORGO DEI CREDITI DI IMPOSTA

Il crescente ricorso allo strumento del credito di imposta ha determinato nell'ultimo anno un vero e proprio "ingorgo", ovvero un ammontare molto elevato di crediti rispetto alla capienza generale del sistema.

Per rimanere agli strumenti più recenti e rilevanti per la posizione di imprese e famiglie tra il 2022 e il prossimo biennio si può far riferimento sia a quei crediti di imposta di puro sostegno, ovvero di aiuto a fronteggiare i costi dell'aumento dei prezzi dell'energia, sia alla massiccia trasformazione delle detrazioni in crediti di imposta legati agli interventi edilizi per l'efficientamento energetico.

Il regime dei crediti di imposta per aiutare le imprese a fronteggiare l'aumento dei costi delle materie prime energetiche (d.l. n. 4/2022) ha visto lo stanziamento di risorse per oltre trenta miliardi ed ha subito diverse modifiche in relazione alle tipologie di impresa (inizialmente solo le cd. energivore e gasivore), alle aliquote e alle scadenze con cui possono essere portati in compensazione i crediti di imposta maturati.

Per attuire gli impatti derivanti dall'impennata dei prezzi energetici è stato stanziato un contributo straordinario, sotto forma di credito d'imposta, parametrato alla spesa sostenuta per l'acquisto di elettricità e gas tra il 2022 e il primo trimestre 2023, a condizione che il prezzo di riferimento unitario abbia subito un incremento del costo superiore al 30 per cento relativo al medesimo periodo dell'anno 2019. Le aliquote in vigore per il credito di imposta del primo trimestre 2023 sono del 45 per cento per gli acquisti di gas naturale di tutte le imprese e gli acquisti di elettricità delle cosiddette imprese energivore e del 35 per cento per gli acquisti di elettricità di tutte le altre imprese. Un contributo straordinario, sempre sotto forma di credito di imposta, è stato previsto per il settore agricolo e della pesca con un'aliquota pari al 20 per cento della spesa sostenuta.

STANZIAMENTI PER CREDITI DI IMPOSTA PER ACQUISTI DI PRODOTTI ENERGETICI (MILIONI DI EURO)

	2022	2023
Crediti di imposta per acquisti gas e elettricità	20.265	9.847
- <i>Primo Semestre</i>	4.259	9.847
- <i>Secondo Semestre</i>	16.006	

Fonte: Decreti Legge e legge di bilancio per il 2023

Se anche gli ingenti stanziamenti hanno forse lievemente sovrastimato i costi energetici sostenuti dalle imprese, la spendibilità di questi crediti potrebbe essere stata meno facile del previsto, sia in termini di capienza delle imprese presso cui maturava il diritto al credito, sia in relazione alle possibilità di individuare soggetti cessionari. Testimonianza ne è il continuo allungamento delle scadenze per la fruizione dei crediti - che avevano un calendario inizialmente molto stringente - e l'allargamento del perimetro di cessione a terzi.

La legge n. 6/2023, di conversione del d.l. "Aiuti-Quater", ha allungato al 30 settembre 2023 il termine di compensazione di tutti i crediti di imposta maturati nella seconda metà del 2022 e nel primo semestre 2023, mentre per i crediti maturati nel primo semestre la scadenza per la compensazione è rimasta a fine 2022. Il limite temporale è stato allungato anche per il regime dei crediti di imposta maturati per l'acquisto di beni strumentali nel 2022 dalla legge di bilancio per il 2023.

La tabella sottostante evidenzia le compensazioni effettuate tramite versamenti F24 a seconda del semestre di maturazione di crediti nel corso del 2022. I crediti maturati nel primo semestre, valutati dalle relazioni tecniche in 4,2 miliardi sono stati compensati per circa 3,5 miliardi. Ulteriori 5,2 miliardi sono stati già compensati con riferimento al secondo semestre 2022.

COMPENSAZIONI PER CREDITI DI IMPOSTA PER ACQUISTI DI PRODOTTI ENERGETICI¹⁰

	2022	2023
Primo Semestre 2022	3.473	94
Secondo semestre 2022	3.058	2.167
Totale	6.531	2.261

Fonte: Agenzia delle Entrate

La detrazione c.d. *Superbonus*, prevista dal d.l. 34/2000 con aliquota al 110 per cento, costituisce un potenziamento delle detrazioni per l'efficientamento energetico e per le spese di consolidamento sismico (cd. *Ecobonus* e *Sismabonus*) già introdotte dalla legge n. 296/2006. L'innalzamento al 110 per cento dell'aliquota di detrazione, congiuntamente alla già menzionata sua possibile trasformazione in credito di imposta cedibile, rispondeva all'obiettivo di dare un forte impulso all'economia durante il delicato periodo Covid, in coerenza con una strategia di transizione energetica e, nel contempo, di allargare la platea degli utilizzatori di questo tipo di incentivi, rimuovendo *ab origine* il problema della mancanza di capienza tipico della detrazione¹¹.

¹⁰ I dati sulle compensazioni sono quelli disponibili al 5 marzo 2023.

¹¹ Come accennato, questa detrazione poteva essere trasformata, tramite lo sconto in fattura o direttamente, in credito di imposta e essere ceduta, così da configurare una forma ibrida.

La fissazione di una aliquota al 110 per cento da applicare ai costi sostenuti per gli investimenti per ottenere la detrazione costituiva un considerevole guadagno sia per i fruitori che avevano anticipato le spese e volevano utilizzare le detrazioni, sia per i cessionari. Il guadagno era poi tanto più elevato in considerazione del ridotto numero di rate (4 per le spese sostenute nel 2022) in cui era possibile sfruttare la detrazione o il credito di imposta. È bene sottolineare che un sussidio che copre interamente (anzi più che interamente in questo caso) il costo dell'intervento annulla il contrasto di interessi configurando la classica situazione del "terzo pagante": né il committente né l'esecutore dei lavori hanno interesse a contenere i costi dell'intervento se rimangono all'interno dei massimali previsti.

Alla convenienza determinata dall'aliquota del 110 va aggiunta l'iniziale ripartizione in 5 annualità (anziché le 10 previste dal preesistente sistema di incentivazione Ecobonus), poi ridotte a 4 per le spese sostenute nel 2022. Il decreto n. 34/2020, inoltre, aveva esteso senza particolari condizioni il meccanismo dello sconto in fattura e della cessione del credito a tutti gli interventi che accedono al Superbonus, all'Ecobonus, al Bonus Facciate e agli interventi di ristrutturazione edilizia e di manutenzione straordinaria.

Tali caratteristiche hanno determinato un enorme successo dei sostegni interessati dal d.l. n. 34/2020, tanto che l'importo degli investimenti autorizzati per il solo Superbonus ha raggiunto i 65 miliardi di euro a gennaio 2023 e il costo atteso per l'erario i 71 miliardi. A questi importi vanno aggiunti i costi dell'Ecobonus, dei Sismabonus, dei Bonus Facciate e Ristrutturazioni Edilizie che hanno visto accelerare gli investimenti nel 2021, proprio a seguito dell'estensione della possibilità di cessione dei crediti prevista dal d.l. n. 34/2020.

Secondo il Rapporto Enea, per l'Ecobonus, ad esempio, si contano 53 miliardi di investimenti tra il 2007, anno di introduzione del provvedimento, e il 2021. Si nota però una notevole accelerazione nel 2021, quando si sono registrati oltre un milione di interventi e gli investimenti hanno raggiunto i 7,5 miliardi di euro, con un risparmio energetico stimato in 2652 Gwh/anno. La stima del costo-efficacia degli interventi tra il 2014 e il 2021 ha oscillato tra i 7 e i 55 centesimi di euro per ogni kWh di energia risparmiato durante tutta la vita utile dell'intervento, con il costo più contenuto associato alle opere di coibentazione dell'involucro e quello più alto associato agli interventi di domotica.

CARATTERISTICHE DEGLI INTERVENTI INCENTIVATI CON IL MECCANISMO DELL'ECOBONUS

	Costo in Miliardi		Risparmio energetico in Gwh/anno	
	Valori assoluti	Media annuale	Valori assoluti	Media annuale
2007-2021	53,000	3,5	22.600	1.507
di cui 2014-2020	23,645	3,4	8.426	1.204
di cui 2021	7,537	7,5	2.652	2.652
	Cessioni e sconti in fattura	Compensazioni con F24		
2020	836	87,4		
2021	7.674	200		
2022	3.033	1.971		

Fonte: Enea e Agenzia delle Entrate per le Cessioni e le Compensazioni

Per il Superbonus si registravano oltre 91 mila asseverazioni nel 2021 che sono più che triplicate in un anno. Gli investimenti sono passati da 15 miliardi a 62,5 alla fine del 2022, con un costo medio degli interventi passato da 165 mila euro a 174 mila. Gli investimenti totali registrati dall'Enea hanno raggiunto alla fine di febbraio i 68,5 miliardi, per un costo complessivo atteso per l'erario di oltre 75 miliardi.

CARATTERISTICHE DEGLI INTERVENTI INCENTIVATI CON IL MECCANISMO DEL SUPERBONUS

	Fino al 31.12.2021			Fino al 31.12.2022			Fino al 28.02.2023		
	Mld €	Freq. (asseverazioni)	Costo medio (in 000 di euro)	Mld €	Freq. (asseverazioni)	Costo medio (in 000 di euro)	Mld €	Freq. (asseverazioni)	Costo medio (in 000 di euro)
Condomini	7,290	13.521	539,193	28,795	48,087	598,81	32,795	54.860	597,79
Edifici unifamiliari	5,084	47.916	106,111	23,732	208.622	113,76	25,191	221.138	113,92
Unità funzionalmente indipendenti	2,825	30.442	92,807	9,97	102.275	97,44	10,537	108.954	96,71
Castelli	0,000	1	346,572	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Investimenti ammessi in detrazione	15,200	91.880		62,493	358.984	174,08	68,523	384.952	178,00
Costo per l'erario	16,720			68,742			75,375		
Risparmio energetico (Gwh/anno)		2293,8			n.d.			n.d.	

Fonte: Enea

L'incentivo ha avuto un andamento certamente esplosivo nel corso del 2022, sia per il tempo necessario a completare gli interventi avviati nel difficile biennio delle restrizioni Covid, sia perché, alcuni specifici interventi (edifici costituiti da una sola unità immobiliare e unità funzionalmente indipendenti) dovevano completare il 30 per cento dei lavori a settembre 2022. Nel solo mese di settembre si sono registrati infatti investimenti per oltre 8 miliardi. Il risparmio energetico associato al *Superbonus* del 2021 è leggermente inferiore a quello previsto dall'Ecobonus lo stesso anno (2294 GWh/anno contro 2652 dell'Ecobonus). Va sottolineato però che i dati non sono immediatamente comparabili dato che nel totale delle spese del *Superbonus* sono incluse alcune voci (in particolare barriere architettoniche e installazione pannelli) a cui non è associato un valore di risparmio energetico. A fronte dei 68 miliardi totali di investimenti, sono state registrate cessioni e sconti in fattura per 48 miliardi. La differenza include una quota di investimenti per cui non c'è stata cessione e sconto in fattura, sfasamenti temporali nei dati e la difficoltà di trovare cessionari dei potenziali crediti. I 6,6 miliardi di crediti già compensati in F24 si riferiscono alle sole cessioni e si riferiscono alla quota annuale compensabile in ogni anno che dipende, dalle annualità in cui poteva essere detratta l'agevolazione originaria (4,6, o 10 anni a seconda della fattispecie).

DETRAZIONI, PRIME CESSIONI E CREDITI COMPENSATI IN F24 (SOLO SUPERBONUS)

	2020-2022	2020-feb 2023
Totale Investimenti ammessi in detrazione	62,493	68,523
Costo per l'erario tot. investimenti ammessi	68,742	75,375
Investimenti conclusi e ammessi in detrazione	46,631	53,184
Costo per l'erario investimenti conclusi	51,294	58,502
Prime cessioni e sconti in fattura (*)	47,951	48,502
Crediti compensati in F24 (**)	3,205	6,609

(*) dati riferiti al 1 marzo 2023

(**) dati riferiti al 5 marzo 2023.

Fonte: Enea per gli investimenti, Agenzia delle Entrate per le Cessioni e le Compensazioni

In sintesi, nel periodo che va dal 2021 ai primi due mesi del 2023, ai potenziali circa 30 miliardi di crediti legati alle spese energetiche delle imprese (da compensare interamente nell'arco del 2023, ma con possibilità di cessione), si possono sommare i 75 miliardi accertati dall'Enea per il Superbonus, a cui si stima vadano sommati almeno 60 miliardi di altri incentivi (Ecobonus, Sisma, Facciate, Ristrutturazioni...)¹². Si tratta di un ammontare indicativo¹³ ma estremamente ingente – più del doppio della quota di sovvenzioni del PNRR - che ha esaurito la capienza delle imprese che effettuavano i lavori oggetto dei bonus edilizi e ha messo sotto pressione, già nell'autunno del 2022, i “cassetti fiscali” delle imprese finanziarie che potevano essere i cessionari privilegiati di questi crediti di imposta. All'esaurimento dello spazio fiscale si è poi aggiunta una interpretazione restrittiva della responsabilità legata alla corretta esecuzione della procedura autorizzativa e degli stessi investimenti edilizi, che può rimanere anche sul cessionario del credito se non viene dimostrata una adeguata diligenza nell'acquisizione e nella verifica della documentazione.

Relativamente all'esaurimento della capienza fiscale dei cessionari, il decreto “Aiuti-Quater” (convertito dalla legge 6/2023) aveva riconosciuto la possibilità di un allungamento dei termini per avvalersi dell'agevolazione fiscale nei casi di cessione dei crediti d'imposta legati al *Superbonus*, aumentando in tal modo la capienza fiscale del cessionario. Si stabilisce infatti che, limitatamente ai crediti d'imposta le cui comunicazioni di cessione o di sconto in fattura sono state inviate all'Agenzia delle entrate entro il 31 ottobre 2022, sia possibile ripartire l'utilizzo del credito residuo in 10 rate annuali anziché nelle 4 previste.

¹² Per gli altri bonus non sono disponibili dati dettagliati come quelli forniti dal monitoraggio mensile dell'Enea. L'ordine di grandezza delle risorse interessate dagli altri bonus è dunque approssimativamente ricavabile dai dati sulle prime cessioni e sconti in fattura che, al netto del *Superbonus*, hanno raggiunto la cifra di 62 miliardi tra il 2020 e i primi mesi del 2023. Si veda a questo proposito la Memoria dell'Audizione del Direttore dell'Agenzia delle Entrate presso la VI Commissione della Camera dei Deputati del marzo 2023.

¹³ La somma va considerata come una mera indicazione delle risorse impegnate e non una stima della loro manifestazione in termini di cassa. Come ricordato nel testo, ogni bonus ha infatti uno specifico profilo temporale in cui può essere portato in detrazione o il cui credito di imposta può essere compensato in F24.

Si può peraltro notare che la possibilità di allungare le scadenze rende meno conveniente l'acquisto del credito in un quadro di inflazione e tassi di interesse crescenti.

Quanto ai profili di responsabilità, l'Agenzia delle entrate con la circolare 23/E del 2022 aveva ribadito che l'eventuale recupero della detrazione non spettante è effettuato nei confronti del soggetto beneficiario, e soggetti cessionari e che dunque ciascun cessionario deve aver preventivamente operato con la necessaria diligenza all'atto dell'acquisto del credito. Su questo quadro, che metteva a repentaglio le cessioni è intervenuta la legge n. 142/2022 (conversione d.l. "Aiuti-bis") limitando la responsabilità solidale ai casi di dolo e colpa grave. Tuttavia, diverse pronunce della Corte di cassazione nel corso del 2022 sono intervenute sul tema dei sequestri legati al bonus, confermando che il cessionario può subire un sequestro impeditivo del credito nel caso in cui si accertasse la nullità del contratto di cessione. E' dunque intervenuto nuovamente sul tema il decreto legge n. 11/2023, prevedendo all'articolo 1 (comma 1, lettera b) una forte riduzione dei profili di responsabilità solidale dei cessionari, nel caso le agevolazioni originarie fossero indebitamente fruite. Il concorso dei cessionari nella violazione, infatti, viene escluso se il cessionario ha acquisito adeguata documentazione – a parte il caso di dolo - e in ogni caso, anche l'assenza della adeguata documentazione, si specifica, non costituisce prova di dolo o colpa grave.

Il meccanismo di cessione multipla dei crediti, inizialmente detonatore di un boom degli interventi, ha dunque determinato - per raggiunta capienza e dubbi interpretativi sui profili di responsabilità dei cessionari - una crisi di liquidità sulla quale si è cercato di intervenire con ripetuti provvedimenti di aggiustamento del numero di cessioni, del numero di rateazioni e dei termini di responsabilità senza, peraltro, aver realmente sbloccato la situazione, tanto da suggerire anche l'introduzione di nuove garanzie pubbliche¹⁴. Per contribuire a sciogliere le difficoltà del mercato delle cessioni dei crediti di imposta, era iniziato nei primi mesi del 2023 un interessamento di Enti Locali e Regioni come potenziali acquirenti dei crediti. In questo quadro è intervenuto il decreto legge n. 11/2023 che ha escluso il coinvolgimento degli Enti appartenenti all'aggregato delle Pubbliche Amministrazioni come possibili cessionari dei crediti di imposta (articolo 1) e ha abolito la possibilità di cessione del credito legata ai bonus edilizi (articolo 2) per tutti gli interventi per i quali, alla data di entrata in vigore del decreto, non fosse stata presentata la documentazione di inizio lavori asseverata¹⁵. Risulta difficile quantificare al momento quanti sono gli investimenti che non ricadono nel nuovo regime, secondo cui l'agevolazione può essere usufruita solo come detrazione. I margini di profittabilità della disciplina antecedente al decreto-legge n. 11/2023 sono, infatti, certamente più ampi

¹⁴ Il decreto "Aiuti-Quater" ha infatti introdotto la possibilità per la SACE di concedere garanzie a favore dei prestiti che le banche concederanno alle imprese per trasformare in liquidità i crediti acquisiti a seguito di interventi rientranti nella disciplina del Superbonus.

¹⁵ Il divieto di cessione dei crediti di imposta non si applica, per quanto concerne il *Superbonus*, per gli interventi per cui sia stata presentata la comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) e la delibera assembleare per i condomini. Per gli interventi diversi dal *Superbonus* è sufficiente che sia stata presentata la richiesta del titolo abilitativo, o siano già iniziati i lavori per i casi dove il titolo abilitativo non è necessario. In caso di interventi in seguito ad acquisti per restauro conservativo è sufficiente che sia stato registrato il contratto preliminare.

rispetto a quelli del regime attuale ed è dunque ipotizzabile che la maggior parte degli investimenti potenziali siano effettivamente portati a compimento.

PROFILI DI COPERTURA DELLE SPESE FISCALI

Il tema delle agevolazioni fiscali come strumento di sviluppo, settoriale o complessivo, presenta risvolti che attengono anche alle procedure di valutazione dell'impatto di tali misure sulle grandezze di finanza pubblica e sul saldo di bilancio in particolare. Ciò con riguardo sia agli obblighi di informazione cui assolvere nell'elaborazione delle varie relazioni tecniche di accompagnamento ai provvedimenti legislativi sia alla stessa scelta di metodi coerenti e possibilmente più soddisfacenti avuto riguardo alla quantificazione di tali effetti finanziari.

I vari profili sono strettamente connessi, peraltro, e passano anche per una riflessione sulle stesse procedure previste nel nostro ordinamento a presidio dello storico problema delle modalità con cui garantire l'equilibrio tra oneri e compensazioni in riferimento a disposizioni di durata di medio periodo, soprattutto in casi particolarmente complessi come quelli in cui l'onere consista nella cd. spesa fiscale.

A questo riguardo, va rilevato che nella legge di contabilità n. 196 del 2009, mentre da un lato si prevedono – molto opportunamente - vincoli abbastanza stringenti di elaborazione ed esposizione di dati nelle relazioni tecniche in riferimento a rilevanti settori di spesa, come il pubblico impiego e la materia pensionistica (art. 17, comma 7) nonché in ordine alla sostenibilità delle clausole di neutralità (art. 17, comma 6-bis), non si prevedono analoghi obblighi per l'intervento consistente in agevolazioni fiscali. Ciò nonostante il fatto che, come la Corte ha avuto più volte modo di segnalare in riferimento ai più rilevanti provvedimenti con tali ultime caratteristiche, proprio in tale settore si siano storicamente determinati casi di pronunciata difficoltà sia nella calibrazione *ex ante* degli oneri netti, sia nella garanzia che nel tempo rimanga preservato l'equilibrio nell'andamento degli oneri rispetto a quello delle coperture¹⁶.

¹⁶ A titolo esemplificativo, con particolare riferimento al credito di imposta per “ricerca e sviluppo” è stato osservato (Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 4 del 2021), nello specifico settore considerato che l'eliminazione del limite legale della spesa erogabile, previsto originariamente dall'art.3, comma 1, del d.l. 145 del 2013, ma in realtà mai attuato e poi modificato a partire dal 2015, ha comportato l'aumento delle difficoltà di governo dell'evoluzione della spesa fiscale. Infatti, nonostante la previsione di limiti quantitativi per la spesa indicati da fonte regolamentare (dm 27.05.2015), la dimensione delle spese ammesse a

Per quanto concerne le stime *ex ante*, come la letteratura in materia ha da tempo messo in luce, uno dei fattori più rilevanti da considerare è il cd. “peso morto”, ossia la stima della quota di attività oggetto di agevolazione che comunque avrebbe avuto luogo e la cui agevolazione quindi finisce con il porre le premesse per un peggioramento dei saldi tendenziali, con conseguente necessità di copertura. In altre parole, una parte di dette attività si sarebbe svolta a prescindere dall’agevolazione, il che comporta, a parità di condizioni, una minore entrata (dovuta all’agevolazione) e quindi un peggioramento del saldo vigente.

Altro elemento da valutare in materia, sempre in riferimento alle stime *ex ante*, sta nel fatto che le attività oggetto di agevolazione – se non di carattere del tutto innovativo - possono comportare effetti di sostituzione di attività similari, il cui svolgimento comunque ha costituito un elemento che è andato a comporre la previsione di entrata di cui alla manovra varata in termini di bilancio, con il risultato che, anche per tal via, si potrebbero determinare vuoti di gettito rispetto ai “tendenziali” in essere.

Soprattutto in materia di agevolazioni fiscali, sullo sfondo rimangono poi due questioni metodologiche di rilievo.

In ordine alla quantificazione dell’onere netto della singola spesa fiscale, permane *in primis* il tema della valutazione dei cd. effetti indiretti, che, al di là della pur rilevante differenza tra quelli di carattere automatico e quelli di carattere discrezionale (in quanto legati a comportamenti individuali ovvero variabili esogene non sempre sotto controllo), continua a presentare profili di rilevante difficoltà operativa, con la conclusione che solo le valutazioni a consuntivo finiscono con il rappresentare la sede idonea per aver piena contezza delle conseguenze sul bilancio e in termini macroeconomici, il che però stride con gli obblighi di copertura, calibrati necessariamente sull’*ex ante*.

In secondo luogo, nella materia delle agevolazioni va considerata la questione circa la scarsa praticabilità della possibilità, concessa dalla legge di contabilità, di quantificare l’onere in termini non di previsione, bensì di tetto di spesa, in quanto si tratta di un

compensazione ha di gran lunga superato nel tempo gli stanziamenti di copertura. Si è in particolare manifestata l’esigenza di un puntuale monitoraggio sugli effetti della misura, attività certo complessa, ma non irrealizzabile, soprattutto attese le precise indicazioni normative in tal senso ed il tempo trascorso dall’introduzione della misura stessa. In tale contesto, anche le scelte del legislatore in ordine all’assetto strutturale del credito d’imposta, dimostrano l’esigenza di un adeguato sistema di verifica dell’efficacia del credito d’imposta per ricerca e sviluppo.

meccanismo, quest'ultimo, che, sebbene garantista dal punto di vista della tenuta complessiva dei saldi di bilancio, introduce però un oggettivo elemento di incertezza nella posizione del potenziale beneficiario dell'intervento agevolativo. Il rischio è quindi di vanificare l'intento della singola disposizione di incentivo, sia esso di carattere settoriale ovvero complessivo, nel momento in cui si rende difficile ogni programmazione finanziaria ed operativa nell'incertezza circa il *quantum* dell'incentivo da percepire, se sottoposto a riparto per rispettare il tetto di spesa in funzione inversa rispetto alle richieste.

Tutto ciò non sembra sempre essere stato sempre oggetto di accurate analisi da parte delle relazioni tecniche che hanno accompagnato i vari provvedimenti, soprattutto di proroga, di agevolazioni fiscali, nonostante l'ampia modellistica disponibile e basata sulla microsimulazione, in virtù della quale ci si sarebbe potuto ragionevolmente attendere non la periodica, acritica riproposizione delle stime precedenti, ma un'adeguata riconsiderazione alla luce dell'esperienza concretamente determinatasi. Ciò forse anche in conseguenza dell'assenza di una norma, nella legge di contabilità, che imponga obblighi informativi e metodologici in tal senso.

Quanto al secondo aspetto evidenziato, ossia il rispetto dei vincoli procedurali in ordine alla garanzia nel tempo del mantenimento di un congruo parallelismo tra oneri e coperture, anche qui la vicenda (in particolare) delle agevolazioni fiscali contribuisce a mettere in luce l'incongruità della modifica intervenuta nel 2016 nella legge di contabilità, come a suo tempo segnalato dalla Corte, circa il più generale meccanismo delle cd. clausole di salvaguardia.

Si ricorda infatti che, per le leggi ordinarie, il regime previgente poneva l'obbligo al legislatore di individuare con chiarezza, nello stesso provvedimento dettante il beneficio, le modalità - da individuare con norma - con cui far fronte ad eventuali scostamenti tra oneri e coperture nel corso del tempo. Anche forse sulla scorta della non felice applicazione in via analogica del meccanismo alla legge di bilancio (cd. "clausole IVA"), che ha consentito talvolta di dar corso ad interventi con compensazioni future, il regime procedurale in questione, relativo alle leggi ordinarie, fu ritenuto troppo rigido e, con la citata riforma del 2016 (con la legge n. 163), si passò ad un sistema basato su indicazioni di carattere procedurale.

In estrema sintesi, in caso di scostamento nel primo anno di vigenza della singola norma si sarebbero dovuti attivare interventi a carico del bilancio del singolo dicastero interessato oppure, come secondo passaggio in caso di insufficienza, si sarebbe dovuto procedere ad una riduzione di spesa orizzontale tra i vari bilanci dei ministeri con apposito dPCM ed infine si sarebbe potuto intervenire con un provvedimento legislativo *ad hoc*, fermo rimanendo che, negli anni successivi, sarebbe stata la manovra di bilancio la sede per chiudere il *gap* tra oneri e compensazioni, sia pur agendo “prioritariamente” sul lato dell’onere (art. 17, commi 12 e ss, della legge di contabilità n. 196).

Si tratta di un meccanismo che continua a presentare elementi di farraginosità e di scarso realismo, risultando calibrato, infatti, per un verso, su tagli di spesa per finalità compensative che possono risultare concretamente, per molte ragioni, poco realizzabili e, per altro verso, su ipotesi di “scopertura” di carattere quantitativamente marginale, che non sembra essere il caso delle agevolazioni fiscali, per rimanere al tema in esame. Non casualmente, pertanto, la riforma non sembra aver sortito effetti apprezzabili, sottraendo di fatto il legislatore dall’obbligo di indicare, contestualmente alla proposizione dell’intervento, un meccanismo automatico di aggiustamento in caso di differenza, anche nel corso del tempo, tra oneri e compensazioni e svuotando in tal modo il senso dell’obbligo di copertura al di là dell’anno iniziale.

Anche questo può costituire un motivo di riflessione, ove si dovesse aprire una stagione di riconsiderazione della legge di contabilità, con particolare riguardo al tema della cd. spesa fiscale, che continua a presentare rilevanti problemi di quantificazione degli effetti finanziari proprio per l’elevato numero delle variabili coinvolte, alcune delle quali di natura esogena.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Le risorse pubbliche assorbite da detrazioni e crediti di imposta tra il 2021 e il 2022 sono state particolarmente rilevanti. Il governo in carica ha confermato e anticipato il *decalage* delle aliquote dei crediti di imposta (al 90 per cento per il 2023 per il *Superbonus*, al 60 per cento per il Bonus Facciate nel 2022, non prorogato per il 2023), e soprattutto ha sospeso la cedibilità dei crediti, riducendo così drasticamente la convenienza ad attuare

gli investimenti sovvenzionati. Tuttavia, anche a fronte di una forte riduzione dei flussi annuali, le rate di compensazione nei prossimi anni avranno un impatto non trascurabile e ancora non del tutto quantificabile sulle entrate fiscali.

Questo straordinario ammontare di risorse – non inferiore a 135 miliardi per i soli bonus edilizi - ha prodotto certamente un aiuto e uno stimolo di grande rilevanza al sistema economico, ma ha anche impegnato una quota di risorse considerevole, comportando una diversa distribuzione delle risorse tra le “missioni” della spesa pubblica. Con riferimento al solo *Superbonus*, lo scarto tra le stime iniziali previste dalle varie relazioni tecniche dei provvedimenti (dal decreto-legge n. 34/2020 ai successivi nove interventi normativi) è infatti particolarmente consistente: a fronte dei 12 miliardi iniziali previsti dal decreto-legge n. 34/2020 gli interventi di proroga hanno portato le attese delle risorse impegnate a 33 miliardi¹⁷, a fronte di un onere per l'erario al momento stimato in oltre 75 miliardi. L'ammontare delle risorse impegnato nei bonus legati all'edilizia è, in definitiva, cresciuto oltre ogni previsione iniziale e senza che si fosse realmente in grado di fermare il lievitare delle detrazioni e dei crediti di imposta e, purtroppo, i casi di frode. Nel caso di bonus così innovativi - nell'ammontare dell'incentivazione, nei meccanismi di circolazione dei crediti, nelle tecnologie promosse etc. - sarebbe stato certamente consigliabile introdurre dei limiti di stanziamento, raggiunti i quali si sarebbe potuta avviare una approfondita riflessione sull'efficacia dell'incentivazione e, quindi, sulla sostenibilità finanziaria della misura. Inoltre, le risorse impegnate non sembrano essere state sufficientemente focalizzate né con riferimento ai soggetti fragili e realmente bisognosi dello stimolo, né agli obiettivi di efficienza energetica di lungo periodo, che richiederanno interventi continuativi nei prossimi anni.

Oltre a contribuire alla riduzione delle emissioni climalteranti e a una maggiore indipendenza energetica, l'incremento di efficienza energetica degli edifici residenziali e l'incentivazione dei pannelli solari potrebbe essere una importante arma contro la povertà energetica delle famiglie. Esistono diversi indicatori di povertà energetica, ma si stima che tra l'8 per cento e il 18 per cento delle famiglie possa essere considerata vulnerabile, a seconda dell'indicatore prescelto¹⁸. Le famiglie vulnerabili sono anche quelle che hanno maggiori difficoltà ad accedere agli incentivi anche per barriere di conoscenza e delle risorse iniziali che possono servire per avviare la pratica e purtroppo i provvedimenti di Ecobonus e Sismabonus hanno dato per scontato il coinvolgimento delle famiglie vulnerabili sulla sola base dell'incentivazione monetaria,

¹⁷ Complessivamente, hanno contribuito a disegnare la normativa 7 decreti-legge e 3 leggi di bilancio (per il 2021, 2022 e 2023). Per i dettagli si vedano le memorie del Dipartimento delle Finanze e dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio depositate per questa stessa indagine conoscitiva.

¹⁸ Si veda ad esempio il sito dell'*Energy Poverty Advisory Hub* per i dati europei o l'Osservatorio Italiano sulla Povertà energetica per i dati nazionali.

senza interventi mirati e senza tener conto che la maggior parte delle famiglie vulnerabili può non essere proprietaria dell'abitazione in cui risiede. A titolo di esempio, le detrazioni per risparmio energetico nelle dichiarazioni Irpef dell'anno di imposta 2020 – un anno rappresentativo solo per l'Ecobonus con limitata cedibilità del credito - hanno riguardato il 6 per cento dei contribuenti con meno di 40.000 euro e circa il 40 per cento di quelli con oltre 150 mila euro. Sul fronte delle politiche di medio periodo, la proposta di direttiva sull'efficienza del patrimonio immobiliare che fa parte del pacchetto "Fit for 55" prevede un adeguamento minimo alla classe energetica D per gli edifici residenziali esistenti entro il 2033 e il raggiungimento di classi più elevate per gli edifici di nuova costruzione. Si richiede dunque il raggiungimento di target che prevedono in molti casi il salto di tre classi di efficienza energetica, visto che l'Enea stima che il 60 per cento del patrimonio residenziale italiano sia classificabile in classe G o F.

Sul fronte della finanza pubblica, oltre all'impegno per la copertura delle risorse, in parte provenienti dal PNRR, si pone il tema degli effetti sui saldi. La possibilità di cessione del credito di imposta aperta dal d.l. n. 34/2020 (diversi soggetti e ripetute cessioni dello stesso credito) ha configurato – secondo l'ultima versione del manuale Eurostat - il caso di "credito pagabile" (o "*non-wastable*") che va iscritto tra le uscite nel momento in cui il credito diventa per l'erario definito, secondo un criterio di competenza¹⁹. Questa interpretazione è stata recepita dall'Istat che ha proceduto a una revisione dei deficit tra il 2020 e il 2022 per l'entità dei crediti maturati, modificando il rapporto deficit/Pil di diversi punti (dal 9,5 al 9,7 nel 2020, da 7,2 a 9,0 nel 2021 e da 5,6 a 8 nel 2022). Per quanto la classificazione dei crediti in base al criterio di cassa o di competenza sia tuttora oggetto di dibattito, la riclassificazione ha certamente incrementato la trasparenza dell'impatto dell'utilizzo dei crediti di imposta sui conti pubblici. Adottare il criterio di competenza ha implicato operare una correzione dei saldi sugli esercizi passati, in anni in cui i meccanismi di coordinamento della politica fiscale a livello europeo sono stati sospesi e dunque non ci sono state immediate ripercussioni nella percezione dei mercati e a livello di coordinamento della politica fiscale. Il decreto n. 11/2023, bloccando la possibilità di cessione, ha dunque riportato le detrazioni nella definizione di crediti "non pagabili" che quindi possono essere contabilizzati con un criterio di cassa. Tuttavia, come discusso, è ancora difficile quantificare i crediti di imposta o gli sconti in fattura che devono ancora emergere ma possono conservare la possibilità di cessione, determinando dunque un altro insieme di crediti "pagabili", che avranno un diretto impatto sul deficit 2023.

¹⁹ Si veda il paragrafo 2.2.2.4. Recording of tax credits del Manual on Government Deficit and Debt, Eurostat, Edizione 2022, Gennaio 2023.

Per la sostenibilità è però necessario guardare anche agli effetti sull'economia reale. Certamente le ristrutturazioni edilizie hanno determinato un contributo alla crescita dell'attività economica e dell'occupazione, che ha anche favorito un recupero del gettito attraverso le imposte dirette e l'IVA. È al momento prematura una valutazione sull'entità della crescita generata – stimata comunque intorno all'1 per cento del Pil nel 2022²⁰ - e dell'incremento di gettito che può ipotizzarsi non trascurabile, ma a questi aspetti positivi vanno contrapposti i forti aumenti dei prezzi dei materiali e dei capitolati, aggravati dalla presenza del già ricordato fenomeno del “terzo pagante”. Tali aumenti, uniti all'impennata dei prezzi dell'energia, hanno determinato una spirale che, in alcuni casi, ha messo in crisi anche il sistema dei massimali di spesa e dei prezzi di riferimento introdotti nell'intento di limitare la crescita dei costi che davano diritto alla detrazione.

Il sistema delle incentivazioni fiscali per l'edilizia, erogate attraverso detrazioni e crediti d'imposta, si presenta dunque estremamente complesso, frammentato e incerto, conseguenza di una lunga sequenza di interventi normativi introdotti con la decretazione di urgenza in assenza di un disegno organico. L'improvvisa abolizione della possibilità di cessione, pur con una lunga fase di transizione, acuisce i problemi di liquidità creatisi con l'esaurimento della capienza fiscale delle imprese e dei potenziali cessionari e accentua il carattere di potenziale regressività dei sussidi, certamente d'ora in poi utilizzabili solo in presenza di ampia capienza fiscale²¹ da parte dei beneficiari. Inoltre, le troppe fattispecie esistenti, caratterizzate da discipline non omogenee - per tipologia di immobile e proprietà, aliquote, rate, possibilità di cessioni e profili di responsabilità - rendono il quadro difficilmente governabile sul piano tecnico e amministrativo, anche in relazione alle concrete possibilità di controllo.

Occorre, dunque, da un lato semplificare il sistema e dall'altro effettuare scelte sui settori di impiego delle risorse ritenuti prioritari, selezionando gli interventi in coerenza con gli obiettivi di interesse generale in un'ottica di lungo periodo, e modulando l'intensità dell'aiuto in relazione a obiettivi specifici.

²⁰ Si vedano le valutazioni dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio e, da ultimo, OCPI (2023).

²¹ Si veda Corte dei conti (2021) dove si notava che le agevolazioni per l'efficienza energetica precedenti al decreto 34/2020– il regime Ecobonus - avevano un effetto nettamente regressivo visto che erano utilizzate da poco meno di un quarto dei contribuenti più ricchi (ultimo ventile) e da meno del 2 per cento degli appartenenti alla metà più povera in termini di reddito complessivo. Per una analisi della concentrazione dei beneficiari si veda anche la memoria dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (2023).

Le ingenti risorse destinate all'efficienza energetica con il *Superbonus* hanno fino ad ora permesso di intervenire su meno di 400 mila immobili, una quota notevolmente ridotta rispetto ai 57 milioni di unità immobiliari e ai circa 20 milioni di abitazioni principali esistenti nel nostro Paese. L'indiscriminato "libero accesso" ai benefici, pur mitigato, per quanto riguarda il *Superbonus* delle unità unifamiliari, dalle limitazioni soggettive (reddito familiare) e oggettive (abitazione principale) introdotte dal 2023, favorisce comunque i proprietari più dotati di risorse (finanziarie, ma anche tecnico-professionali). Quanto al sistema dei controlli, esso appare oggi in linea di massima idoneo a prevenire le vere e proprie frodi connesse alla creazione fittizia di crediti, ma poco in grado di assicurare l'effettiva qualità, utilità e durata degli interventi finanziati.