

SENATO DELLA REPUBBLICA
VI COMMISSIONE - FINANZE E TESORO

AUDIZIONE SUGLI STRUMENTI DI INCENTIVAZIONE FISCALE
CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AI CREDITI DI IMPOSTA

Audizione del Direttore Generale delle Finanze
Giovanni Spalletta

Roma, 2 febbraio 2023

Sommario

1.	Un quadro quantitativo delle <i>tax expenditures</i> in Italia	8
2.	I crediti di imposta per gli investimenti "Transizione 4.0"	10
3.	Il credito di imposta in R&S	13
4.	I crediti d'imposta per il Mezzogiorno	18
5.	I bonus edilizi.....	21
5.1	<i>Il miglioramento del disegno dei bonus edilizi in relazione alle risorse assorbite</i>	22
5.2	<i>La cessione di crediti fiscali, abusi e irregolarità</i>	24
5.3	<i>La problematica dei "crediti incagliati"</i>	29
6.	I crediti d'imposta energia, gas naturale e carburante.....	33
7.	Alcune osservazioni conclusive sui principi e sulle prospettive di riordino degli strumenti di incentivo fiscale	36

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

Ringrazio la Commissione Finanze e Tesoro per l'invito a contribuire al dibattito sugli strumenti di incentivazione fiscale, con riferimento in particolare ai crediti di imposta.

Gli strumenti di incentivazione fiscale rilevano non soltanto sotto il profilo di politica tributaria, tenuto conto che incidono sui tratti dei singoli tributi e del sistema tributario, ma anche sotto il profilo degli obiettivi di politica economica e sociale nonché sotto il profilo dei costi e quindi della politica di bilancio.

Sotto il profilo di politica tributaria, le spese fiscali, in deroga al sistema tributario di riferimento, rappresentano imposte non riscosse in ragione di un trattamento fiscale specifico o preferenziale di determinati contribuenti o settori economici. Costituiscono dunque una "deviazione" rispetto a una regola fiscale di riferimento (cd. *benchmark*), e possono assumere molte forme, tra cui deduzioni dalla base imponibile, crediti di imposta, esclusioni ed esenzioni, aliquote ridotte e differimenti di pagamenti dei tributi. Si tratta dunque di abbattimenti del debito di imposta imputabili a previsioni legislative che producono sul bilancio pubblico un effetto analogo ad aumenti di spesa.

Ricordo che i tre approcci utilizzati dalla letteratura economica per definire il benchmark sono: i) un approccio concettuale che identifica il sistema fiscale di riferimento con un modello teorico di tassazione; ii) un approccio normativo che identifica il sistema fiscale di riferimento con il sistema fiscale a legislazione vigente; iii) un approccio di sussidio di spesa che considera tax expenditures soltanto quelle misure che presentano chiare analogie con sussidi di spesa.

In Italia, con il decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 160, attuativo della legge delega fiscale 11 marzo 2014, n. 23, è stata istituita una specifica commissione tecnica, incaricata di redigere annualmente il Rapporto delle tax expenditures che viene allegato allo Stato di previsione dell'entrata del Bilancio dello Stato. Ai fini dell'individuazione, del monitoraggio delle spese fiscali e del coordinamento con le procedure di bilancio, la Commissione ha adottato un approccio normativo che consiste nel valutare se ciascuna agevolazione rappresenti una caratteristica strutturale del tributo, riferita cioè al suo assetto "normale", oppure rappresenti una deviazione dalle previsioni legislative effettivamente in vigore.

Sotto il profilo degli obiettivi di politica economica e sociale, i trattamenti agevolativi di favore possono essere funzionali al perseguimento di finalità generali. Un esempio interessante, sia dal punto di vista della politica industriale, sia per il profilo in termini di contabilità pubblica, riguarda i sussidi pubblici, anche sotto forma di crediti di imposta, che si prefiggono di incentivare gli investimenti in Ricerca e Sviluppo (R&S) o che più in generale influenzano il grado di innovazione nei processi di produzione e di consumo e rappresentano, quindi, nel lungo periodo un fattore importante per la competitività e la produttività delle imprese per la crescita economica del nostro Paese. Altro esempio è quello dei cd bonus edilizi, che si innestano in un processo più ampio di rinnovamento del patrimonio edilizio del Paese nel perseguimento anche di obiettivi di un maggior efficientamento energetico. Questo che ha consentito l'inserimento delle misure tra quelle finanziate a carico del PNRR.

Sotto il profilo dei costi e quindi della politica di bilancio, i trattamenti agevolativi di favore danno luogo ad una mancata entrata ed hanno, quindi, un costo per il bilancio pubblico.

In anni recenti, a seguito della crisi finanziaria del 2008 e dell'esigenza di adottare misure di consolidamento fiscale, in Italia si è nuovamente acceso l'interesse per un censimento delle agevolazioni fiscali.

Nell'ambito del riordino complessivo della contabilità pubblica operato con legge 31 dicembre 2009, n. 196, è stato previsto che il censimento di tutte le misure di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta e dei regimi di favore fosse incluso nella nota integrativa dello Stato di previsione dell'entrata del bilancio annuale dello Stato, con l'obiettivo di inserire in modo organico il monitoraggio delle spese fiscali all'interno del processo di bilancio, al fine di renderne possibile un'efficace azione di revisione.

In linea con le *best practices* internazionali, queste innovazioni legislative sono state motivate dall'esigenza crescente di miglioramento della trasparenza dei conti e del processo di approvazione del bilancio.

A legislazione vigente, il Rapporto sulle spese fiscali della Commissione Tecnica dovrebbe quindi costituire la base informativa di un Rapporto Programmatico annuale da inserire

nella Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (NADEF), che dovrebbe esplicitare gli indirizzi per disegnare interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali. La manovra di bilancio, infine, dovrebbe introdurre le misure di dettaglio per procedere alla revisione.

Come ormai ampiamente riconosciuto, gli strumenti di incentivazione fiscale presenti nel sistema tributario italiano necessitano di una razionalizzazione ampia e organica, che tenga conto della complessità e della molteplicità degli obiettivi che sono loro affidati.

Nell'attuale fase congiunturale, la razionalizzazione degli incentivi fiscali dovrebbe assumere come finalità principale quella di sostenere la crescita della nostra economia – fortemente provata dagli effetti innescati dalle recenti crisi, che hanno prodotto inevitabili ricadute sul tessuto economico, produttivo e sociale del nostro Paese, cui si associa l'esigenza di conferire al sistema tributario un maggior grado di certezza, semplificando le norme tributarie.

A differenza di altre tipologie di agevolazioni fiscali (deduzioni, esenzioni, riduzioni di imposta), che incidono sulla determinazione del reddito imponibile o dell'imposta – e che, pertanto, non consentono di determinare in via preliminare e astratta il reale "vantaggio fiscale" per il singolo contribuente e l'effettiva "spesa" per l'Amministrazione – i crediti d'imposta consentono di determinare *ex ante* l'ammontare del beneficio e di monitorare nel tempo la spesa in termini di risorse stanziare.

In virtù di tali caratteristiche i crediti d'imposta costituiscono oggi uno degli strumenti più utilizzati dal legislatore in ambito tributario al fine di:

- 1) favorire lo sviluppo economico, a livello nazionale o solo di determinati territori, incentivando specifici investimenti da parte delle imprese;
- 2) riconoscere in capo agli acquirenti, spesso consumatori finali, uno sconto sul prezzo di acquisto di determinati prodotti o servizi;
- 3) ristorare e sostenere le imprese in conseguenza di calamità naturali o di *shock* dell'economia.

In relazione alle diverse finalità sopra esposte, è possibile distinguere, quindi, i crediti d'imposta in:

- 1) crediti d'imposta aventi natura agevolativa (esempi classici sono i crediti d'imposta per gli investimenti in beni strumentali e il credito d'imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo);
- 2) crediti d'imposta riconosciuti a titolo di rimborso a fronte di uno "sconto" sul prezzo di vendita praticato dal venditore o fornitore (quali, ad esempio, gli incentivi per la rottamazione delle auto e i crediti d'imposta correlati ai bonus edilizi);
- 3) crediti d'imposta aventi la natura di sussidio o di vero e proprio ristoro (quali quelli concessi in occasione di calamità naturali o, più recentemente, al fine di ridurre i costi delle imprese per l'energia elettrica e il gas naturale).

Naturalmente, la previsione di crediti d'imposta a beneficio delle imprese – al pari dei contributi diretti e di ogni altra forma di "agevolazione" – richiede una valutazione alla luce della normativa europea in materia di aiuti di Stato allorché la misura sia rivolta a beneficio esclusivo di talune imprese, taluni settori o produzioni ovvero limitata a specifici territori.

Dal punto di vista pratico, i crediti d'imposta, come noto, sono fruiti dai beneficiari sotto forma di minore versamento delle imposte dovute in sede di dichiarazione (c.d. "*compensazione interna*") o, anche in riduzione dei contributi previdenziali o di altri tributi, mediante il modello di versamento unificato F24 ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241 (c.d. "*compensazione esterna*").

La "popolarità" dello strumento è dovuta anche alla circostanza che, a differenza di altri sussidi statali – concessi a valle di istruttorie da parte della Pubblica Amministrazione, quali i contributi – il credito d'imposta può essere riconosciuto e fruito dal beneficiario anche "in via automatica" al verificarsi di un determinato presupposto (ad esempio, la realizzazione di specifici investimenti) rinviando ad un momento successivo l'effettuazione dei controlli da parte dell'Amministrazione finanziaria.

Tale caratteristica – anche se molto apprezzata, da più parti, per la rapidità dei tempi di fruizione e la facilità di utilizzo – può rappresentare, tuttavia, un *vulnus* in quanto la verifica *ex post* dei presupposti e delle condizioni per la spettanza del beneficio può comportare – in misura maggiore rispetto ai sussidi soggetti ad una procedura di concessione con controllo *ex ante* – le contestazioni, nei confronti dei contribuenti, di fruizioni indebite (per errori commessi in buona fede ovvero, anche, per abusi da parte di taluni soggetti).

In linea con i contenuti principali dell'indagine conoscitiva, dopo brevi cenni sugli impatti quantitativi delle spese fiscali nel nostro sistema tributario, mi soffermerò in particolare sull'analisi di alcuni crediti di imposta che rappresentano chiaramente le tre diverse tipologie di crediti d'imposta sopra esposte e che cumulativamente costituiscono oltre il 60% del totale dei crediti d'imposta compensati in F24 nel 2022.

Mi riferisco, in particolare, *i*) ai crediti d'imposta per gli investimenti in beni strumentali Transizione 4.0 e al credito d'imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo che costituiscono strumenti di politica economica di carattere generale in favore di tutte le imprese localizzate nel territorio nazionale; *ii*) al credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno che rappresenta una misura di aiuto "territoriale" (e, pertanto, soggetta, alle regole europee in materia di aiuti di Stato) finalizzata allo sviluppo di determinati territori; *iii*) ai crediti d'imposta correlati ai bonus edilizi che consentono ai proprietari degli immobili oggetto di ristrutturazione di ridurre l'esborso finanziario relativo ai lavori effettuati; *iiii*) ai crediti d'imposta per l'acquisto di energia elettrica, gas naturale e carburante che rappresentano misure di sostegno alle imprese in questa difficile fase economica.

Analizzerò infine anche alcuni principi funzionali al riordino degli strumenti di incentivazione che, in prospettiva, dovrebbero trovare collocazione all'interno del processo organico di riforma del sistema tributario che il Governo si appresta a varare con la legge delega in materia fiscale.

1. Un quadro quantitativo delle *tax expenditures* in Italia

Come ho ricordato, l'esigenza di una revisione e limitazione del proliferare delle spese fiscali ha reso necessario predisporre un Rapporto annuale che può indirizzare il *policy maker* nelle scelte di razionalizzazione.

La definizione degli interventi presuppone di assumere come prioritaria la tutela dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi di imprese minori e dei redditi di pensione, della famiglia, della salute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'istruzione, nonché dell'ambiente e dell'innovazione tecnologica, come espressamente previsto dal comma 5-*bis* dell'art. 10-*bis* della legge 31 dicembre 2009, n. 196, introdotto dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 160 del 2015.

I dati presentati nell'ultimo "Rapporto annuale 2022 delle spese fiscali" mostrano che tra il 2021 e il 2022 le spese fiscali sono passate da 592 a 626 voci. Anziché mostrare un'inversione di tendenza, l'aumento in questi ultimi anni è stato continuo e permanente: nel Rapporto del 2016, ad esempio, la Commissione evidenziò un numero totale di spese fiscali erariali pari a 444 voci; in 7 anni, tra il 2016 ed il 2022, esse sono cresciute di oltre il 40 per cento (+182 voci).

Il raffronto con altri contesti esteri mostra anche che il caso italiano in materia di spese fiscali si caratterizza per un numero di voci di spesa tra i più elevati tra i diversi paesi OCSE, ma anche per importi particolarmente rilevanti sia in termini di spesa agevolabile sia per gli effetti di riduzione delle entrate.

In particolare, per quanto riguarda gli effetti finanziari, nel periodo 2017-2023, le minori entrate ascrivibili alle agevolazioni fiscali rappresentano mediamente circa il 6% del Pil, con un andamento altalenante ma tendenzialmente crescente rispetto al 2017 (dal +5% nel 2017 al +6,3% nel 2023). Il numero delle agevolazioni (sia erariali, sia locali), nel periodo considerato 2016-2022, è aumentato complessivamente di 130 voci, da n. 610 agevolazioni nel 2016 a n. 740 agevolazioni nel 2022 (+21,3%); all'aumento del numero delle agevolazioni erariali del 2022 rispetto al 2016 (+41,0%) si contrappone una riduzione

significativa del numero di agevolazioni locali (-31,3%). In modo corrispondente, l'entità della perdita di gettito complessiva nel periodo 2017-2023 registra un aumento del 43,9%, passando da 87,3 miliardi di minori entrate nel 2017 a 125,6 miliardi di minori entrate nel 2023.

Altro elemento particolarmente significativo è l'importo medio delle spese fiscali per contribuente: tale importo risulta in Italia molto contenuto rispetto agli altri paesi (più della metà delle spese fiscali presenta un costo inferiore a 10 milioni di euro). Pertanto, si può concludere che nel contesto nazionale larga parte delle agevolazioni non presentano un carattere sistemico, ma risultano estremamente frammentate, senza rispondere, apparentemente, a criteri di razionalità o equità.

La situazione conseguente alla diffusione della pandemia da COVID-19 si è riflessa negativamente sul quadro sopradescritto: nel corso del 2020, del 2021 e nel primo semestre del 2022, per rispondere all'emergenza, sono stati adottati numerosi e frammentati provvedimenti economici. In genere, tali provvedimenti hanno introdotto misure provvisorie e temporanee, riferite prevalentemente a rinvii di pagamento di imposta (anche per pochi mesi), oppure misure di sostegno dal lato della spesa (anch'esse, in genere, temporanee).

La crisi energetica, aggravata dal conflitto in Ucraina, ha contribuito al peggioramento del quadro; sempre dai dati relativi al Rapporto del 2022, risulta che sono state introdotte più di 30 ulteriori misure che, in prevalenza, hanno preso la forma di un credito di imposta.

Tabella 1 - Agevolazioni ed effetti finanziari nei Rapporti sulle spese fiscali

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	%
--	------	------	------	------	------	------	------	------	---

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

Fonte: Rapporto annuale sulle spese fiscali 2022

2. I crediti di imposta per gli investimenti "Transizione 4.0"

Il potenziamento degli investimenti in beni materiali e immateriali e l'aumento della ricerca e sviluppo, da ultimo inseriti anche nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, rappresentano obiettivi perseguiti dalla politica industriale italiana, che ha puntato sulla riduzione del costo del capitale, attraverso contributi all'acquisto ma anche mediante riduzioni del costo di finanziamento degli investimenti, fino a diminuzioni di aliquote o aumento dei coefficienti di ammortamento. Gli strumenti adottati, dapprima selettivi, poi più orizzontali ed automatici, hanno allargato via via il ruolo delle agevolazioni di natura tributaria e, dunque, delle spese fiscali.

Preliminarmente, si rammenta che la legge di bilancio per il 2020 (articolo 1, comma 184 e seguenti, della legge 27 dicembre del 2019, n. 160) ha riformato gli incentivi fiscali per gli investimenti nell'ambito del "Piano Transizione 4.0".

In particolare, sono state sostituite le precedenti misure “superammortamento” e “iperammortamento” del “Piano Industria 4.0” – che consentivano di aumentare, a fini fiscali, i costi sostenuti per specifiche categorie di investimenti – con crediti d’imposta per gli investimenti in beni strumentali materiali e immateriali e, al contempo “in una logica sistemica”, è stato riformato il credito d’imposta per ricerca e sviluppo di cui al decreto-legge n. 145 del 2013, introducendo il credito d’imposta per attività di ricerca e sviluppo, innovazione tecnologica, *design* e ideazione estetica, ed è stato rimodulato il credito d’imposta per la formazione del personale dipendente introdotto con la legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205 del 2017) e in vigore fino al 31 dicembre 2022.

Tra le diverse ragioni che hanno indotto il legislatore a riformare il previgente sistema di incentivi ricorrendo allo strumento del credito d’imposta, un ruolo di primo piano è stato rivestito dalla volontà di riconoscere l’agevolazione a tutte le imprese indipendentemente dalla forma giuridica, dal settore economico di appartenenza, dalla dimensione e dal regime fiscale di determinazione del reddito dell’impresa, includendo tra i soggetti beneficiari quindi anche quei soggetti che non determinano il reddito in via analitica (quali, ad esempio, le imprese agricole).

La disciplina del credito d’imposta per gli investimenti in beni strumentali è stata, poi, rimodulata e prorogata con le leggi di bilancio per l’anno 2021 (articolo 1, comma 1051 e seguenti, della legge 30 dicembre 2020, n. 178) e, da ultimo, con la legge di bilancio per l’anno 2022 (articolo 1, comma 44, della legge 30 dicembre 2021, n. 234), che ne ha previsto la vigenza fino al 2025.

Inoltre – al fine di mitigare le conseguenze derivanti dai ritardi nelle consegne imputabili alle difficoltà di approvvigionamento delle materie prime che sono state riscontrate a causa della pandemia da Covid-19, prima, e dell’esplosione del conflitto tra Russia e Ucraina, poi – talune disposizioni che individuano i termini di consegna per gli anni 2021 e 2022 sono state oggetto di recenti interventi normativi finalizzati ad accordare alle imprese un più ampio termine per la consegna dei beni oggetto degli investimenti agevolati (da ultimo, la legge di bilancio per il 2023 ha prorogato dal 30 giugno 2023 al 30 settembre 2023 il termine di consegna dei beni strumentali 4.0 ordinati nel 2022).

A decorrere da quest'anno sono agevolabili esclusivamente gli investimenti in beni materiali e immateriali 4.0 nuovi inclusi negli allegati A e B annessi alla legge n. 232 del 2016.

Ai fini della fruizione, il credito d'imposta è utilizzabile "in via automatica" – esclusivamente in compensazione mediante il modello F24 in 3 quote annuali di pari importo – a decorrere dall'anno di avvenuta interconnessione dei beni e non concorre alla formazione del reddito nonché della base imponibile dell'imposta regionale sulle attività produttive.

Tabella 2- Credito d'imposta per gli investimenti in beni strumentali materiali 4.0

Beni materiali 4.0 (Legge n. 178 del 2020)	2022 (co. 1057)	2023 – 2025 (co. 1057-bis)
Credito d'imposta e limite investimento	- 40% fino a € 2,5 mln	- 20% fino a € 2,5 mln
	- 20% tra € 2,5 e € 10 mln	- 10% tra € 2,5 e € 10 mln
	- 10% tra € 10 e € 20 mln	- 5% tra € 10 e € 20 mln
		- 5% tra € 10 e € 50 mln** **Limitatamente agli investimenti inclusi nel PNRR, diretti alla realizzazione di obiettivi di transizione ecologica individuati con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro della transizione ecologica e con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Tabella 3 - Credito d'imposta per gli investimenti in beni strumentali immateriali 4.0

Beni immateriali 4.0 (Legge n. 178 del 2020)	2022 (co. 1058 + art. 21 DL 50/2022)	2023 (co. 1058)	2024 (co. 1058-bis)	2025 (co. 1058-ter)

Credito d'imposta	50%	20%	15%	10%
Limite investimento	€ 1 mln			

L'analisi delle dichiarazioni dei redditi per l'anno d'imposta 2020 e dei dati preliminari per l'anno d'imposta 2021 mostra un utilizzo complessivo dei crediti inclusi nel Piano Transizione 4.0 in linea con quanto previsto.

In particolare, considerando congiuntamente le misure del Piano Transizione 4.0 incluse nel PNRR, al netto dei settori inquinanti, si è registrato un utilizzo dei crediti d'imposta di circa 1 miliardo di euro nell'anno d'imposta 2020 e di 5,6 miliardi di euro nel 2021.

Questo aumento è riconducibile principalmente all'incremento nell'utilizzo del credito d'imposta legato ad investimenti materiali 4.0 che è passato da 1 miliardo di euro a 4,3 miliardi di euro. La dinamica osservata potrebbe riflettere la riduzione di investimenti nel 2020 causata dall'emergenza Covid e l'interruzione delle catene del valore, circostanze che presumibilmente hanno indotto i contribuenti a posticipare all'anno d'imposta successivo gli investimenti. Effettuando una proiezione per l'anno d'imposta 2022, e ipotizzando un incremento prudenziale del 20%, fissato anche per tener conto di ritardi nelle consegne dei beni e dell'accelerazione degli investimenti a ridosso della scadenza del beneficio fiscale, l'importo complessivo di utilizzo dei crediti d'imposta nei tre anni d'imposta inclusi nel PNRR (2020, 2021, 2022) raggiungerebbe 13,5 miliardi di euro. Tale risultato sarebbe in linea con i 13,3 miliardi di euro previsti nel PNRR.

3. Il credito di imposta in R&S

In Italia, tra il 2011 ed il 2020, la spesa in R&S è cresciuta dall'1,2 all'1,5 per cento del PIL, rimanendo costantemente e significativamente inferiore alla media UE, che nello stesso periodo è salita dal 2 al 2,3 per cento.

In considerazione del *gap* con gli altri paesi europei, agevolazioni nel settore della R&S potrebbero essere funzionali al superamento di alcuni fallimenti del mercato che possono comportare un ammontare di investimenti inferiore a quello ottimale dal punto di vista sociale, ad esempio nei casi in cui le imprese abbiano difficoltà ad appropriarsi dei rendimenti dei loro investimenti o in cui possano trovare difficoltà nel reperire adeguate forme di finanziamento. L'elevato grado di incertezza e di asimmetria informativa che caratterizza questi investimenti giustifica quindi l'intervento pubblico che può manifestarsi sia direttamente, sotto forma di investimenti pubblici, sia indirettamente, attraverso il

sostegno finanziario all'attività di R&S privata mediante sussidi diretti o incentivi di natura tributaria agli investimenti.

*Le analisi condotte dall'OCSE sulla struttura ottimale degli incentivi fiscali all'innovazione suggeriscono che un incentivo fiscale agli investimenti in R&S è efficiente nella misura in cui favorisce la realizzazione di un livello di investimenti superiore a quello che si sarebbe realizzato in assenza dell'incentivo e non si traduce semplicemente in un risparmio d'imposta su investimenti che sarebbero – in ogni caso – stati realizzati. L'analisi OCSE suggerisce che gli incentivi più efficienti sotto questo profilo sono quelli di tipo *expenditure-based*, in cui la misura dell'agevolazione dipende dall'ammontare della spesa in R&S sostenuta dagli operatori economici, piuttosto che dai profitti che ne derivano. Tali analisi suggeriscono, inoltre, che, l'agevolazione debba essere mirata alle specifiche attività che si intende incentivare. Al di là delle caratteristiche generalmente desiderabili dell'incentivo, occorre ovviamente tenere conto delle specificità del contesto produttivo ed economico del paese che introduce la misura. Rispetto a tali coordinate, il credito d'imposta R&S attualmente in vigore in Italia presenta entrambe le caratteristiche: è infatti "expenditure-based" e mirato a specifiche attività, sebbene il disegno della misura sia stato concepito anche tenendo conto di alcune peculiarità del tessuto produttivo italiano.*

L'indicatore elaborato dall'OCSE per misurare la generosità del credito d'imposta in R&S ha registrato, nel caso dell'Italia, un miglioramento significativo nel 2020, in corrispondenza della sostituzione del precedente regime incrementale con un nuovo regime che agevola l'intero ammontare di spesa sostenuta in R&S.

La disciplina del credito d'imposta per investimenti in ricerca e sviluppo ha subito nel corso degli anni diverse modifiche.

Gli interventi normativi che si sono succeduti sono stati determinati dalla volontà di apportare aggiustamenti di diversa natura volti a rendere maggiormente efficace l'incentivo fiscale nonché dall'esigenza di risolvere problematiche interpretative e difficoltà applicative.

Come già accennato, l'incentivo attualmente in vigore deriva da una completa revisione offerta dalla legge di bilancio per il 2020 (articolo 1, commi da 197 a 207, della legge n. 160 del 2019), che ha anticipato al 2019 il termine finale di applicazione della previgente disciplina agevolativa contenuta nell'articolo 3 del decreto-legge n. 145 del 2013, introducendo a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2019:

- un credito d'imposta per investimenti in attività di ricerca e sviluppo (attività di ricerca fondamentale, di ricerca industriale e sviluppo sperimentale in campo scientifico o tecnologico), che trova applicazione fino al periodo d'imposta in corso

al 31 dicembre 2031 nella misura del 10 per cento delle spese ammissibili e nel limite di 5 milioni di euro per ciascun beneficiario;

- un credito d'imposta per le attività di innovazione tecnologica, che trova applicazione fino al 2025 con misure differenziate in relazione al periodo d'imposta di sostenimento delle spese e con maggiorazioni del limite massimo annuale spettante a ciascun beneficiario nel caso in cui le predette attività siano finalizzate alla realizzazione di prodotti o processi di produzione nuovi o sostanzialmente migliorati per il raggiungimento di un obiettivo di transizione ecologica o di innovazione digitale 4.0;
- un credito d'imposta per attività di *design* e ideazione estetica, anch'esso applicabile fino al 2025 con misure differenziate in relazione al periodo d'imposta di sostenimento delle spese.

Tabella 4 - Credito d'imposta ricerca e sviluppo

Credito di imposta R&S (Legge n. 160 del 2019, co. 200)	2022 (co. 203)	2023 – 2031 (co. 203-bis)
Credito d'imposta	20%	10%
Limite credito	€ 4 mln	€ 5 mln

Tabella 5 - Credito di imposta innovazione e altre attività innovative

Credito di imposta innovazione e altre attività innovative (Legge n. 160 del 2019, co. 201 e 202)		2022 – 2023 (co. 203)	2024 – 2025 (co. 203-ter e 203-quater)
- <u>Innovazione tecnologica</u> (co. 201)	Credito d'imposta	10%	5%
- <u>Attività innovative nel design e nell'innovazione estetica</u> (co. 202)	Limite credito	€ 2 mln	€ 2 mln

Tabella 6 - Credito di imposta innovazione per la Transizione ecologica o digitale 4.0

Credito di imposta innovazione per la Transizione ecologica o digitale 4.0 (Legge n. 160 del 2019, co. 201)	2022 (co. 203)	2023 (co. 203-quinquies)	2024 – 2025 (co. 203-sexies)
Credito d'imposta	15%	10%	5%
Limite credito	€ 2 mln	€ 4 mln	€ 4 mln

Nell'ambito degli incentivi in materia di ricerca e sviluppo riconosciuti nella forma del credito d'imposta occorre menzionare anche quello specificamente previsto a seguito della pandemia da Covid-19 per la ricerca in materia di farmaci e vaccini – introdotto con il decreto-legge n. 73 del 2021 – che trova applicazione fino al 31 dicembre 2030 nella misura del 20 per cento delle spese ammissibili e che, a differenza di quello disciplinato dalla legge n. 160 del 2019 – è riconosciuto anche alle imprese residenti o alle stabili organizzazioni nel territorio dello Stato di soggetti non residenti che eseguono le attività di ricerca e sviluppo in Italia su commissione di oggetti esteri.

Tabella 7 - Credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo di vaccini e farmaci

Credito d'imposta per ricerca e sviluppo di vaccini e farmaci (decreto-legge n. 73 del 2021, art. 31)	Dal 1° giugno 2021 al 31 dicembre 2030
Credito d'imposta	20%
Limite di credito	€ 20 mln

I crediti d'imposta *de quibus* sono riconosciuti alle imprese "in via automatica", ossia senza alcuna procedura di concessione, e sono utilizzabili esclusivamente in compensazione, in tre quote annuali di pari importo, a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello di maturazione.

Da ultimo, si segnala che, al fine di venire incontro all'esigenza manifestata dalle imprese di eliminare o quantomeno ridurre le incertezze applicative connesse al corretto inquadramento delle attività tra quelle agevolabili, è stata introdotta – ad esito di un tavolo

tecnico cui hanno preso parte le Associazioni di categoria, il Ministero dello sviluppo economico e l'Amministrazione finanziaria – la procedura disciplinata dall'articolo 23 del decreto-legge n. 73 del 2022 (c.d. "decreto semplificazioni") cui le imprese possono ricorrere al fine di ottenere una certificazione che attesti la qualificazione degli investimenti effettuati o da effettuare come ammissibili ai predetti crediti d'imposta.

L'importanza dell'uso degli incentivi fiscali per favorire la R&S in Italia è stata da ultimo riconosciuta nell'ambito del PNRR italiano, approvato dal Consiglio della UE a luglio 2021. In particolare, il PNRR finanzia il credito d'imposta R&S negli anni d'imposta 2021 e 2022, per un ammontare complessivo di 2.008 milioni di euro; il costo totale della misura per i due anni considerati è in realtà pari a 2.520 milioni di euro, ma il PNRR non include l'onere per il credito d'imposta utilizzato dalle imprese operanti nei settori potenzialmente inquinanti (*Do Not Substantially Harm - DNSH*).

I *target* inclusi nel PNRR sono espressi in termini di numero di imprese che utilizzeranno il credito d'imposta, da calcolarsi complessivamente insieme agli altri crediti d'imposta del piano transizione 4.0. Nel dettaglio, comunque, per il sotto-target relativo al credito R&S, i valori attesi sono di 10.300 imprese nell'anno d'imposta 2021 e di 20.600 imprese totali nel biennio 2021-2022. I primi dati provvisori delle dichiarazioni relative all'anno d'imposta 2021, al netto dei settori DNSH, mostrano che il credito d'imposta è stato dichiarato da circa 8.700 imprese per un valore del credito di circa 560 milioni di euro. Tali valori sono inferiori alle attese.

Il credito d'imposta è quasi totalmente fruito dalle società di capitali, ma risulta più utilizzato dalle piccole imprese, in ragione della loro numerosità, rispetto alle medie e alle grandi.

In particolare, al lordo dei settori non inquinanti (DNSH), in base ai dati provvisori delle dichiarazioni per l'anno d'imposta 2021, le piccole e micro imprese hanno beneficiato di un credito d'imposta complessivamente pari a 298 milioni di euro, le medie imprese pari a 224 milioni di euro e le grandi imprese pari a 206 milioni di euro, nonostante l'importo medio delle grandi imprese sia superiore (306.000 euro per le grandi rispetto a 42.000 euro delle piccole imprese).

Il credito d'imposta è concentrato nelle attività manifatturiere, settore seguito a grande distanza dai servizi di informazione e comunicazione e dal settore delle attività professionali, scientifiche e tecniche. All'interno della manifattura il settore che più utilizza l'incentivo è la fabbricazione di macchinari ed apparecchiature, seguito dal settore della fabbricazione di prodotti in metallo.

4. I crediti d'imposta per il Mezzogiorno

Nell'ambito delle misure dirette a sostenere lo sviluppo territoriale e incentivare gli investimenti in alcune aree del Paese, merita un particolare cenno il credito d'imposta per investimenti nel Mezzogiorno istituito inizialmente per il periodo 2016-2019 (articolo 1, commi 98-108, della legge n. 208 del 2015) e, recentemente, prorogato fino al 31 dicembre 2023 dall'ultima legge di bilancio (articolo 1, commi 265-266, della legge 29 dicembre 2022, n. 197), a favore delle imprese che effettuano l'acquisizione di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive ubicate nelle regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Molise, Sardegna e Abruzzo.

In particolare, salve talune esclusioni, l'agevolazione è attribuita nella misura massima consentita dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2014-2020 ed è commisurata alla quota del costo complessivo degli investimenti, come definito dalla normativa europea, relativi all'acquisto, anche mediante contratti di locazione finanziaria, di macchinari, impianti e attrezzature varie destinati a strutture produttive già esistenti o che vengono impiantate nel territorio delle zone assistite del Mezzogiorno, nel rispetto di limiti massimi, per ciascun progetto di investimento, differenziati in ragione della tipologia di impresa (piccola, media o grande).

Credito d'imposta per investimenti nel Mezzogiorno <i>(legge n. 208 del 2015, commi 98-108)</i>	
Regioni	Misura del credito d'imposta
Zone A: Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna e Molise	Piccole imprese 45% nel limite di 3 milioni di euro
	Medie imprese 35% nel limite di 10 milioni di euro
	Grandi imprese 25% nel limite di 15 milioni di euro
Zone C: Abruzzo	Piccole imprese 30% nel limite di 3 milioni di euro
	Medie imprese 20% nel limite di 10 milioni di euro
	Grandi imprese 10% nel limite di 15 milioni di euro

Come previsto dalla normativa europea in materia di Aiuti di Stato, è stata predisposta a giugno del 2022 una valutazione di efficacia di questo credito di imposta. La valutazione è stata effettuata dalla Banca d'Italia, quale autorità indipendente, sulla base dei dati fiscali individuali messi a disposizione dal Dipartimento delle Finanze del MEF.

La valutazione d'impatto del credito d'imposta nei periodi d'imposta 2016-2020, mostra che la misura è stata efficace nell'incentivare gli investimenti in immobilizzazioni materiali e i livelli di occupazione, che risultano aumentati nel periodo 2018-2020. Anche gli investimenti in immobilizzazioni immateriali sembrano aver reagito all'incentivo; risultati conclusivi non sembrano, invece, emergere in merito all'efficacia dell'incentivo sulla produttività del lavoro. Gli effetti appaiono, inoltre, concentrati tra le imprese dei servizi di minore dimensione e prive di altri incentivi nel periodo precedente l'avvio della misura.

Infine, sulla base di queste stime, il volume complessivo degli investimenti addizionali generati dalla misura nel periodo oggetto di valutazione sarebbe stato pari a circa il 110 per cento del costo sostenuto dallo stato per finanziarla. In altre parole, ogni euro di risorse pubbliche destinate alla misura in esame avrebbe generato 1,1 euro di investimenti aggiuntivi.

Ritengo necessario richiamare l'attenzione su un'altra misura finalizzata ad incentivare più efficacemente l'avanzamento tecnologico dei processi produttivi e gli investimenti in ricerca e sviluppo delle imprese operanti nel Sud Italia (articolo 1, comma 185, della legge n. 178 del 2020); mi riferisco, in particolare, alla maggiorazione del credito d'imposta per gli investimenti in attività di ricerca e sviluppo direttamente afferenti a strutture produttive ubicate nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

La maggiorazione dell'aliquota – che, in quanto limitata territorialmente, si applica nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato – è stata inizialmente introdotta per l'anno 2020, poi estesa agli anni 2021 e 2022 e, da ultimo, prorogata al 31 dicembre 2023 dalla legge di bilancio approvata lo scorso dicembre (comma 268).

Tabella 9 – Credito d'imposta ricerca e sviluppo nel Mezzogiorno

Credito d'imposta ricerca e sviluppo nel Mezzogiorno <i>(legge n. 178 del 2020, articolo 1, comma 185)</i>	
Regioni	Misura del credito d'imposta
Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna, Abruzzo, Molise	Piccole imprese 45%
	Medie imprese 35%
	Grandi imprese 25%

5. I bonus edilizi

Il rafforzamento dei cd. bonus edilizi è da vari decenni un obiettivo prioritario di numerosi interventi che, a partire dal 2008, hanno introdotto trattamenti di favore per sostenere le spese di riqualificazione e di recupero del patrimonio edilizio ed il miglioramento qualitativo degli edifici, anche sotto il profilo del consumo di energia e della sicurezza sismica. Gli strumenti adottati hanno allargato via via il ruolo delle agevolazioni di natura tributaria e, dunque, delle spese fiscali.

Già a partire dalla legge Finanziaria del 1998, l'articolo 1 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, aveva introdotto una detrazione IRPEF sulle spese sostenute per interventi di recupero del patrimonio edilizio, anche con l'obiettivo di favorire l'emersione del sommerso nel settore delle costruzioni. Questa agevolazione, oggi riconosciuta come "bonus casa", ha subito nel tempo numerose proroghe e modifiche.

Nel corso degli ultimi decenni, i bonus edilizi sono stati estesi anche alle spese sostenute per il miglioramento qualitativo degli edifici. Tra le spese agevolabili sono state incluse non solo le spese sostenute su immobili a destinazione abitativa ma anche quelle su immobili ad uso produttivo, sostenute sia dalle persone fisiche sia da altri soggetti. Le agevolazioni fiscali sono state introdotte, prorogate e potenziate nel tempo allo scopo di incentivare interventi finalizzati all'ammodernamento e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente. Con la stessa finalità è stato poi istituito il c.d. bonus facciate (legge di bilancio 2020).

Successivamente, l'articolo 119 del decreto legge 19 maggio 2020, n.34 (cd. decreto Rilancio) ha introdotto una detrazione (cd. superbonus) pari al 110% delle spese relative a specifici interventi di efficienza energetica (anche attraverso interventi di demolizione e ricostruzione) e di misure antisismiche sugli edifici. La detrazione è ripartita dagli aventi diritto in cinque quote annuali di pari importo e in quattro quote annuali di pari importo per la parte di spesa sostenuta dal 1° gennaio 2022. Analogamente al c.d. ecobonus, tra gli obiettivi della misura vi è anche il miglioramento dell'efficienza energetica del patrimonio immobiliare e la riduzione dei consumi energetici, in linea con le direttive europee che fissano obiettivi minimi di riduzione del risparmio energetico (art. 7 Direttiva 2012/27/UE).

Nonostante gli obiettivi di politica economica che queste agevolazioni intendevano perseguire, la gestione dei cosiddetti bonus edilizi e del loro impatto sui saldi di finanza pubblica è stata negli ultimi mesi molto articolata, sia per le significative risorse assorbite (e che saranno assorbite nei prossimi anni), sia per le problematiche collegate alla cedibilità dei crediti, sia per gli ampi fenomeni di abuso emersi nella seconda metà del 2021.

La specifica disciplina, nella sua tecnicità, si è resa sempre più complessa e difficoltosa da applicare ed ha richiesto un'articolazione di interventi funzionali sia a migliorare il disegno degli incentivi sia per neutralizzare eventuali distorsioni ed abusi.

5.1 Il miglioramento del disegno dei bonus edilizi in relazione alle risorse assorbite

Sotto il profilo degli impatti dei bonus edilizi sulla finanza pubblica, nel corso del 2022, il monitoraggio dei dati di consuntivo resi disponibili dall'Enea ha evidenziato che i contribuenti hanno beneficiato delle agevolazioni in misura sensibilmente superiore alle attese, con conseguenti maggiori oneri rispetto alle risorse impegnate a legislazione vigente in occasione dell'introduzione delle agevolazioni.

Nell'aggiornamento delle previsioni tendenziali di finanza pubblica incluse nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, riportato nella tabella seguente, la stima del *Superbonus* e degli altri bonus edilizi è stata quindi aumentata a circa 110 miliardi di euro con uno scostamento complessivo di 37,75 miliardi di euro rispetto alle previsioni iniziali sull'intero orizzonte temporale; in particolare, le previsioni nei tendenziali di bilancio relative al *Superbonus* 110% si attestano a 61,2 miliardi e quelle del bonus facciate a 19 miliardi. Per gli anni 2023-2026, i maggiori oneri hanno determinato un peggioramento della previsione delle imposte dirette per importi compresi tra gli 8 e i 10 miliardi di euro in ciascun anno.

Tabella 10 – Stima dell'impatto dei bonus edilizi

	Stima iniziale	Aggiornamento	Differenza
Superbonus 110%	-36,55	-61,20	-24,65
Bonus facciate	-5,90	-19,00	-13,10
Altri	-29,87	-29,87	0,00
Totale	-72,32	-110,07	-37,75

in miliardi di euro

Ricordo, inoltre, che la stima degli oneri per il *Superbonus* 110% potrebbe subire un ulteriore incremento, considerando gli ultimi dati pubblicati da ENEA a tutto dicembre 2022.

Sulla base di questi andamenti, i recenti provvedimenti del Governo hanno riflesso dunque l'obiettivo di migliorare il disegno di questi strumenti e assicurare una coerenza complessiva del quadro normativo.

È stata, infatti, prevista una graduale riduzione e convergenza su livelli meno eccezionali delle aliquote del beneficio. Infatti, una misura del beneficio molto elevata (o comunque superiore al costo) e presidi di controllo ridotti sono suscettibili in generale di introdurre distorsioni che indeboliscono l'efficacia di interventi che miravano ad accrescere la qualità e l'efficienza energetica del patrimonio abitativo e a sostenere il settore delle costruzioni quale attore fondamentale per la ripresa economica del Paese.

Sulla base di questa impostazione, con il decreto-legge aiuti-*quater* sono state introdotte alcune innovazioni alla normativa sul Superbonus con effetti a partire dal 1° gennaio 2023.

In primo luogo, è stata ridotta dal 110 al 90 per cento la misura della detrazione prevista per gli interventi effettuati nel 2023 dai condomini e per gli interventi correlati realizzati dai condòmini sulle singole unità immobiliari, così come per quelli effettuati dai proprietari di interi edifici formati da due a quattro unità immobiliari.

Inoltre, per gli interventi sugli edifici unifamiliari o plurifamiliari funzionalmente indipendenti, la detrazione pari al 90 per cento delle spese sostenute opera anche per i nuovi interventi avviati a partire dal 1° gennaio 2023 ma solo se ricorrono le seguenti condizioni:

- il contribuente deve essere titolare del diritto di proprietà o di diritto reale sull'unità immobiliare;
- l'immobile oggetto dell'intervento deve essere adibito ad abitazione principale del contribuente;
- il contribuente deve avere un reddito di riferimento non superiore a 15.000 euro.

È da sottolineare che questo reddito di riferimento non coincide con il reddito complessivo del contribuente, ma costituisce un parametro che viene determinato tenendo conto della presenza, nel nucleo familiare, del coniuge (o del soggetto legato da un'unione civile o del convivente) e dei familiari a carico (e del relativo numero) nonché dei redditi posseduti dal contribuente ma anche dal coniuge e dai familiari. Utilizzando la scala di equivalenza del quoziente familiare in vigore in Francia ai fini dell'imposizione sui redditi, l'agevolazione è stata subordinata a un parametro basato sul reddito, determinato non su base individuale ma su base familiare.

Con gli ultimi interventi normativi sono state inoltre introdotte specifiche disposizioni per disciplinare l'agevolazione per i lavori che risultano già avviati o, comunque, per i quali l'iter per l'avvio era già iniziato.

In particolare, per gli interventi programmati dai condomini continuerà ad applicarsi la percentuale del 110 per cento se il condominio, alla data del 25 novembre 2022, aveva provveduto a deliberare l'esecuzione dei lavori e aveva inoltrato la relativa comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA).

Invece, per i vecchi interventi sugli edifici unifamiliari, per i quali alla data del 30 settembre 2022 erano stati già effettuati lavori per almeno il 30 per cento dell'intervento complessivo, la scadenza dell'agevolazione del 31 dicembre 2022 è stata prorogata al 31 marzo 2023.

In considerazione, poi, della riduzione della percentuale di detrazione dal 110 al 90 per cento, ai contribuenti con un reddito di riferimento non superiore a 15.000 euro è stato concesso un contributo che sarà erogato sia per gli interventi nei condomini sia per quelli sulle unità immobiliari unifamiliari.

5.2 La cessione di crediti fiscali, abusi e irregolarità

Per i bonus edilizi la cessione nasce con la legge di bilancio 2016 per consentire ai contribuenti Irpef incapienti – quelli i cui redditi rientrano nella cosiddetta *no tax area* – di poter beneficiare delle agevolazioni fiscali per interventi di riqualificazione energetica di

parti comuni degli edifici condominiali in forma diversa rispetto alla detrazione in dichiarazione. Successivamente, con la legge di bilancio 2017 (e limitatamente alle spese per interventi di riqualificazione energetica e riduzione del rischio sismico di parti comuni degli edifici condominiali) viene estesa a tutti i soggetti titolari delle detrazioni agevolabili.

La cessione originariamente prevedeva, per effetto della legge di bilancio 2016, che i soli soggetti fornitori, coloro cioè che effettuavano gli interventi oggetto dell'agevolazione, potessero essere cessionari; successivamente (dalla legge di bilancio 2017, limitatamente alle spese per interventi di riqualificazione energetica e riduzione del rischio sismico di parti comuni degli edifici condominiali) l'opzione è stata estesa nei confronti di altri soggetti privati, ivi inclusi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari (dal decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, con riferimento agli interventi di riqualificazione energetica di parti comuni degli edifici condominiali).

Nel 2019, per tracciare le operazioni relative ad alcuni tipi di cessioni con modalità digitali, l'Agenzia delle Entrate ha predisposto una piattaforma telematica. La comunicazione della cessione del credito d'imposta alla piattaforma dell'Agenzia delle Entrate serve a rendere opponibile al Fisco la cessione del credito, nonché a dare evidenza delle diverse cessioni che si sviluppano nel tempo.

La disciplina della cessione dei crediti fiscali connessi ai bonus edilizi è stata rivista nel 2020 per ampliare i casi ammissibili ed eliminare molte delle limitazioni allora vigenti in termini di tipologia degli interventi, platea dei possibili soggetti cedenti e cessionari, possibilità di ulteriori cessioni oltre la prima, rendendo quest'ultima pressoché illimitata senza prevedere specifici presidi di garanzia, come ad esempio visti di conformità (questi erano previsti solo per il *Superbonus* 110%) e l'asseverazione della congruità dei prezzi da parte del tecnico incaricato.

In particolare, l'articolo 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. decreto Rilancio) disciplina le diverse modalità di fruizione dei "bonus edilizi", intendendosi per tali quelle agevolazioni riconosciute sotto forma di detrazioni fiscali – con aliquote variabili ricomprese, a seconda della tipologia di lavori, tra il 50 per cento e il 110 per cento – a favore dei soggetti che effettuano determinate tipologie di lavori, come le ristrutturazioni edilizie e la riqualificazione energetica.

In particolare, il comma 1 prevede che i soggetti che sostengono - negli anni 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024 - spese per l'esecuzione degli interventi edilizi agevolati elencati al

comma 2 del medesimo art. 121, possono optare, in luogo dell'utilizzo diretto della detrazione spettante, alternativamente:

- per un contributo, sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto, fino ad un importo massimo pari al corrispettivo stesso, anticipato dai fornitori che hanno effettuato gli interventi e da questi ultimi recuperato sotto forma di credito di imposta, di importo pari alla detrazione spettante. Tale credito d'imposta è cedibile ad altri soggetti, compresi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari, senza facoltà di successiva cessione, fatta salva la possibilità di tre ulteriori cessioni solo se effettuate a favore di soggetti c.d. qualificati (ossia banche ed intermediari finanziari iscritti all'albo previsto dall'articolo 106 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385; società appartenenti ad un gruppo bancario iscritto all'albo di cui all'articolo 64 del predetto testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia; imprese di assicurazione autorizzate ad operare in Italia ai sensi del codice delle assicurazioni private, di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209);
- per la cessione di un credito d'imposta di pari ammontare ad altri soggetti, compresi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari, senza facoltà di successiva cessione, ad eccezione di tre ulteriori cessioni consentite a favore dei c.d. soggetti qualificati sopracitati.

In entrambi i casi è prevista la facoltà per banche e società appartenenti ad un gruppo bancario, iscritto all'albo di cui all'articolo 64 del D.lgs. n. 385 del 1993, di effettuare sempre – dunque, anche se non sia esaurito il numero delle possibili cessioni previste dal medesimo articolo - una cessione a favore di soggetti diversi dai consumatori o utenti (intendendosi per tali le persone fisiche che agiscono per scopi estranei all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale), che abbiano stipulato un contratto di conto corrente con la banca stessa (o con la banca capogruppo), senza facoltà di ulteriore cessione.

Va evidenziato che la disciplina originaria della cessione dei crediti di imposta in materia edilizia, di cui al citato art. 121 del d.l. n. 34/2020, è stata oggetto di diversi interventi

normativi, adottati, principalmente, con la finalità di attuare un efficace presidio antifrode nell'ambito delle agevolazioni fiscali.

Tale ambito è stato, invero, fortemente inciso da fenomeni di frode di entità particolarmente rilevante, scoperti a seguito delle attività di analisi e di controllo effettuate, nel corso del 2021, dall'Agenzia delle Entrate e dalla Guardia di Finanza, che hanno portato all'emersione di crediti, rivelatisi inesistenti, per oltre 4 miliardi di euro.

La misura, all'epoca della sua introduzione, seppur temporanea (era, infatti, limitata alle spese relative ad interventi edilizi sostenute negli anni 2020 e 2021), presupponeva un numero illimitato di cessioni, che potevano essere fatte nei confronti di qualsiasi soggetto, compresi gli intermediari finanziari, in deroga alle disposizioni "a regime" all'epoca vigenti (d.l. 4 giugno 2013, n. 63), che ammettevano invece la cessione solo verso soggetti diversi dagli intermediari finanziari ed esclusivamente per alcune tipologie di interventi edilizi.

Tuttavia, come già evidenziato, proprio la facilità con cui poteva essere effettuata la cessione dei crediti in parola è stata foriera di numerosi tentativi di frode, consistenti nell'artificiosa creazione di crediti di imposta inesistenti per svariati miliardi di euro, che venivano monetizzati presso istituti di credito o altri intermediari finanziari.

È così emerso un "mercato" dei crediti non regolamentato e nel quale il collegamento con i lavori che hanno originato i crediti fiscali, sulla base dei quali era giustificato il riconoscimento di una agevolazione, è in molti casi divenuto labile o del tutto assente.

Il numero di cessioni effettuate e il volume dei crediti ceduti dà conto dell'ampiezza del ricorso alla misura. Una valutazione complessiva, che includa anche le agevolazioni per le quali i contribuenti hanno optato per la fruizione diretta, sarà possibile solo quando saranno disponibili tutte le informazioni relative alle dichiarazioni dei 2021.

I dati più aggiornati di monitoraggio dei diversi bonus edilizi sono quelli relativi alla cessione dei crediti, che i contribuenti hanno ampiamente utilizzato (solo una minoranza ha optato per la fruizione dell'agevolazione in detrazione dall'IRPEF). Sulla base dell'aggiornamento al 31 dicembre 2022 risulta che sono state effettuate cessioni per il Superbonus 110% e per gli altri bonus edilizi per 58,4 miliardi di euro dei quali 6,6 sono già stati utilizzati in compensazione.

Le attività di controllo svolte dall’Agenzia delle Entrate e le indagini della Guardia di Finanza hanno messo in evidenza irregolarità ed abusi di significativa entità che hanno riguardato la creazione (anche da parte di organizzazioni criminali) di crediti d’imposta inesistenti che, dopo articolate concatenazioni di cessioni a società e persone fisiche interposte, sono stati in parte ceduti, e dunque incassati, presso istituti di credito o altri intermediari finanziari. In alcuni casi, i proventi delle frodi sono stati trasferiti all’estero.

Ripetute cessioni e transazioni volutamente complesse, oltre a mirare a ostacolare i controlli e l’accertamento delle responsabilità dei soggetti coinvolti, hanno reso, al contempo, critica per chi acquistava il credito in buona fede e, in particolare, per gli istituti di credito, l’effettuazione di una corretta *due diligence* sui profili soggettivi e oggettivi delle operazioni.

A partire dal settembre del 2021, insieme alla significativa crescita dei volumi di crediti ceduti, sono aumentate anche le evidenze di irregolarità e frodi anche grazie alla creazione di una *task force* di monitoraggio attivata dall’Agenzia delle entrate in sinergia con la Guardia di Finanza. La normativa vigente prima del decreto-legge n. 157 dell’11 novembre 2021 non consentiva, tuttavia, un sistematico controllo preventivo da parte dell’Amministrazione finanziaria.

La mancanza di presidi adeguati, fatti salvi quelli della normativa antiriciclaggio comunque vigenti ed operanti, ha inciso sia sulla crescita del fenomeno sia sull’attività degli intermediari. In particolare, la circolazione non regolamentata dei crediti d’imposta ha reso complesso per gli intermediari finanziari valutare, nell’esercizio della diligenza professionale, la liceità dell’operazione di cessione, con il rischio di prendere parte involontariamente a condotte fraudolente. Per questo motivo, molti intermediari hanno agito proattivamente richiedendo ai cedenti informazioni sulla base di dettagliate *check-list* o ricorrendo anche a società di revisione esterne.

5.3 La problematica dei "crediti incagliati"

Al fine di arginare il sopra descritto fenomeno frodatario, il legislatore ha attuato una serie di correttivi all'originaria disciplina, con modifiche normative che si sono susseguite anche a distanza di brevissimo tempo l'una dall'altra.

Un primo intervento è costituito dal d.l. 11 novembre 2021, n. 157 (cd. decreto Anti-frodi), il quale, nell'ottica di rafforzamento dei presidi per la fruizione dei crediti di imposta per lavori edilizi, ha introdotto, al citato articolo 121 del d.l. n. 34 del 2020, il comma 1-ter che prevede:

- l'obbligo, per il contribuente, di richiedere il visto di conformità dei dati relativi alla documentazione che attesta la sussistenza dei presupposti che danno diritto alla detrazione d'imposta per gli interventi agevolabili;
- l'obbligo, per i tecnici abilitati, di asseverare la congruità delle spese sostenute.

Alcune disposizioni del c.d. "decreto Anti-frodi" sono state trasposte nella legge di bilancio per il 2022 (Legge 30 dicembre 2021, n. 234), determinandone la contestuale abrogazione, con salvezza degli effetti nel frattempo prodottisi.

Tale legge, inoltre, ha prorogato agli anni 2022, 2023 e 2024 la facoltà dei contribuenti di usufruire delle detrazioni fiscali, alternativamente, sotto forma di sconto in fattura o credito di imposta; ha prorogato al 31 dicembre 2025 la facoltà di esercitare l'opzione per la cessione del credito o per lo sconto in fattura, per le spese sostenute per gli interventi coperti dal cd. *Superbonus*; ha ampliato il novero delle spese detraibili, includendosi anche quelle sostenute per il rilascio del visto di conformità, delle asseverazioni e attestazioni previste dalla legge; ha escluso l'obbligo del visto di conformità per le opere di edilizia libera e per gli interventi di importo complessivo non superiore a 10.000 euro, eseguiti sulle singole unità immobiliari o sulle parti comuni dell'edificio, fatta eccezione per gli interventi relativi al cd. *bonus facciate*.

Un vero e proprio segnale di restrizione al mercato dei crediti si è, poi, avuto con il d.l. 27 gennaio 2022, n. 4 (cd. decreto "Sostegni-ter"), il quale - con l'art. 28, comma 1-bis - ha

eliminato la cessione illimitata dei crediti, prevedendo il divieto di cessioni ulteriori e successive alla prima, tutelando, tuttavia, gli operatori che avevano già acquisito crediti di imposta, concedendo loro la possibilità di cedere un'ulteriore volta i crediti che alla data del 7 febbraio 2022 (termine poi posticipato al 17 febbraio 2022 con provvedimento direttoriale del 4 febbraio 2022, prot. n. 37381) fossero già stati oggetto di precedenti cessioni in qualunque numero. Veniva, infine, statuito il divieto di cessione parziale anche per tutte le cessioni successive alla prima in relazione alle opzioni di sconto sul corrispettivo o cessione del credito comunicate all'Agenzia delle Entrate dal 1° maggio 2022.

L'intervento normativo attuato per il tramite del cd. "decreto Sostegni-ter", finalizzato ad arginare il fenomeno delle frodi edilizie - ponendo il divieto di cessioni ulteriori alla prima - ha comportato una crisi di liquidità per le imprese le quali, avendo già concesso lo sconto in fattura e confidando sulla cedibilità del credito, si sono successivamente viste impossibilitate ad effettuare la cessione.

Nell'ottica di apportare un correttivo a tale situazione, a breve distanza di tempo il Legislatore è intervenuto con il d.l. 25 febbraio 2022, n. 13, il quale ha introdotto la possibilità di effettuare due ulteriori cessioni successive alla prima, ma esclusivamente a favore di c.d. soggetti qualificati (banche ed intermediari finanziari, società appartenenti ad un gruppo bancario, nonché imprese di assicurazione autorizzate ad operare in Italia), vincolando tali intermediari finanziari al rispetto dell'applicazione delle norme in materia di antiriciclaggio per ogni cessione effettuata.

Tale decreto non è stato convertito ed è confluito, nel corso dell'esame parlamentare del d.l. n. 4/2022, nel testo dell'articolo 28 del medesimo decreto legge (c.d. decreto "Sostegni ter"), il cui articolo 10-*quater* ha anche previsto - al fine di concedere ai beneficiari maggior tempo per poter accedere allo sconto in fattura o alla cessione del credito per le spese sostenute nel 2021, nonché per le rate residue non fruite nelle detrazioni riferite alle spese sostenute nel 2020 - la proroga al 29 aprile 2022 del termine per la comunicazione all'Agenzia delle Entrate dell'esercizio delle opzioni di sconto sul corrispettivo o di cessione del credito.

Un'ulteriore modifica della disciplina in materia si è avuta con il d.l. 1 marzo 2022, n. 17 (art. 29-*bis*), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 2022, n. 34, mediante il quale è stato consentito alle banche di effettuare un'ulteriore cessione, ma solo a favore di propri correntisti e solo in relazione a crediti per i quali fosse già esaurito il numero delle possibili cessioni.

Successivamente, il d.l. 17 maggio 2022, n. 50 (art. 14), c.d. "decreto Aiuti" ha ulteriormente modificato la disciplina in materia, riconoscendo alle banche, ma anche alle società appartenenti ad un gruppo bancario iscritto all'albo di cui all'art. 64 del D. Lgs. n. 385/1993, la facoltà di cedere "sempre" il credito (a prescindere dall'esaurimento o meno delle cessioni precedenti consentite) a favore di soggetti diversi da utenti e consumatori che abbiano stipulato un contratto di conto corrente con la banca stessa o con la società capogruppo, senza facoltà di ulteriore cessione. Si rileva, tuttavia, come le modifiche introdotta dal decreto Aiuti siano applicabili alle comunicazioni della prima cessione o dello sconto in fattura inviate all'Agenzia delle Entrate a partire dal 1° maggio 2022, con effetti, dunque, limitati, sullo smaltimento del pregresso.

Ebbene, i vari interventi legislativi che si sono susseguiti sono stati essenzialmente ispirati dalla necessità di prevenire i casi in cui viene posta in essere una catena di cessioni che – come riscontrato ad esito dell'esperienza operativa maturata dall'Amministrazione finanziaria- mira a dissimulare l'origine effettiva dei crediti, invero inesistenti, con l'intento di giungere alla monetizzazione degli stessi ed alla successiva distrazione della provvista finanziaria ottenuta. Tale limitazione – pur necessaria per le ragioni sopra evidenziate - ha fatto emergere il problema del cessionario che, a causa della limitazione del numero delle cessioni, può trovarsi nella situazione di non avere sufficienti debiti tributari o previdenziali da compensare con il credito di imposta acquistato e, contemporaneamente, a non poter più cedere il credito medesimo, perdendo, in tal modo, definitivamente una parte o una quota del credito stesso.

In tale contesto, il decreto-legge 18 novembre 2022, n. 176 (c.d. Aiuti-quater), convertito dalla legge 13 gennaio 2023, n. 6, è intervenuto - nell'ottica di incentivare l'acquisto dei crediti d'imposta derivanti dall'esercizio di una delle opzioni previste dalle lettere a) e b)

dell'articolo 121 del D.L. n. 34/2020 – sia per aumentare, da due a tre, il numero delle cessioni possibili (oltre la prima) in favore dei c.d. soggetti qualificati, ferma sempre la facoltà di questi ultimi di effettuare un'ulteriore cessione a favore dei propri clienti non utenti o consumatori (cfr. art. 9, comma 4-*bis*); sia per modificare (*rectius*, ampliare) le modalità di utilizzo in compensazione dei predetti crediti d'imposta in capo al cessionario degli stessi. In particolare (cfr. art. 9, comma 4), si deroga, per gli interventi di cui all'articolo 119 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 , alla regola - prevista dall'articolo 121, comma 3, terzo periodo, del citato decreto - in base alla quale la quota di credito d'imposta non utilizzata nell'anno non può essere usufruita negli anni successivi, e non può essere richiesta a rimborso - disponendo che «i crediti d'imposta derivanti dalle comunicazioni di cessione o di sconto in fattura inviate all'Agenzia delle entrate entro il 31 ottobre 2022 e non ancora utilizzati, possono essere fruiti in 10 rate annuali di pari importo, in luogo dell'originaria rateazione prevista per i predetti crediti, previo invio di una comunicazione all'Agenzia delle entrate da parte del fornitore o del cessionario, da effettuarsi in via telematica, anche avvalendosi dei soggetti previsti dal comma 3 dell'articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322».

Per quanto concerne il divieto di cessione parziale dei crediti, attualmente applicabile, in base al comma 1-*quater* dell'articolo 121 del d.l. 34/2020, alle cessioni successive alla prima, si fa presente che (con la FAQ del 19 maggio 2022) l'Agenzia delle Entrate ha chiarito che il divieto di cessione parziale si intende riferito all'importo delle singole rate annuali in cui è stato suddiviso il credito ceduto da ciascun soggetto titolare della detrazione. Pertanto, le cessioni successive potranno avere ad oggetto (per l'intero importo) anche solo una o alcune delle rate di cui è composto il credito; le altre rate (sempre per l'intero importo) potranno essere cedute anche in momenti successivi, ovvero utilizzate in compensazione tramite modello F24 (in tale ultima eventualità, anche in modo frazionato). Invece, le singole rate non potranno essere oggetto di cessione parziale o in più soluzioni. A tal fine, il richiamato comma 1-*quater* prevede che – ai fini della relativa tracciabilità - al credito sia attribuito un codice identificativo univoco da indicare nelle comunicazioni delle eventuali successive cessioni.

Altre ipotesi di revisione possono, comunque, essere valutate in relazione agli interventi avviati entro il 2022, sempre in coerenza con i vincoli imposti dal rispetto dei saldi programmati di finanza pubblica.

6. I crediti d'imposta energia, gas naturale e carburante

L'incremento improvviso e sproporzionato dei prezzi delle materie prime energetiche ha indotto il Governo italiano ad adottare delle misure che mitigassero gli effetti di tali aumenti sulle attività economiche.

In particolare, il Legislatore è ricorso al contributo straordinario nella forma del credito d'imposta, quale strumento diretto a compensare parzialmente i maggiori oneri sostenuti dalle imprese per l'acquisto di energia elettrica, gas naturale e carburante.

I contributi straordinari, istituiti inizialmente a favore delle imprese a forte consumo di energia elettrica per l'acquisto della componente energetica, sono stati riconosciuti, con diversi decreti, anche in relazione all'energia autoprodotta e autoconsumata nonché in relazione all'acquisto di gas naturale da parte delle imprese c.d. "gasivore", e successivamente estesi fino a ricomprendere sostanzialmente tutte le imprese, in quanto riconosciuti anche in favore delle imprese non energivore e non gasivore.

Le misure dei menzionati crediti d'imposta – differenziate a seconda che fossero riferite all'acquisto di energia elettrica o di gas naturale e della tipologia di impresa (a forte consumo e non) – sono state man mano elevate con riferimento ai diversi trimestri e sostanzialmente uniformate, spettando in misura minore solo per le imprese a medio consumo di energia.

I predetti crediti d'imposta sono stati, da ultimo, riconosciuti con la legge di bilancio per il 2023 in relazione al primo trimestre 2023, nella misura del 45 per cento (35% per le imprese a medio consumo di energia).

Tabella 11 - Crediti d'imposta "caro energia e gas naturale"

	IMPRESE	1° TRIMESTRE 2022	2° TRIMESTRE 2022	3° TRIMESTRE 2022	4° TRIMESTRE 2022	1° TRIMESTRE 2023
ENERGIA ELETTRICA	"ENERGIVORE"	20% art. 15, DL 4/2022	25% * art. 4, DL 17/2022 art. 5, co.1, DL 21/2022	25% * art. 6, co.1, DL 115/2022	40% * art. 1, co.1, DL 144/2022 art. 1, co. 1 e 2, DL 176/2022	45% * art. 1, co. 2, L 197/2022
	"MEDIO CONSUMO"	-----	15% art. 3, DL 21/2022 art. 2, co. 3, DL 50/2022	15% art. 6, co.3, DL 115/2022	30% art. 1, co.3, DL 144/2022 art. 1, co 1, DL 176/2022	35% art. 1, co. 3, L 197/2022
GAS NATURALE	"GASIVORE"	10% art. 15.1, DL 4/2022 (inserito dall'art. 4, DL 50/2022)	25% art. 5, DL 17/2022 + art. 5, co. 2, DL 21/2022 art. 2, co. 2, DL 50/2022	25% art. 6, co.2, DL 115/2022	40% art. 1, co.2, DL 144/2022 art. 1, co 1, DL 176/2022	45% art. 1, co. 4, L 197/2022
	"NON GASIVORE"	-----	25% art. 4, DL 21/2022 + art. 2, co. 1, DL 50/2022	25% art. 6, co.4, DL 115/2022	40% art. 1, co.4, DL 144/2022 art. 1, co 1, DL 176/2022	45% art. 1, co. 5, L 197/2022
TERMINE DI FRUIZIONE		31.12.2022 art. 15.1, DL 4/2022, art. 9, DL 21/2022	31.12.2022 artt. 9, 3 e 4, DL 21/2022	30.09.2023 art. 1, co. 3 e 4, DL 176/2022	30.09.2023 art. 1, co. 3 e 4, DL 176/2022	31.12.2023 art. 1, co. 7 e 8, L 197/2022
* Il credito d'imposta è riconosciuto anche in relazione alla spesa per l'energia elettrica prodotta dalle imprese energivore (anche attraverso l'utilizzo del gas) e dalle stesse autoconsumata nel trimestre.						

Con riferimento, invece, alle spese per il carburante, alle imprese che operano nei settori dell'agricoltura e della pesca è stato riconosciuto, in relazione a ciascun trimestre del 2022 (ad eccezione del secondo trimestre 2022, in relazione al quale la misura è stata prevista per le sole imprese esercenti la pesca) un credito d'imposta pari al 20% delle spese sostenute per l'acquisto di gasolio e benzina per la trazione dei mezzi utilizzati per l'esercizio delle rispettive attività, successivamente esteso anche alle imprese esercenti l'attività agromeccanica. Con la legge n. 197 del 2022 il predetto credito d'imposta è stato riconfermato anche in relazione al primo trimestre del 2023.

Misure di sostegno nella forma del credito d'imposta sono state riconosciute, per l'anno 2022, anche per il settore dell'autotrasporto, con riguardo all'attività logistica e di trasporto delle merci in conto terzi con mezzi di trasporto di ultima generazione a bassissime emissioni inquinanti o mezzi ad elevata sostenibilità ad alimentazione alternativa a metano, in particolare, per l'acquisto del componente AdBlue e per l'acquisto di gas naturale liquefatto (GNL) utilizzato per la trazione dei predetti mezzi.

Tabella 12 - Crediti d'imposta carburanti

	IMPRESE	1° TRIMESTRE 2022	2° TRIMESTRE 2022	3° TRIMESTRE 2022	4° TRIMESTRE 2022	1° TRIMESTRE 2023
CARBURANTI	Agricoltura, pesca, attività agromeccanica - GASOLIO E BENZINA	20% Agricoltura, pesca art. 18, DL 21/2022	20% solo pesca art. 3-bis, DL 50/2022	20% Agricoltura, pesca art. 7, co.1, DL 115/2022	20% ** Agricoltura, pesca, attività agromeccanica art. 2, co.1, DL 144/2022	20% ** Agricoltura, pesca, attività agromeccanica art. 1, co.45 e 46, L 197/2023
	Autotrasporto di merci - ADBLUE (additivo per Euro 6) art. 6, co. 3, DL 17/2022	15%	15%	15%	15%	-----
	Autotrasporto di merci - GNL (gas naturale liquefatto) art. 6, co. 5, DL 17/2022	20%	20%	20%	20%	-----
** Il credito d'imposta è riconosciuto alle imprese agricole e pesca anche per l'acquisto di gasolio e benzina utilizzati per il riscaldamento delle serre e dei fabbricati produttivi adibiti all'allevamento degli animali.						

In relazione al monitoraggio delle misure, le compensazioni effettuate dai contribuenti per fruire dei crediti di imposta previsti per far fronte ai maggiori oneri sostenuti per l'acquisto dell'energia elettrica e del gas naturale nel primo trimestre 2022 risultano complessivamente pari a 912,8 milioni di euro, sostanzialmente in linea con le stime ex ante (pari a 967,1 milioni di euro). Sono in corso di analisi i dati relativi ai trimestri successivi.

7. Alcune osservazioni conclusive sui principi e sulle prospettive di riordino degli strumenti di incentivo fiscale

Le linee programmatiche di riordino delle agevolazioni fiscali non possono prescindere dalla constatazione che nel recente passato i tentativi di razionalizzazione delle agevolazioni fiscali sono sempre stati strettamente collegati ad esigenze di miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

La revisione delle spese fiscali, tra l'altro, è stata più volte raccomandata dalla Commissione Europea.

Ai tentativi di razionalizzazione e semplificazione delle spese fiscali basate su una valutazione puntuale ed analitica delle agevolazioni si sono alternate proposte di tagli lineari, suggerite proprio dall'apparente impossibilità di procedere ad una revisione che enucleasse i provvedimenti da mantenere rispetto a quelli da abolire.

Ricordo, al riguardo, che, già dal 2011 (D.L. n. 98), – in assenza di una riforma fiscale ed assistenziale che consentisse un miglioramento dei saldi di finanza pubblica – furono previsti tagli lineari di alcune agevolazioni come "clausola di salvaguardia".

Ad opera del D.L. n. 201 del 2011 detti tagli lineari sono stati trasformati in aumenti programmatici delle aliquote IVA, di fatto sterilizzati negli anni successivi.

Vale la pena ricordare, tuttavia, che la difficoltà di revisionare le spese fiscali concentrandosi sugli interventi sotto i profili dell'equità, dell'efficienza, delle funzionalità varie non è un problema solo italiano.

In tutti i paesi, i trattamenti di favore mostrano chiari segnali di persistenza una volta che le misure sono state adottate e sostanziali automatismi nel rinnovo connessi anche a delicati equilibri nei rapporti con i portatori di interessi.

Azioni incisive di razionalizzazione delle spese fiscali sono innescate solo da riforme più generali che modificano principi e regole del sistema tributario.

Emerge quindi la necessità che il riordino degli strumenti agevolativi assuma carattere sistematico e non episodico e sia collegato a interventi di riforma che si inseriscono nel quadro delle riforme strutturali già avviate e che, in linea con il Piano nazionale di ripresa e resilienza, perseguano obiettivi di *policy* condivisi (come ad esempio le politiche della famiglia, gli incentivi alla ricerca, alla digitalizzazione e all'istruzione, l'accelerazione della transizione energetica per la mitigazione del cambiamento climatico).

La revisione dovrebbe essere, quindi, guidata da un'attenta valutazione e da una riconsiderazione delle agevolazioni alla luce dei nuovi principi e regole del diritto tributario che saranno introdotti.

L'occasione idonea per affrontare il tema della razionalizzazione delle agevolazioni fiscali potrebbe essere offerta, in un prossimo futuro, dalla legge di delega per la riforma del sistema tributario di prossima presentazione.