



**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 1

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

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

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

12<sup>a</sup> seduta: martedì 17 gennaio 2023

Presidenza del presidente GARAVAGLIA

## INDICE

**Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale dei consulenti tributari italiani (ANCIT)**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 6, 8	FRANCHINA . . . . .	Pag. 4
COTTARELLI (PD-IDP) . . . . .	6	* PEREGO . . . . .	4, 7, 8
ORSOMARSO (FdI) . . . . .	8		
PATTON (Aut (SVP-Patt, Cb, SCN)) . . . . .	6		

**Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale consulenti tributari (ANCOT)**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 9, 11, 12 e <i>passim</i>	* BOTTONI . . . . .	Pag. 9, 12
COTTARELLI (PD-IDP) . . . . .	11, 12		
TURCO (M5S) . . . . .	11		

**Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale tributaristi italiani (ANTI)**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 14, 18, 20	RAGUCCI . . . . .	Pag. 14, 19
TURCO (M5S) . . . . .	18, 20		

**Audizione di rappresentanti dell'Associazione tributaristi italiani (ATI)**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 20, 21, 22	BRACCI . . . . .	Pag. 20
COTTARELLI (PD-IDP) . . . . .	21	PERUZZO . . . . .	20, 22

**Audizione di rappresentanti dell'Istituto nazionale tributaristi (INT)**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 22, 25, 27	ALEMANNI . . . . .	Pag. 22, 26
TURCO (M5S) . . . . .	25		

**Audizione di rappresentanti del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (CNDCEC)**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 27, 31, 32	REGALBUTO . . . . .	Pag. 27, 32
TURCO (M5S) . . . . .	31		

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

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

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Stefano Eugenio Maria Perego e il dottor Antonino Franchina dell'Associazione nazionale dei consulenti tributari italiani (ANCIT), il dottor Celestino Bottoni, presidente, accompagnato dalla dottoressa Anna Bonelli, vicepresidente, dell'Associazione nazionale consulenti tributari (ANCOT), il professor Gaetano Ragucci, presidente dell'Associazione nazionale tributaristi italiani (ANTI), in videoconferenza, il dottor David Bracci, vicepresidente, e il dottor Enrico Peruzzo, presidente, dell'Associazione tributaristi italiani (ATI), in videoconferenza, il dottor Riccardo Alemanno, presidente dell'Istituto nazionale tributaristi (INT) e il dottor Salvatore Regalbuto, accompagnato dal dottor Pasquale Saggese, del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (CNDCEC).*

*I lavori hanno inizio alle ore 14.*

#### *SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

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

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

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

#### *PROCEDURE INFORMATIVE*

##### **Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale dei consulenti tributari italiani (ANCIT)**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti di imposta.

Gli obiettivi dell'indagine conoscitiva in titolo sono stati delineati nel programma, deliberato lo scorso dicembre.

Nella settimana corrente sono previste le audizioni delle associazioni che rappresentano gli operatori tributari e fiscali, per una prima panoramica delle materie oggetto delle indagini.

Ringrazio per la disponibilità dimostrata i soggetti oggi presenti e ricordo che, come da prassi, lo svolgimento dell'audizione consiste in una breve introduzione degli auditi e una replica agli eventuali quesiti e alle osservazioni dei senatori.

Iniziamo i nostri lavori con l'audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale dei consulenti tributari italiani (ANCIT).

Do pertanto il benvenuto al dottor Stefano Eugenio Maria Perego e al dottor Antonino Franchina, che intervengono in rappresentanza dell'ANCIT, e ringraziandoli per la disponibilità cedo subito loro la parola.

*FRANCHINA.* Signor Presidente, onorevoli membri della Commissione, innanzi tutto a tutti voi un sentito ringraziamento a nome dell'Associazione per l'attenzione che avete dimostrato nei nostri confronti.

Cercheremo di fare una sintesi delle cosiddette cinquecento voci, fra bonus, detrazioni e quant'altro, per cui dopo questa breve introduzione interverrà il collega Perego che illustrerà la nostra relazione.

In sintesi, secondo il nostro parere, si rende necessaria una semplificazione che dovrebbe riguardare non solo il cosiddetto credito di imposta, ma anche i cosiddetti bonus, i fondi, le detrazioni e le deduzioni fiscali; la materia è quindi molto ampia.

Con il permesso del Presidente, lascerei ora la parola al mio collega per la relazione.

*PEREGO.* Signor Presidente, onorevoli senatori, innanzi tutto ringrazio per l'invito a partecipare ai lavori di questa indagine conoscitiva, anche se, in effetti, i tempi ai fini della rilevazione dei crediti d'imposta, avendo ricevuto la convocazione sette giorni fa, sono stati piuttosto ristretti.

Ci preme sottolineare come sia difficile intervenire nell'ambito dei crediti d'imposta, perché quando parliamo di crediti parliamo di quello che il contribuente vanta nei confronti dell'Erario. Ultimamente abbiamo utilizzato la parola « crediti », poi abbiamo utilizzato la parola « bonus », poi ancora la parola « fondi »; ma crediti sono anche le deduzioni e le detrazioni fiscali. Ad esempio, mi viene da sorridere quando l'Agenzia delle entrate vuole predisporre una dichiarazione precompilata pur essendo a conoscenza – faccio un esempio banale – del credito che un cittadino vanta in quanto presente su un contratto di locazione, quando il testo unico dell'IRPEF ci dice che io contribuente vanto un credito (anche questo è un credito) che però nella dichiarazione dei redditi si rappresenta come deduzione. La parola « credito », quindi, ha un significato vario. La deduzione che spetta al cittadino nell'ambito di un contratto di locazione può variare da 150 a 300 euro in funzione del reddito. Nella dichiarazione precompilata questo non compare, ma l'Agenzia delle entrate ne è perfettamente a conoscenza.

Dico questo per riallacciarmi al discorso sul Superbonus 110 per cento: è un credito, è stato utilizzato durante il periodo della pandemia, è stato incrementato, e l'intento del legislatore non era quello di estenderlo

a tutti, ma era quello di destinarlo al recupero edilizio statale, delle case popolari. Era finalizzato a un risparmio energetico. Se pensiamo che da ultimo la Commissione europea vuole imporci di passare a categoria E entro il 2030 e a categoria D entro il 2033, diventa poi assurdo.

Il credito d'imposta, cosiddetto superbonus, ha avuto inizialmente un'importante limitazione, perché, sebbene da un lato abbia portato rilevanti entrate erariali e anche incrementato l'occupazione, dall'altro si è reso troppo difficile attuarlo e la compensazione dei crediti presenti nei confronti degli istituti bancari e degli intermediari finanziari si è esaurita nell'ambito di due anni.

L'attuale norma, contenuta nella legge di bilancio per il 2023, prevede l'estensione del credito d'imposta per dieci anni: perfetto; però gli anni 2020 e 2021 sono stati coperti, e non c'è più capienza da parte degli intermediari delle banche. Il 2022, 2023 e 2024 sono coperti ancora dalla precedente norma che vincolava alla compensazione nell'arco del quinquennio. Quindi, indipendentemente dal fatto che questo credito sarà poi quello spendibile nel 2023, diciamo compensabile nell'arco di dieci anni, in realtà stiamo parlando di una compensazione che avverrà nel 2025. Il legislatore deve intervenire subito ampliando già gli anni precedenti di questo credito d'imposta, oppure, pur essendo presente una norma diversa nella legge di bilancio per il 2023, non sarà fattibile.

Vorrei ricordare che nel 2019 è stato riformato l'articolo 6 dello Statuto del contribuente. Tale riforma aveva stabilito che le norme fiscali e le norme di attuazione dovevano essere comprensibili a qualsiasi cittadino e in più stabiliva che il cittadino, anche se privo di conoscenze tributarie, poteva metterle in atto. Gli attuali crediti sono di difficile impiego, innanzitutto perché, a tal fine, i comuni cittadini devono avere una capienza fiscale, e in secondo luogo perché le piccole imprese vivono un periodo di crisi. Per accedere a un credito dobbiamo verificare le spese dei materiali, sono previste innumerevoli asseverazioni e alla fine vi è il visto di conformità; bisogna inserire tutti i dati sui siti dell'Agenzia delle entrate; una volta che abbiamo inserito il credito, quest'ultimo deve essere accettato, conosciuto dall'Agenzia delle entrate; inoltre, il cittadino per poterlo compensare deve utilizzare il modello F24, dopo averlo compensato deve riportarlo anche in dichiarazione dei redditi. Allora, va tutto bene, ma dobbiamo renderci conto che stiamo parlando di circa cinquecento tipologie diverse di crediti, bonus, fondi, deduzioni e detrazioni. Dobbiamo ricorrere assolutamente a una riforma che semplifichi il tutto, altrimenti i cittadini non sono in grado di prenderne atto.

La riforma era già in atto, non è andata a buon fine; noi ci rendiamo nuovamente disponibili a partecipare a questo tavolo tecnico.

È necessario poi semplificare tutte le procedure di controllo. Dobbiamo renderci conto che se quando si parla di un credito poi esce una circolare ministeriale di 200 pagine e poi dobbiamo ancora presentare delle istanze di interpello per poter utilizzare il credito, forse la norma è troppo complessa: la dobbiamo semplificare. Il problema ve lo eravate già posto, come legislatori, nell'anno 2019. Avevate detto che le norme

devono essere comprensibili. Purtroppo però, quando viene formulato l'articolo di una legge, esso dice che viene rivisto l'articolo, il comma o quant'altro e il cittadino non è in grado di comprendere. Siamo allora veramente disponibili a un tavolo tecnico per semplificare tutte le procedure.

Aggiungo che sicuramente il credito legato al Superbonus 110 per cento ha portato, negli anni in cui è stato utilizzato, un enorme volume di entrate. Ha anche aumentato l'occupazione. Oggi come oggi vi sono delle difficoltà in questo senso, perché il credito è esaurito, quindi vi chiediamo espressamente di poter già aumentare la compensazione del primo credito, quello del 2019.

Vi ringrazio per l'attenzione. Sono disponibile a rispondere ad eventuali domande.

PRESIDENTE. La ringrazio. Cedo ora la parola ai colleghi per domande e considerazioni.

COTTARELLI (*PD-IDP*). Signor Presidente, ringrazio i nostri ospiti per la presentazione. Come giustamente lei ha detto, oltre ai crediti d'imposta ci sono varie altre forme di incentivazioni, deduzioni e altre detrazioni. In questa sede forse serve anche chiarire meglio qual è il campo che vogliamo coprire. Quello che caratterizza il credito d'imposta è la sua distribuzione nel futuro, su diversi anni. Infatti, se prevedo una deduzione oggi, l'effetto finanziario si traduce nello stesso momento. Se invece prevedo una durata decennale, sto andando a ipotecare in qualche modo le entrate per i prossimi dieci anni. Per lo Stato, ovviamente, è un vantaggio differire nei prossimi dieci anni, perché magari poi di trovare le coperture se ne occuperà un altro Governo. Vorrei sapere se avete la percezione che questo sia un fattore fondamentale rispetto all'appetibilità del sostegno. Immagino di sì, perché è meglio avere di più oggi, ma ovviamente se si avesse tutto oggi, si avrebbe di meno. Quanto è rilevante questa possibilità di posticipare nel tempo il vantaggio per il contribuente?

PATTON (*Aut (SVP-Patt, Cb, SCN)*). Signor Presidente, la mia è una domanda molto breve e anche semplice in sé: voi avete oggi la percezione che sia il cittadino che si fa carico di comprendere e di gestire direttamente le questioni legate sia alla parte tributaria che del recupero in compensazione dei crediti d'imposta? Mi sembra infatti che oggi sia piuttosto problematica la possibilità che ciò avvenga nella pratica, perché con il visto di conformità nessuno può utilizzare direttamente i crediti di imposta, quindi necessariamente deve passare attraverso delle categorie professionali. Vorrei sapere se avete una dimensione concreta di questa situazione.

PRESIDENTE. Aggiungo anch'io velocemente due questioni. È chiaro che il credito d'imposta è tal quale a un costo, perché una minore

entrata è un costo, quindi, come dal punto di vista di un'impresa il minor ricavo è uguale a un costo, così dal punto di vista del bilancio dello Stato il minore introito di tasse è uguale ad un costo. Quindi vanno visti, secondo me, allo stesso modo: se parliamo di *spending review*, tale è la *spending review* sui costi, tale è la *spending review* sul credito di imposta, quindi l'obiettivo dell'indagine è esattamente quello che veniva auspicato, cioè avere un quadro generale più semplice, proprio per capire come riorganizzarsi meglio.

In quest'ottica, ho letto il vostro documento. Potreste integrarlo con delle ipotesi di semplificazione? Io capisco il tema: ci sono cinquecento crediti d'imposta. Quindi, che facciamo? Perché che siano tanti, complicati e da rivedere lo sappiamo, infatti è oggetto dell'indagine. Potreste cortesemente integrare con delle ipotesi di suggerimento di semplificazione?

Non essendoci ulteriori richieste di interventi, cedo nuovamente la parola ai nostri ospiti.

*PEREGO.* In merito al credito d'imposta e al tempo previsto per il suo utilizzo, ricordo che anche le deduzioni e le detrazioni si ripetono tutti gli anni, perché sono normate dal testo unico. Il banale esempio che ho fatto prima, relativo al credito che vanta il cittadino sul contratto di locazione, si ripete tutti gli anni, ma in realtà non è conosciuto, quindi c'è un problema di informazione. Inoltre, secondo noi ci sono grandi difficoltà nell'ambito della capienza, per cui quello che è nato con il credito – cioè lo sconto in fattura, oppure la cessione alle banche o ad intermediari finanziari – è stato veramente interessante, perché a questo punto vuol dire che non sono più io cittadino che devo anticipare del denaro, ma mi avvalgo di altri che possono garantire. Il problema però che ho messo in evidenza prima è che il credito degli anni 2019-2020 si è esaurito, quindi, anche se la legge di bilancio 2023 ha predisposto lo slittamento della possibile compensazione in dieci anni, in realtà la disponibilità delle banche e degli intermediari finanziari non ci sarà, perché hanno già chiuso i battenti, hanno già previsto quel *range* di cinque anni di compensazioni. Per questo dicevamo che forse occorre intervenire a monte, perché non sbloccheremmo comunque ulteriori investimenti perché abbiamo già esaurito la capienza.

Nei confronti dei cittadini e sulla possibilità di recuperare l'eventuale credito, innanzitutto il cittadino semplice difficilmente mette in opera una ristrutturazione per un risparmio energetico. Questo lo abbiamo notato proprio in base alle domande che i nostri clienti che ne hanno usufruito ci hanno posto. Non ne hanno usufruito perché forse non avevano la capacità di interpretare la norma, perché dovevano già fare degli investimenti a monte e non dobbiamo dimenticare che in realtà è vero che quando si faceva ricorso alle banche queste ultime dicevano che avrebbero concesso un finanziamento dietro la corresponsione di interessi, cioè il cliente paga la registrazione di un finanziamento e gli interessi alla banca; al termine di tutta la procedura, al termine dell'asseve-

razione e del visto di conformità, da estendersi anche ai tributaristi di cui alla legge n. 4/2013, certificati UNI 11511, la banca avrebbe riconosciuto il credito, acquistando la spesa anticipata, sempre che tutta la procedura fosse andata a buon fine. È questo il problema della semplificazione. Ci sono stati dei grandissimi abusi, è vero, soprattutto inizialmente. Però dobbiamo semplificare, altrimenti da qui al 2030 non arriveremo sicuramente alla classe E.

ORSOMARSO (*FdI*). Mi associo alla domanda del Presidente: in realtà noi avremo anche necessità di avere qualche suggerimento sulla direzione verso la quale muoverci rispetto a possibili forme di semplificazione.

PRESIDENTE. Interpreto il pensiero del senatore Patton: noi abbiamo delle idee di semplificazione, però sarebbe opportuno che chi se ne occupa magari le condividesse. Abbiamo visto che le idee « geniali » del legislatore hanno comportato, alla fine (se prendiamo ad esempio il superbonus), un inizio senza asseverazione che ha comportato un caos inenarrabile che adesso stiamo pagando tutti. Quindi avere dei suggerimenti concreti da chi se ne occupa *pro tempore* può essere utile, perché non sempre il legislatore riesce a interpretare correttamente quello che avviene nel mondo reale.

PEREGO. Signor Presidente, in ragione della valutazione sul campo ritengo che, a parte le riduzioni, sia necessaria anche l'applicazione e la messa in campo dei crediti. Faccio un esempio: ci sono casi di aziende che hanno ottenuto crediti d'imposta la cui valutazione sta in capo all'Agenzia delle entrate, che non ha al suo interno le capacità scientifiche per valutare un determinato progetto. Penso che questo confronto sia non soltanto del legislatore, che dovrebbe ridurre il numero di deduzioni e detrazioni e semplificare la presentazione per il singolo cittadino. Poi è ovvio che crediti di imposta più complessi necessitano dell'intermediazione professionale.

In secondo luogo, ritengo sia necessario verificare l'efficacia dell'applicazione dei tanti crediti di imposta. Ad esempio, un ulteriore caso segnalato è relativo ai mutui, che noi assicuriamo. Addirittura le banche non rischiano nulla e dicono che sarebbe meglio far pagare al mercato la gradualità di rischio che ormai è assicurata interamente con somme spropositate dallo Stato.

L'aspetto interessante in questa discussione è capire e avere suggerimenti in relazione alle difficoltà di applicazione. Ci sono dei grandi ritardi e anche dei danni. Ci sono parecchie aziende che hanno fatto investimenti – abbiamo dei casi specifici – a cui oggi viene negato il credito di imposta sulla base di una valutazione scientifica impropria della nostra Agenzia delle entrate.

PRESIDENTE. Ringraziamo gli auditi per il loro contributo. In attesa di eventuali integrazioni, siamo a vostra totale disposizione.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**Audizione dell'Associazione nazionale consulenti tributari (ANCOT)**

**PRESIDENTE.** I nostri lavori proseguono con l'audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale consulenti tributari (ANCOT).

Saluto e ringrazio il presidente Bottoni, che interviene in rappresentanza dell'Associazione, e gli cedo subito la parola.

**BOTTONI.** Signor Presidente, onorevoli senatori, cercherò di mantenere il mio intervento nei tempi previsti.

Non vorremmo fare riferimento troppo alla nostra memoria, che è già brevissima relativamente alle problematiche che riscontriamo tutti i giorni. Più che altro vorremmo sottoporvi una supplica, andando anche nel tecnico: parliamo dei crediti d'imposta che ovviamente sono una leva molto importante sia per determinate categorie, sia anche per alleviare la pressione fiscale. Su questo possiamo soltanto contenti.

Andando sul pratico, se chi compila le dichiarazioni dei redditi fa un esame delle tante misure che sono raggruppate in diverse pagine della dichiarazione dei redditi, scorrendo troverà centinaia di pagine non solo nelle istruzioni ma – ahimè e ahinoi da tecnici – anche in tante risoluzioni, interPELLI, e – passatemi il termine, per il quale ovviamente chiedo venia – non basterebbe forse una Treccani per leggere tutte le attività che giornalmente leggiamo e che spostano, cambiano anche rispetto alla stessa normativa.

Nella memoria facciamo riferimento soltanto ad alcune misure. Ne vorrei citare soltanto una, la più importante dal punto di vista economico. Per quanto riguarda il Superbonus 110 per cento, noi plaudiamo se diventerà il 90 per cento, perché speriamo che quel 10 per cento sensibilizzi chi dovrà mettere mano al proprio portafoglio. Quel piccolo sacrificio magari porterà il richiedente a pensarci meglio. Però, perdonate, in sette mesi sono state fatte sette piccole riforme: il mondo finanziario si ingessa e le imprese che puntavano a una ripresa sono in ginocchio; nasce il mercato dello sconto, che viene bloccato a sua volta; gli utili che devono andare alle imprese, e ovviamente ai relativi dipendenti, non ci sono più perché sono in sofferenza le imprese e i relativi lavoratori dipendenti e il sistema è in ginocchio perché non sa se, come e quando scontare e con quali tassi effettivi. Quindi noi più che una audizione, ci permettiamo di formulare una supplica: poche norme, chiare, e possibilmente che durino nel tempo, perché l'investitore fa un capitolato, parla con il condominio, passano i mesi e dopo gli è cambiata la norma. Quindi la documentazione su cui viene fatta la progettazione è già superata.

Tornando un po' alla memoria – ma sempre in maniera puntuale – se ci sono diverse misure riguardanti l'edilizia, perché non semplificare tutte le varie norme, rivederle, non avere tutti questi dettagli (non entro proprio nel tecnico puro) grazie ai quali vengono attratti lavori anche con

altre percentuali, ma se, appunto, rientrano nel 110, superano percentuali che erano inferiori? È evidente che io cercherò allora di avere il massimo beneficio, avendo anche delle attività che prima erano al 50 o al 60 per cento, per attrarle nel 110 e per avere il massimo beneficio da un investimento che riguarda il medesimo fabbricato.

Ho voluto puntualizzare sull'edilizia, ma in realtà abbiamo diversi bonus che superano anch'essi il 110 per cento e probabilmente dovremmo razionalizzare – o meglio dovrete razionalizzare, lo chiediamo sempre con umiltà – queste norme a beneficio del contribuente rendendole stabili nel tempo.

Nella stessa comunicazione che ci è stata rivolta, che noi abbiamo gradito, avete già indicato le soluzioni. Vi ringraziamo per averci invitato in audizione come categoria, perché servirà razionalizzare, semplificare e forse riscrivere queste attività, che non riguardano solo i crediti d'imposta, ma riguardano un po' tutte quelle leve – dagli oneri deducibili agli oneri detraibili – rispetto a cui ogni anno una circolare che l'Agenzia delle entrate riepiloga ai propri funzionari, oltre che ai contribuenti, le indicazioni per la dichiarazione più semplice che deve affrontare il contribuente, il modello 730, che con poco meno di 400 pagine – non lo dico con ironia, perché è così purtroppo – istruisce i propri funzionari.

Presidente, io la ringrazio per l'invito perché noi siamo stati più di una volta auditi in questa Commissione e vorrei ripetermi, se mi è permesso: il sistema Paese ha bisogno delle riforme, ha bisogno di una semplificazione amministrativa per rilanciare l'economia, per ritornare a crescere. Noi, come categoria, a volte abbiamo anche delle attività con imprenditori stranieri e quando parliamo con loro abbiamo la sensazione di sembrare dei marziani o – perdonatemi – fuori da questo mondo. Abbiamo problemi a rappresentare il nostro sistema.

Cari senatori, in questa sede abbiamo anche dei professori di cui noi abbiamo sempre apprezzato le esternazioni dal punto di vista scientifico verso la semplificazione. Signor Presidente, proprio lei sa benissimo qual è l'ingranaggio, provenendo dal mondo del MEF.

Rimaniamo a disposizione di tutti i senatori, di cui abbiamo la massima stima e, senza entrare nel merito di tanti tecnicismi, vorrei chiudere questo intervento ricordando a me stesso che la riforma fiscale partì con i tavoli del ministro Tremonti, poi del ministro Monti. Ormai sono passati dodici anni. Io avevo i capelli castani e ora mi rivedo con i capelli bianchi. Spero di rimanere almeno con i capelli bianchi, ma spero di vedere nei prossimi mesi la riforma fiscale, perché non è solo un problema di crediti d'imposta, che comunque aiutano la curva dell'IRPEF, ma vi è la necessità di fare veramente le riforme.

L'ultimo pensiero riguarda, appunto, l'IRPEF. Nella memoria documentiamo che è un'imposta che viene un po' snaturata dal padre del 1973, però, chiudendo da studente negli anni Settanta questo Parlamento, di cui siamo fieri come italiani, promulgò dei decreti che ancora vengono portati avanti con emendamenti (negli anni Settanta!). Il nostro augurio, signori senatori, è che voi possiate emanare i nuovi decreti dopo quelli

degli anni Settanta, perché, pur modificandoli, forse il sistema economico e il sistema Paese dopo cinquant'anni è cambiato e dobbiamo veramente girare pagina.

Vi ringrazio, non vorrei aggiungere altro. Se ci sono domande rimaniamo a disposizione.

PRESIDENTE. La ringrazio. Cedo ora la parola ai colleghi per eventuali interventi.

COTTARELLI (PD-IDP). Signor Presidente, ringrazio i nostri ospiti per questa presentazione. Concordo con molte delle osservazioni fatte relativamente alla necessità di semplificazione. Una domanda puntuale: siccome in questa sede ci occupiamo specificatamente dei crediti d'imposta, qual è il vostro punto di vista sul vantaggio per il contribuente del credito d'imposta rispetto ad altre forme di agevolazione?

TURCO (M5S). Signor Presidente, condivido e mi scuso per la mia assenza nella prima parte dell'intervento. Chiaramente sulla semplificazione c'è tanto da fare, soprattutto nell'ambito del nostro ordinamento fiscale, però penso che oltre al tema della semplificazione vi sia poi da preservare un principio costituzionale che è quello della progressività, perché chiaramente, tra imposte dirette e indirette, è più semplice per lo Stato agire su quelle indirette, che sono quelle imposte « ingiuste » che è più facile per lo Stato incamerare in quanto agiscono su tutte le operazioni commerciali che si realizzano ogni giorno.

È chiaro che oggi dobbiamo discutere anche sul vantaggio tra riconoscere crediti di imposta e crediti fiscali che possono essere utilizzati in compensazione, oppure quali strumenti di compensazione immediata, oppure anche con un accredito che abbiamo sperimentato con successo con riferimento al *cashback*, e poi abbiamo la necessità di valutare la convenienza di riconoscere delle detrazioni o deduzioni rispetto al credito d'imposta. Penso che questi siano tutti temi sui quali le associazioni di categoria, insieme alla politica e al Governo, debbano dare delle risposte fattive ai cittadini.

PRESIDENTE. Prendendo spunto anche dalle osservazioni del senatore Turco, vorrei aggiungere un breve commento: guardavo con interesse la figura 1 del vostro documento relativa all'andamento della tassazione IRPEF che si differenzia in base alle diverse tipologie di reddito. Questo smonta il luogo comune secondo il quale gli autonomi sono favoriti da un certo regime di tassazione. Ciò è pacificamente smentito dai fatti. Dal mio punto di vista non è una novità, essendomi occupato per anni della materia, però capisco che non sia facile, con una comunicazione anche abbastanza importante sul tema, entrare nel merito.

Al di là di questo, che per me è un dato assodato, mi domandavo se avete delle analisi sulla regressività di taluni crediti d'imposta. Io ho più che una sensazione che il superbonus sia una delle misure più regressive

della storia della Repubblica italiana. Se avete dei dati su questo sarebbe opportuno analizzarli, perché potrebbe anche essere interessante vedere questa misura, che è uno dei crediti d'imposta più importanti di questa audizione, anche dal punto di vista della regressività della misura stessa. Infatti da un lato auspichiamo la progressività e dall'altro facciamo una misura che principalmente è regressiva.

COTTARELLI (*PD-IDP*). Signor Presidente, vorrei aggiungere un'osservazione per completezza, visto che ha nominato la figura 1. Io temo, purtroppo, che la situazione di mancanza di equità orizzontale sia anche il riflesso della consapevolezza che il grado di evasione per il reddito di lavoro degli autonomi sia stimato, nella relazione del Governo, essere il 68 per cento, mentre quello dei lavoratori dipendenti è il 3 per cento; credo che nel corso del tempo si sia accomunata questa convinzione, ed è un dato di fatto, e che sia compensata dal fatto che le aliquote nette sono più alte per gli autonomi. Volevo completare questo pensiero.

PRESIDENTE. Quindi gli onesti sono fregati due volte.

COTTARELLI (*PD-IDP*). Gli autonomi onesti sono fregati due volte. Però il 68 per cento delle tasse sul reddito degli autonomi non viene pagata, secondo le stime del Governo.

PRESIDENTE. Andremo ad analizzare questi dati. Noi dovremmo fare delle norme per gli onesti.

COTTARELLI (*PD-IDP*). Dovremmo anche occuparci di quel 68 per cento che viene evaso.

PRESIDENTE. Questo è un altro tema molto interessante.

Non essendoci altre richieste di interventi, cedo la parola al presidente Bottoni per la sua replica.

BOTTONI. Signor Presidente, essendo chiamato a rispondere nel dettaglio darei qualche piccolissima e veloce indicazione. È evidente che crediamo nel Superbonus 110 e, in generale, nei crediti d'imposta, tuttavia se non c'è la possibilità di cedere tali crediti, il sistema di agevolazioni non funziona per gli incapienti. Finalmente infatti questa misura dava la possibilità agli incapienti di avere un beneficio (abbiamo molte persone con IRPEF a zero) quindi è ottima; il problema è che è stata – passatemi il termine – stoppata (utilizzo un termine calcistico) e questo *stop* non ha funzionato. Dovremmo invece rimettere la palla in gioco e farla correre in modo tale che, con lo sconto in fattura e con il credito, si rimettono maggiormente in moto anche le piccole ristrutturazioni per gli incapienti.

Ringrazio per aver preso visione della nostra curva; dovremmo sommare almeno il 3,9 dell'IRAP. Non è un caso, e ringrazio il professor Cottarelli, che abbiamo indicato la situazione che il contribuente aveva già prima degli indici; poi non andavano bene gli studi di settore, non vanno bene ancora gli ISA e abbiamo messo a punto il puntatore. La risposta è: a chi prende dieci, come a scuola, ed è onesto, decidiamo magari di regalargli un punto percentuale in meno. Una persona che prende ogni anno dieci e dichiara quello che dichiara avrà diritto a pagare qualche cosa in meno di imposte? Noi siamo convinti, partecipando anche ai lavori della Commissione per quanto riguarda i precedenti studi di settore e gli ISA, che, stando a quello che è stato illustrato, anche a noi è sempre sembrato che siccome c'è un certo numero di persone che forse non dichiarano tutto, e l'abbiamo anche scritto in memoria, come ha detto giustamente il Presidente, chi è onesto deve anche pagare le imposte degli altri. Però dobbiamo dirci che questa pressione fiscale supera il 40 per cento e quando si dice che tutte le imposte forse raggiungono i due terzi del reddito non è una banalità. Chi fa le dichiarazioni dei redditi e le fa a penna e poi rivede e comunica pure quello che fa l'elaboratore, si chiede come sia possibile. È evidente che l'imprenditore si chiede perché paga tutte queste imposte. Se l'imposizione è solo del 40 per cento, come mai si paga anche il 60, come risulta facendo la somma algebrica? È quello che avviene di fatto. Ecco perché chiedevamo di rivedere queste curve anche con le detrazioni, perché poi il lavoratore una volta è dipendente, una volta è artigiano, poi dopo due o tre anni chissà che cosa farà nella vita. L'unica garanzia, purtroppo, è giocare al ribasso. Oggi per essere tranquilli e sicuri, bisogna rientrare nella *flat tax*; ma può ripartire il sistema Paese se finalmente dopo i 65.000 ci stiamo spostando agli 85.000 euro? Può essere questa la soluzione? Io spero di no sinceramente. Giochiamo al rialzo, per le persone oneste.

Sulla regressione, stiamo aspettando di avere i dati che verranno pubblicati dal MEF. È evidente che dobbiamo aspettare. Siamo fermi al 2020 e siamo anche noi interessati a capire, tanto è vero che plaudiamo all'idea di portare il 110 al 90 per cento; si era ventilata l'idea di rivedere tutte le agevolazioni fiscali, tra cui quelle per l'edilizia, con un comparto unico con un'aliquota media, e anche in questo caso ci si domanda per la regressione se, per quanto riguarda il 53 e le curve, mettere dei tetti ai crediti d'imposta possa aiutare questa regressione. L'idea andrebbe modulata caso per caso. È anche vero, come ho detto poc'anzi, che ci sono delle misure che vengono riproposte, modificate, si sovrappongono, e nasce il problema della continuità. Quindi probabilmente rivedere nella continuità queste misure aiuterebbe.

Per quanto riguarda l'evasione, noi abbiamo lanciato uno *slogan* da diverso tempo: possiamo direttamente anche al penale. È impensabile – e rispondo anche al professore – che ci venga detto dalla Cassazione che quasi mai l'ambito tributario sfocia nel penale. Probabilmente dobbiamo cambiare le norme. Se la gente non lo vuole capire – lo dico fuori dalla nostra categoria perché noi non avremmo dei problemi come tributaristi

– inasprite queste benedette sanzioni. Se non funziona il discorso amministrativo, le persone oneste, che sono tante, forse sono anche un pochino stanche. Non sono tutti grandi evasori; ci sono anche imprenditori che dichiarano il giusto e l’Agenzia delle entrate rilascia loro una serie di indici – gli indici di affidabilità fiscale – dove prendono pagelle con dieci. E il premio sarebbe la possibilità di non subire un accertamento per tutto l’anno? Quel tipo di contribuente vorrebbe qualcosa di più. Gli strumenti, quindi, ci sarebbero e sono a disposizione dell’Agenzia. È evidente che poi vediamo anche che le curve dell’Istat sono distanti dai redditi attesi; capiamo, fra quello che è il reddito atteso dal mondo dell’Istat e i dati, che una variante c’è, ma non possiamo pensare di spalmarla, perdonatemi, su tutti i contribuenti. Pagasse chi realmente non raggiunge determinati *standard*. Ma chi ha alti *standard* qualitativi – lo ripeto e chiudo veramente – forse va premiato. Il regime premiale non sono quelle quattro cose messe prima negli studi di settore e adesso negli ISA; da membro della Commissione penso che tutta la Commissione degli ISA, da anni, chieda un regime premiale che incida sul carico fiscale.

PRESIDENTE. La ringrazio, è stato molto esauriente. Per inciso ci sono anche casi assurdi di Comuni che l’autonomo lo mettono d’ufficio all’asilo nido nella classe massima, perché presumono che gli autonomi evadano. Noi dovremmo uscire da queste semplificazioni, entrare nel merito e fare un sistema che sia finalmente equo in modo che si premi chi è giusto premiare e si punisca chi è giusto punire.

Ringrazio nuovamente il presidente Bottoni e dichiaro conclusa l’audizione.

#### **Audizione di rappresentanti dell’Associazione nazionale tributaristi italiani (ANTI)**

PRESIDENTE. L’ordine del giorno prevede ora l’audizione di rappresentanti dell’Associazione nazionale tributaristi italiani (ANTI).

Interviene, da remoto, il professor Gaetano Ragucci, presidente dell’ANTI, che ringrazio per la disponibilità e a cui cedo subito la parola.

RAGUCCI. Signor Presidente, onorevoli senatori, vi ringrazio a nome dell’associazione che rappresento, che già in altra occasione, nel corso delle audizioni per la preparazione della legge delega di riforma dell’IRPEF, ha potuto esprimersi largamente sui temi oggetto dell’attuale indagine conoscitiva.

In quell’occasione, l’Associazione nazionale tributaristi italiani segnalò che l’affastellarsi, il sommarsi e il rincorrersi di misure come quelle di cui oggi ci stiamo occupando hanno concorso a generare un complesso disorganico di norme relative all’imposizione soprattutto dei redditi delle persone fisiche, concorrendo, con altri difetti che non erano strutturali ma sono sopravvenuti, a rendere tale imposta complicata, inefficiente, selettiva, iniqua, di cui ad ogni livello si attende la riforma.

Oggi l'ANTI, in nome di quell'impostazione originaria, intende invece richiamare l'attenzione su un'altra tipologia di misure, in particolare i crediti d'imposta per l'attività di ricerca e sviluppo, che incidono sotto un altro profilo della fiscalità che è quello della promozione, dell'efficienza e dell'innovazione dell'apparato produttivo nazionale. Sono le dimensioni acquisite dal fenomeno che lo rendono degno di attenzione.

Dal punto di vista dell'Associazione nazionale tributaristi italiani l'attenzione doverosa spinge anche un rischio tutt'altro che remoto, cioè che al consenso pubblico guadagnato dal decisore politico che concede la misura come il credito di imposta per ricerca e sviluppo poi corrisponda l'azione non eclatante e capillare dell'Amministrazione finanziaria per il recupero di quei benefici che, dati con una mano, vengono tolti con l'altra. In un simile contesto, portato a sistema, si genera un contenzioso diffuso che è il peggiore ausilio immaginabile al progresso dell'economia nazionale ed è anche – questo è un altro tema a cui l'Associazione è sensibile – causa di un pregiudizio relativo all'affidamento nei confronti delle misure di questo genere e delle istituzioni.

Nella relazione che ho anticipato rispetto a questo mio intervento sono indicati con puntiglio i riferimenti normativi, che non voglio esporre in questa sede. Voglio soltanto sottolineare che un'attenta lettura delle disposizioni relative ai crediti d'imposta per attività di ricerca e sviluppo ne rendono evidente la natura non direttamente tributaria: si tratta di erogazioni e non di misure di graduazione del prelievo. Questo è un aspetto che dovrebbe orientare, e deve orientare, un'azione di riordino, visto che ci muoviamo su un piano parallelo a quello dell'imposizione, ma non coincidente. I crediti concessi si possono definire autoliquidati dal contribuente, perché in passato per ottenere appoggi di questo genere occorreva ottenere una autorizzazione conseguente a un'apposita istruttoria; oggi, invece, si concede al contribuente di autoliquidare nel modello di versamento dell'imposta, compensando il credito determinato direttamente dall'interessato con debiti per tributi e contributi previdenziali. Poi l'amministrazione provvede a un controllo che però è il recupero di un finanziamento erogato, non ha più nulla a che vedere con un addebito tributario o previdenziale, che si dà per estinto. Allora, in linea con questa natura della misura, che è extra fiscale, occorre ed è possibile impostare brevi osservazioni sui punti critici della disciplina attuale. Sentivo la richiesta lodevole di formulare proposte concrete di intervento ed è quello che abbiamo cercato di fare, noi dell'Associazione nazionale tributaristi italiani, con il documento anticipatovi che riepilogo molto brevemente.

Ho già sentito un'indicazione che mi trova perfettamente concorde, e chiedo scusa se non ho avuto il tempo di annotare da dove provenisse, relativa al problema dell'accertamento dei presupposti dei crediti fiscali sovvenzionati. In effetti, in questo caso la relazione si instaura con una Amministrazione finanziaria che non ha le conoscenze necessarie a valutare i requisiti di innovatività e di originalità che caratterizzano i risultati possibili di attività sovvenzionabili con il credito di cui stiamo parlando. Certo, esistono all'interno della disciplina una serie di misure che sop-

periscono a questa naturale mancanza, che non è certo criticabile. Non si può fare un appunto all'Amministrazione che è pensata per un altro genere di attività. Forse potremmo riflettere sul cumulo di incarichi e di attese che si scaricano sull'Amministrazione finanziaria. Ci sono misure che rispondono all'esigenza di completare le conoscenze e vi è la possibilità per l'Agenzia delle entrate di acquisire, sia nel corso dell'accertamento delle attività di controllo e di verifica ordinaria, sia anche se sollecitata attraverso una semplice istanza di interpello, di ricorrere al parere del Ministero dello sviluppo economico per qualificare specifiche attività. Nel Ministero ci sono conoscenze sufficienti a rispondere.

Per altro verso, vi è un'altra misura che può aiutare il contribuente, che si procura certificazioni delle attività da parte di soggetti competenti che attestano l'attitudine dell'attività a ricevere il finanziamento richiesto.

Non faccio passaggi intermedi e vengo alla proposta: sarebbe da valutare la possibilità di modificare quella che attualmente è una facoltà dell'Amministrazione con un onere doveroso. Mi rendo conto che questo implica un impegno notevole e un coordinamento a sistema fra diversi apparati dell'Amministrazione, però questa richiesta di parere preventivo andrebbe concepita come un dovere che incombe sull'Agenzia, la quale potrebbe certamente avere margini di discrezionalità nel valutare se ne valga la pena, avuto riguardo alla natura della pratica che si vede valutata. Certamente non dovrà chiedere il parere di fronte a ipotesi di condotte fraudolente del contribuente, ma in mancanza di elementi ostativi, come potrebbe essere questo, dovrebbe essere doveroso per l'Amministrazione acquisire, attraverso un'istruttoria opportuna, le conoscenze necessarie per valutare se quelle attività che si chiede di sovvenzionare rientrino nel perimetro di quelle da beneficiare.

Vorrei andare anche qui per punti, rinviando per il resto al contenuto della relazione. Anche il potere di accertamento, la natura dell'atto, i termini differenziali e le sanzioni in caso di violazione rispecchiano la natura extrafiscale – se mi si passa questo termine – e quindi dico che sarebbe necessario sovvenzionare più precisamente i crediti di cui ci stiamo occupando che si intrecciano con il tributario, ma non vi si sovrappongono.

Vorrei richiamare l'attenzione sul problema relativo all'esito dei controlli che è affidato alla distinzione tra crediti non spettanti e crediti inesistenti. Mi rendo conto di toccare con questo un argomento caldo per tutti coloro che si occupano professionalmente della difesa.

Tutti noi sappiamo che non esiste nella prassi amministrativa, se non molto raramente, un ufficio che assuma la non spettanza, ma sia necessariamente e sempre, anzi con assoluta prevalenza, una contestazione di inesistenza. Ciò perché le sanzioni sono più pesanti, perché ci sono procedure accelerate e perché fin quando si può ottenere il pagamento dell'intero tale pagamento non è soggetto a sospensione, né a frazionamento nel caso di interruzione. Ora, questo è un difetto derivante dalla definizione legislativa – mi avvio rapidamente alla conclusione – del requisito dell'inesistenza e della non spettanza. La non spettanza non è definita da

alcuna norma: è una categoria residuale che si ricava per estrapolazione interpretativa da una disposizione contenuta nel decreto legislativo n. 471 del 1997 che indica come inesistenti i crediti quando ricorrono due requisiti: la mancanza dell'elemento costitutivo l'esercizio dell'attività e il fatto che il credito non sia intercettabile attraverso un controllo automatizzato del tipo dei controlli formali previsti per le dichiarazioni fiscali. Ora, è evidente che il legislatore, aggiungendo questo ulteriore requisito formale, ha cercato in qualche modo di circoscrivere la nozione di inesistenza e di renderla più precisa, ma il requisito della non intercettabilità attraverso un controllo formale non ha dato buona prova. Il suo difetto principale è quello di non consentire di distinguere tra le condotte più gravi e quelle meno gravi, perché l'intercettabilità tramite un controllo formale presuppone l'indicazione nella dichiarazione, che può essere effetto di una condotta colposa, di una cattiva interpretazione della norma, dell'indicazione di un credito superiore ai limiti consentiti in quel determinato periodo di imposta; ma può anche essere frutto di una condotta fortemente decettiva. Un contribuente si può inventare il credito di sana pianta, indicarlo nella dichiarazione e il solo fatto che sia indicato nella dichiarazione lo rende intercettabile attraverso un controllo; quindi, qui vediamo che il requisito non differenzia tra condotte colpose e condotte dolose.

Si tratta di ripensare la definizione di crediti inesistenti in funzione di un contenimento di questa sovrabbondante contestazione dell'ipotesi di violazione maggiore che importa una significativa semplificazione anche delle azioni di recupero. Questa operazione va fatta domandandosi per quale ragione il legislatore abbia ritenuto di affiancare all'assenza dei presupposti costitutivi del credito, cioè l'esercizio delle attività, anche il requisito della non intercettabilità attraverso un controllo formale. Su questo punto non vi sono indicazioni univoche; occorre domandarsi e immedesimarsi nelle esigenze che sono di efficienza dell'azione amministrativa e anche di garanzia per il contribuente. Se conveniamo – come si potrebbe ritenere – che l'utilizzo del requisito della non intercettabilità attraverso un controllo di tipo formale significhi che l'inesistenza non può essere ritenuta qualora si manifesti in forme che possano essere accertate attraverso quel procedimento semplificato dei controlli formali, che prevede una contestazione preventiva e un chiarimento rapido, quindi una forma embrionale di contraddittorio; se l'intenzione del legislatore era quella di dire che, sì, manca il presupposto, però deve essere anche una condotta che si riesce a chiarire rapidamente attraverso un contraddittorio preventivo secondo le forme dei controlli formali, allora, tanto varrebbe dirlo, affrontarlo di petto e immaginare, in presenza di un'ipotesi di inesistenza, di garantire il contraddittorio al contribuente. Si dica che, nel caso in cui l'ipotesi della contestazione sia quella dell'esposizione di un credito in mancanza delle attività materiali a cui questo normalmente si può associare – faccio uno dei tanti esempi che si potrebbero fare – allora il contribuente deve essere sentito preventivamente e fornire i propri chiarimenti. Un po' come accade nell'ipotesi di contesta-

zione della violazione del divieto di abuso: una doverosa richiesta di chiarimenti, deduzioni che possono essere estese anche al tipo di attività svolta e quindi alla riconducibilità alle categorie della ricerca e sviluppo, come normativamente definite, e il provvedimento definitivo conseguentemente motivato.

Faccio una riflessione su una interlocuzione intermedia tra rilievo della possibile contestazione e atto di recupero del credito: potrebbe porre rimedio a quel difetto principale, che la procedura oggi rappresenta, del non consentire un'interlocuzione e una partecipazione del contribuente, come invece è consentita nelle vicende tipicamente tributarie, attraverso le procedure di definizione di un accertamento mediante adesione o attraverso le garanzie dello statuto del contribuente; ma quelli sono istituti tipicamente tributari che la natura, come dicevo, erogativa, sovvenzionale dell'istituto, non consente di attivare. Sia il legislatore a intervenire su questo punto.

Mi fermo qui, ringraziandovi per l'attenzione.

PRESIDENTE. La ringrazio. Cedo ora la parola ai colleghi che desiderano intervenire.

TURCO (M5S). Signor Presidente, vorrei soffermarmi sul tema su cui è intervenuto il presidente dell'Associazione nazionale tributaristi italiani, ovvero in merito alla necessità, di riformare l'istituto dei crediti inesistenti e tutta la disciplina che ne consegue. Vorrei chiedere al presidente se, data la necessità di contrastare questo istituto che va ad alimentare l'evasione fiscale, che in Italia ormai ha raggiunto livelli non più sostenibili, il ruolo del professionista in tema di omologazione, di asseverazione, quindi di certificazione delle compensazioni dei crediti fiscali, può aiutare a questo punto nel contrastare questo fenomeno che molto spesso sfocia non solo nell'irregolarità formale, ma soprattutto nella illiquidità dell'istituto.

PRESIDENTE. Mi ricollego a quanto appena detto dal senatore Turco. Il tema della « ricerca e sviluppo » è particolarmente complicato. Andrebbero divise due tipologie di aziende: quelle strutturate e le *start up*. Per le *start up* in Italia abbiamo un problema atavico, nel senso che non è neanche difficile trovare fondi per la prima fase, per l'avvio, ma non c'è poi nulla nella seconda fase, quando sono lasciate sostanzialmente sole; poi, se le cose vanno bene, ci sono fondi come se piovesse. Questo è un tema. Al netto di questo – là bisogna intervenire e alcuni spunti ce li ha dati – vorrei focalizzarmi sulle aziende strutturate: non pensa che sia una semplificazione intervenire nei fondi e nell'incentivazione della « ricerca e sviluppo » delle aziende strutturate in maniera molto semplice e cioè aiutando, detassando, la componente di aumento di « ricerca e sviluppo » che c'è a bilancio? Hai messo a bilancio un *tot* in più rispetto all'anno prima? Bene, hai diritto a un premio di detassazione di quanto hai messo in più di « ricerca e sviluppo », fatto l'anno dopo in

relazione a ciò che hai messo a bilancio. In questo modo vengono bypassate tutta una serie di operazioni di valutazioni preventive che sono oggettivamente complicate.

Non essendoci ulteriori richieste di intervento, cedo la parola per la replica al presidente Ragucci.

*RAGUCCI.* Signor Presidente, davvero poche battute perché il tema, appena si oltrepassa la superficie, apre a una serie notevole di complessità.

La prima domanda mi pare sia riconducibile al tema della responsabilità dei colletti bianchi, del ceto professionale che assiste l'impresa, la quale ricorre a questo genere di sovvenzioni. Dico subito che non amo – e l'associazione che rappresento ne ha già discusso e non appoggia – la tendenza indefinita all'incremento di una risposta sanzionatoria nei confronti dei soggetti che, pur con le loro particolari competenze, concorrono o rendono possibili fatti di evasione. Questo perché già sono previste dall'ordinamento, e lo sono in forma che giudichiamo sufficiente. Mi permetto solo di segnalarla, perché, nell'eventualità, si tratterebbe di intervenire su disposizioni già esistenti. Parliamo di ipotesi di evasione da riscossione perché, con la compensazione di un credito inesistente, avremmo il mancato versamento del tributo. Se a questo concorre la consulenza del professionista con una condotta gravemente negligente – quindi non basta la colpa semplice, ma occorrerebbe una specifica colpa, come chi si esprima su cose che non conosce, il professionista non adeguato che si presta a firmare la certificazione – allora può già dare luogo a un'ipotesi di concorso di responsabilità con possibili aggravanti. Se si dovesse trovare ostacolo nell'attuale formulazione – perché qui si tratta non di consulenza ma di certificazione – occorrerebbe fare verifiche d'ordine normativo più dettagliate e dar luogo a possibili interventi. Questa sarebbe la strada da perseguire quanto alla prima domanda, di cui ringrazio.

La seconda domanda mi sembra che conduca a un ulteriore automatismo. Un automatismo esiste già, perché noi abbiamo dal bilancio documentate – e dobbiamo documentarle attraverso questa procedura – spese che un certificatore ci accerta, comprese nell'ambito del settore di « ricerca e sviluppo »; peraltro occorrerebbe forse chiarire che cosa si intende. Abbiamo un fenomeno interessantissimo del diritto tributario che è la fuga verso fonti extra normative. Dobbiamo aprire un protocollo di Frascati che, all'esito di attività preparatorie di autorità diverse, concorra a definire assieme alla norma legislativa il perimetro delle attività sovvenzionali. Questo forse dovrebbe essere il punto fondamentale. Però, una volta che abbiamo definito questi elementi, il soggetto compensa con debiti tributari o previdenziali un'operazione elementare che viene compiuta attraverso la compilazione del modello di pagamento F24: si paga il tributo utilizzando il credito, ed è un credito commisurato, peraltro, al 25 per cento delle maggiori spese rispetto – questo almeno nell'ultima formulazione – alla media del triennio precedente contabilmente documen-

tata. Ecco, un aumento dell'automatismo forse non è prospettabile. Quello su cui mi soffermerei dovrebbe essere la cura e la partecipazione del contribuente a quel controllo *ex post* che, una volta utilizzato in compensazione il credito, può essere esercitato dall'Amministrazione finanziaria, la quale oggi interviene *ex abrupto*, con modalità che, se si trattasse di un debito tributario, non sono più ritenute praticabili, attraverso un atto di recupero che non prevede neanche la possibilità di un'interlocuzione preparatoria, di un chiarimento, del tipo: « credevo di trovarmi in questo settore, ho applicato questo criterio, me l'ha detto l'esperto straniero, siamo in un ambito accreditato da un'università straniera e non italiana e quindi può darsi che voi non abbiate evidenza di questo dato ». Ecco, mi pare che l'automatismo, già abbondantemente concesso in sede di utilizzo di compensazione del credito, sia stato poi accompagnato da un controllo *a posteriori* che dovrebbe essere più approfondito, anzi eliminato, per vedere maggiori approfondimenti a garanzia della stabilità del finanziamento concesso. In caso contrario, ci troviamo in quella situazione antipatica per cui è facile riconoscere sulla carta, tanto poi viene tolto da un controllo *a posteriori*.

TURCO (M5S). Con riferimento proprio al ruolo del professionista, oggi il professionista diventa amico dell'impresa illecita – in pochi casi – e sempre in pochi casi nemico del fisco. Forse, nell'ambito di questa riforma, auspicata, dovremmo andare a rivedere il ruolo del professionista e farlo diventare amico del fisco, in modo tale da contrastare *ex ante* i controlli sulle attività.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Ragucci per il suo intervento e dichiaro conclusa l'audizione.

#### **Audizione di rappresentanti dell'Associazione tributaristi italiani (ATI)**

PRESIDENTE. I nostri lavori proseguono ora con l'audizione di rappresentanti dell'Associazione tributaristi italiani (ATI), che ringrazio per la disponibilità.

Senza ulteriore indugio, cedo subito la parola al vice presidente Bracci.

BRACCI. Signor Presidente, ringrazio la Commissione per il cortese invito che ci avete rivolto per la presentazione di questi nostri suggerimenti e proposte attinenti agli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti d'imposta. Li presentiamo a codesta Commissione insieme ad osservazioni elaborate dalla nostra associazione con il contributo del nostro centro studi. È qui presente il nostro presidente, a cui con il vostro permesso lascio la parola per la presentazione.

PERUZZO. Signor Presidente, la ringrazio per quest'invito molto importante perché tratta un tema molto attuale e di grande valenza nel

nostro panorama economico. Abbiamo elaborato una relazione, che va nella direzione che l'associazione ha già espresso in precedenti audizioni rispetto alle riforme fiscali, nella quale – cerco di riassumerla a grandi linee – tecnicamente parlando, riteniamo sia necessario abbandonare il più rapidamente possibile un sistema a nostro avviso assistenzialista per concentrarci su una vera e propria riforma, che è molto importante e che serve davvero come il pane al nostro sistema Paese.

I crediti d'imposta, il sistema dei bonus, la *flat tax*, sono sicuramente di aiuto, e possono esserlo in questa fase transitoria, fra l'attuale condizione fiscale e una decisa e radicale riforma del sistema fiscale, basata su un concetto di equità e di rispetto costituzionale che ovviamente non può essere garantito dal ricorso ai crediti d'imposta. I crediti d'imposta sono molto importanti, rappresentano sicuramente una risposta per alcune categorie, ma non per tutti. Sono certamente un aiuto per alcune attività, quindi per alcune categorie di contribuenti, ripeto, ma non per tutti, ragion per cui riteniamo sia opportuno trovare un sistema che dia una risposta a tutti i contribuenti, e non soltanto a una parte di essi. Lo abbiamo visto: il credito d'imposta ha generato un piccolo aiuto, un piccolo stimolo anche all'economia, ma, di converso, ha creato anche una condizione davvero molto esasperata di controlli e, ahimè – dobbiamo dirlo – anche di infiltrazioni malavitose. Pensiamo a quello che è accaduto con il bonus nel settore dell'edilizia.

Questo aspetto, che sicuramente è da prendere in considerazione in una fase, come dicevamo, transitoria, temporanea, deve essere immediatamente, o comunque il prima possibile, abbandonato, verso una riforma che, attraverso la diminuzione della pressione fiscale e la deducibilità dei costi dal proprio reddito, renda più equo ogni tipo di intervento nei confronti delle piccole e medie imprese, a cui dobbiamo dedicare attenzione attraverso un ricorso al credito e ad agevolazioni che in questo momento non sono del tutto garantite dai crediti d'imposta.

Questo è in sostanza il filo conduttore che abbiamo riportato nella nostra relazione, che è molto più esaustiva e che invitiamo tutti quanti i commissari a leggere, rendendoci disponibili sin d'ora per ogni tipo di approfondimento di questa delicatissima materia che riteniamo sia opportuno esaminare a fondo per risolvere una volta per tutte anche questi aspetti fiscali.

Ringrazio ancora una volta il Presidente e tutti i membri della Commissione per questa opportunità. Rimaniamo a disposizione per dare tutto il nostro contributo affinché si arrivi ad avere sicuramente un Paese che, fiscalmente parlando, sia il più equo possibile.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti e cedo la parola al senatore Cottarelli, che desidera intervenire.

COTTARELLI (PD-IDP). Grazie, Presidente. Capisco la necessità di semplificare e di avere misure che non vadano a vantaggio di qualcuno in particolare, ma un sistema fiscale che sia più orizzontale possibile; però,

nella natura delle cose, ci sono casi in cui lo Stato interviene per favorire un certo tipo di attività: fa parte del ruolo allocativo degli Stati. Ci saranno sempre strumenti di agevolazione per un certo settore. Il problema è che noi ne abbiamo troppi. Detto questo, la domanda è: secondo lei, quali sono le peculiarità del credito d'imposta? Va favorito o meno rispetto ad altri strumenti di agevolazione?

*PERUZZO.* Va assolutamente favorito, perché il credito d'imposta, come giustamente lei ha puntualizzato, è uno strumento che va a vantaggio di certi settori economici che vanno in qualche modo aiutati. È ovvio che, nel contesto del credito d'imposta, dobbiamo anche prevedere – mi riferisco al credito d'imposta per quanto riguarda il bonus in campo edilizio – un utilizzo più razionale a vantaggio del contribuente. Mi spiego meglio. Abbiamo previsto – faccio un esempio proprio molto pratico – che i bonus (del 110 per cento o 90 che sarà) possono essere ceduti a soggetti che potrebbero acquisire questi crediti d'imposta, ma aggiungerei anche che dovrebbero essere anche utilizzati da parte del contribuente fino a un utilizzo totale del credito stesso. Quindi, dobbiamo mettere in condizione il contribuente di avere la piena fruibilità, quindi il pieno risultato positivo, del credito d'imposta. Spero di essermi spiegato.

*PRESIDENTE.* Non essendoci ulteriori richieste di interventi, ringrazio gli auditi per il loro intervento e dichiaro conclusa l'audizione.

#### **Audizione di rappresentanti dell'Istituto Nazionale Tributaristi (INT)**

*PRESIDENTE.* L'ordine del giorno reca ora l'audizione di rappresentanti dell'Istituto Nazionale Tributaristi (INT).

Do il benvenuto al dottor Riccardo Alemanno, presidente dell'INT, al quale cedo immediatamente la parola affinché possa svolgere la sua relazione.

*ALEMANNO.* Signor Presidente, intanto la ringrazio per questo invito importante. Avrei voluto dirlo alla fine per fare una conclusione un po' più enfaticata, ma lo dico all'inizio: auspico che questa vostra indagine sia propedeutica a una riforma fiscale strutturale del sistema tributario.

Abbiamo presentato una memoria che meglio evidenzia il nostro pensiero sui *bonus* in generale e in particolare sui crediti d'imposta, sicuramente salutati con grande favore nel periodo pandemico più impegnativo del nostro Paese, ma che oggi ci pare siano forse eccessivamente numerosi e soprattutto troppo parcellizzati, senza considerare, a volte, una difficoltà a riuscire a usufruire del credito d'imposta. Mi riferisco ai crediti d'imposta, sicuramente importanti, per la riduzione del costo dell'energia soprattutto per le micro-aziende, perché vorrei particolarmente soffermarmi sui soggetti meno strutturati. Perché meno strutturati? Perché

devono rivolgersi a un terzo soggetto, normalmente un intermediario fiscale; io stesso ne faccio parte, quindi il mio intervento potrà sembrare un po' paradossale. Si pensa: viene dato lavoro alle categorie che svolgono la funzione di intermediario fiscale, ma non è esattamente così, perché credo che il lavoro di un consulente sia quello di consigliare un'impresa per migliorare semmai la propria gestione e il proprio assetto e non quello di compilare modustica conto terzi, peraltro applicando dei costi. È evidente, infatti, che anche il professionista opera per lucro, che non è un brutto termine, ma è un diritto di chi lavora. Soprattutto per i soggetti meno strutturati, però, si arriva un limite oltre cui non è più possibile pretendere dei compensi perché già hanno difficoltà a pagare quelli ordinari.

Mi ero ripromesso di non parlare degli intermediari fiscali, ma probabilmente non ce la faccio proprio a tacermi su questo aspetto.

Avevamo anche individuato, nella gestione della distribuzione dei crediti d'imposta, quindi sulla possibilità di usufruirne, talune indicazioni che nel periodo pandemico davano il 33 per cento di perdita. Mi domando se quel soggetto che aveva il 32,5 di perdita non abbia pensato che avrebbe potuto – perdonatemi la divagazione – magari evadere qualcosina di più, rientrare nel 33 per cento e usufruire così del credito d'imposta o dei contributi in liquidità, tra l'altro non soggetti a tassazione. Quindi, abbiamo ritenuto che anche l'individuazione della distribuzione abbia operato con una certa discriminazione; ma lo sono anche, paradossalmente, quelle commissioni per il tanto vituperato POS per la riduzione dell'impatto del credito d'imposta sui costi degli esercenti, o comunque di colui che è obbligato a utilizzare il POS. Si parla intanto di un 30 per cento; capisco i problemi di copertura, tutto quello che viene dietro l'incentivazione fiscale, però probabilmente bisognerebbe arrivare al punto di riuscire ad operare interventi strutturali e non così parcellizzati e soprattutto che non obblighino il contribuente ad uno sforzo ulteriore nella gestione della sua attività.

Parlavo dei costi sull'energia; purtroppo coloro che hanno cambiato l'operatore non si ritrovano i conteggi e devono affrontare conteggi sicuramente difficoltosi, anche per chi non ha mestiere con certe tipologie e certi tecnicismi. Quindi, come mai non si è pensato di affrontare a monte il problema? Capisco che – come dicevo prima – i problemi di copertura possano creare delle situazioni in cui utilizzare certi sistemi forse riesce a contenere quella copertura per come era stata prevista; però poi si verificano determinate situazioni. Per esempio, una cosa che ha gridato vendetta – perdonatemi il termine – era il credito d'imposta, durante il periodo pandemico, sulle spese per la tutela da Covid e i dispositivi di protezione individuale: si era partiti da un 60 per cento, ma quando si stabilisce un tetto rigido di copertura, ovviamente, poi viene frazionato e si è arrivati a un 9 per cento. Capite bene che chi ha dovuto farsi assistere da un terzo e ha pagato magari una parcella, anche minima, ha rischiato di cambiare il credito d'imposta col costo per potervi accedere.

Per quanto concerne le incentivazioni fiscali, sono importanti; sono già state oggetto di grande attenzione, perché possiamo riportarle nell'alveo delle spese fiscali, le cosiddette *tax expenditures*: nel 2010, ministro Tremonti, con gruppi di lavoro per la riforma fiscale, si erano individuati nel gruppo di lavoro che era presieduto se non erro da Vieri Ceriani, oltre 600 indicatori. Credo che nel periodo pandemico – si sta continuando – si siano incrementati, eppure, si volevano tagliare: come mai? Capisco che è sempre difficile fare tagli cosiddetti nominativi, cioè a una categoria, a un settore, però si dovrà arrivare a rinunciare alla parcellizzazione degli interventi per avere invece una riforma strutturale del nostro sistema. Si è intervenuti sull'IRPEF in modo estremamente leggero, ma comunque, la mia battuta era: meglio un euro in meno di imposte che un euro in più, sicuramente; però bisognerebbe proseguire su quella strada, senza lasciare fuori nessuno da una riduzione soprattutto degli adempimenti e dalla cosiddetta semplificazione, che spesso sembra una parola che porta sfortuna solo a nominarla, ma che sono convinto dobbiamo perseguire con tanta forza, coraggio e determinazione.

Perché parlo anche di semplificazione? Perché, purtroppo, anche sulla semplificazione bisogna fare degli investimenti.

Abbiamo inserito nella memoria una proposta sulle compensazioni fiscali. Non abbiamo inventato nulla, perché anche in ambito fiscale non si inventa più nulla, perché la nostra proposta, che è quella di una comunicazione preventiva, era una norma abrogata nel 2007 in nome della semplificazione, che quindi non è sempre foriera di benefici, con il visto di conformità, peraltro costoso per le imprese, perché il contribuente che ha un credito legittimo deve chiedere all'Alemanno di turno di applicargli un visto di conformità formale. Oggi abbiamo tutte le fatture sulle piattaforme dell'Agenzia delle entrate, quindi dico che ci sono le fatture correttamente registrate, ma è tutto ormai su piattaforma digitale, quindi, se ci fosse un controllo, si potrebbe evitare quello. Peraltro, con una comunicazione preventiva, che può essere fatta dal cassetto fiscale, quindi in forma anche leggera, precedente alla compensazione, l'Agenzia delle entrate saprebbe prima chi è il soggetto che fa la compensazione, qual è la storia di quel soggetto e, se avesse avuto situazioni di accertamento precedente, può bloccare *ante* e non *post* la compensazione. Tra l'altro, è una compensazione che potrebbe essere fatta dal singolo contribuente senza utilizzare un intermediario e, ove lo utilizzasse, sarebbe veramente una comunicazione semplice e non un visto di conformità, che paradossalmente mi costringe a rivedere la contabilità dello stesso contribuente che ho seguito tutto l'anno, anche perché, poi, devo tenere una serie di archiviazioni e di fogli guardati, perché, poi, se non li ho, a un controllo mi si dice che non ho fatto bene il mio mestiere di appositore di visto. Tuttavia, abbiamo già avuto delle controindicazioni, perché sospendere e rinviare nel tempo la possibilità di utilizzare il proprio credito, nella legge di bilancio di quell'anno diventa una sorta di norma di entrata; quindi, per poter legittimamente utilizzare un mio credito, fermo restando condannare in modo ancora più repressivo le truffe, con una comunica-

zione preventiva, immagino il tuffatore che fa attività che non prevedono situazioni di credito IVA, ad esempio (magari imprese che operano in regime di *reverse charge* o sotto *split payment*), l'Agenzia delle entrate lo individua subito. Quindi, questo va a mandare, per poter compensare, una comunicazione preventiva. Era una norma del 2007, è stata abrogata in nome della semplificazione, sei mesi dopo è venuto fuori il visto di conformità. Ripeto, sembro quasi un dirigente di un'associazione dei consumatori più che il presidente dell'Istituto nazionale tributaristi, ma ribadisco il concetto: noi vorremmo tornare a fare i consulenti, e quando presentiamo la nostra parcella non l'abbiamo fatto per mettere dei *flag* – perché ormai tutto è *online* – a dei *form*, ma l'abbiamo fatto perché magari abbiamo fatto risparmiare, legittimamente, delle imposte al nostro assistito.

PRESIDENTE. La ringrazio. Cedo ora la parola ai colleghi che desiderano intervenire.

TURCO (M5S). Dottor Alemanno, è apprezzabile la proposta con riferimento all'anticipazione di tutto l'*iter* di validazione del credito d'imposta e della relativa compensazione, anche perché il tempo è denaro anche per questo, per le imprese soprattutto, quindi sull'andare a riformare l'istituto della compensazione, come forza politica siamo d'accordo. Per andare anche a contrastare le compensazioni cosiddette illecite, però, forse la proposta andrebbe integrata di tre aspetti importanti, secondo il mio avviso. Innanzi tutto, occorrerebbe rafforzare gli uffici dell'Agenzia delle entrate con una sezione specializzata nel dare la risposta, così come è stato scritto nella proposta, in tempi molto rapidi (si parla di tre giorni); quindi dovremmo andare a individuare una sezione specializzata dell'Agenzia delle entrate esclusivamente per questo. Poi, forse si dovrebbe andare a rivedere anche il rapporto tra Agenzia delle entrate e professionisti, perché oggi molto spesso i professionisti fanno molto del lavoro che prima faceva l'Agenzia delle entrate. C'è stato uno scaricabarile di responsabilità e di adempimenti; l'Erario si è alleggerito di costi, i professionisti si sono accollati costi che non vengono molto spesso riconosciuti dalle imprese; quindi, forse questo connubio tra Agenzia delle entrate e professionisti potrebbe aiutare il fisco a recuperare quei 150 miliardi di evasione fiscale, andando a legittimare, forse con un albo speciale, con una qualifica professionale *ad hoc* per cui il professionista diventa il braccio armato dell'Erario e quindi gli viene riconosciuto anche un compenso per questa attività. E poi soprattutto, con riferimento alla validazione in tempi brevi, quindi *ex ante*, del credito d'imposta, diventa importante che la stessa venga fatta anche con la partecipazione del professionista, con un riconoscimento dell'attività da parte dell'Agenzia delle entrate, proprio a supporto della velocizzazione della compensazione.

PRESIDENTE. Una breve osservazione anche da parte mia. Il periodo del credito di imposta durante la pandemia è comprensibile: c'era

un'anomalia, non c'erano risorse e, nel momento in cui non hai risorse, la cosa migliore da fare è lasciare i soldi in mano ai cittadini e alle imprese. Quindi, in quella fase il credito di imposta ha avuto una logica molto importante. Adesso, però, siamo tornati alla normalità, quindi, bisogna tornare alla normalità. L'ottica di questa indagine è proprio capire come tornare alla normalità. In questo senso, è particolarmente interessante la proposta che avete fatto anche perché, ragionandoci, nel 2007 non c'era la fatturazione elettronica, quindi mancava un mondo. Oggi quel mondo di dati è totalmente disponibile all'Agenzia delle entrate, per cui mi sembra molto interessante la vostra proposta di semplificazione, che introduce una complicazione che in realtà è una semplificazione, perché oggi i dati ci sono, magari limitandola a talune tipologie di compensazione. Ci sono tipologie di compensazione che necessitano di un approfondimento; altre sono tipicamente automatiche perché i dati sono disponibili.

La ringrazio particolarmente perché è veramente una semplificazione.

*ALEMANNO.* Solo un'annotazione: è dal 2008 che noi proponiamo questa sorta di complicazione semplificata.

Senatore Turco, sono d'accordo con lei al cento per cento, tant'è abbiamo fatto delle comunicazioni specifiche per incentivare anche i concorsi dell'Agenzia delle entrate per rendere edotti magari giovani che avevano terminato gli studi universitari a presentarsi per i concorsi da funzionario. Se si vuole combattere l'evasione, peraltro, bisogna aumentare i controlli.

In questo periodo ho due accertamenti di aziende: uno è in piedi da sei mesi, l'altro da cinque. Come si chiuderanno? Più o meno con la copertura degli stipendi dei funzionari che si sono dedicati a quegli accertamenti.

Sulla figura del certificatore, sono d'accordo, ma sa cosa mi piacerebbe? Un certificatore che aiutasse anche l'Agenzia delle entrate, quindi aiutasse lo Stato, ma che non avesse rapporti col soggetto che certifica. L'indipendenza. Io sono revisore legale; non posso avere rapporti di consulenza con le società per le quali siedo nei collegi sindacali. Il fatto che io sia certificatore per il visto di conformità – scusate, non ce l'ho con il visto di conformità; sono ben altre le cose con cui mi piacerebbe prendermela, se potessi – del mio cliente, mi sembra paradossale. Io sono il suo consulente, delle due l'una: dovrei mettere un visto a occhi chiusi? Sono il tuo consulente. La analizzo perché poi devo avere il faldone di tutte le fatture vistate, perché se poi arriva il controllo mi dice che non ho controllato. Scusate se forse banalizzo, ma lo faccio per rendere comprensibile la questione.

Sul fatto di avere un ritorno, quando è stato introdotto il modello F24 gli intermediari all'inizio avevano 0,30 centesimi; il problema è che poi, dato che c'è un invio infinito di modelli F24, che ormai è il contenitore di tutte le imposte e di tutti i contributi che il contribuente versa,

quell'importo era talmente alto che a un certo punto hanno pensato che in fondo eravamo i consulenti, prendevamo già un sacco di soldi, quindi hanno tolto il compenso. Tuttavia, visto nell'ottica di un certificatore indipendente, forse potrebbe essere la soluzione, perché poi, ripeto, non è perché uno deve guadagnare o perché il professionista si deve arricchire per forza, perché abbiamo professionisti che effettivamente, soprattutto i più giovani, se la barcamenano – io sono stato fortunato a iniziare *illo tempore* l'attività – ma è giusto che un soggetto abbia il compenso per ciò che fa.

L'unica volta che ho detto che era giusto non avere il compenso per dare un contributo come cittadini di questo Paese era nell'obbligo dell'antiriciclaggio, perché a un certo punto contribuiamo; io non posso ribaltare il tempo dell'antiriciclaggio sul contribuente perché è qualcosa che svolgo per lo Stato. In quel caso dico va bene, perché a un certo punto alle parole dobbiamo anche far seguire i fatti. Quindi, sono d'accordo al cento per cento, assolutamente.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Alemanno per il suo contributo e dichiaro conclusa l'audizione.

**Audizione di rappresentanti del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (CNDCEC)**

PRESIDENTE. I nostri lavori prevedono ora l'audizione di rappresentanti del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (CNDCEC), ai quali do il benvenuto e, senza ulteriore indugio data la ristrettezza dei tempi a disposizione, cedo la parola al dottor Regalbuto.

REGALBUTO. Signor Presidente, anzitutto mi preme ringraziare la Commissione tutta per questa opportunità che ci viene data.

Abbiamo preso atto della vostra richiesta e abbiamo presentato un documento specifico per l'audizione odierna. Si tratta di un documento di ricerca che abbiamo realizzato per il tramite della nostra fondazione, che probabilmente vi è già noto, in materia di utilizzo delle detrazioni fiscali e dei connessi crediti fiscali; è molto interessante soprattutto per ciò che riguarda il famoso – o famigerato, a seconda dei punti di vista – superbonus nel senso che diamo una lettura molto tecnica dell'impatto che effettivamente la misura ha avuto sui conti dello Stato. L'abbiamo fatto volutamente, in modo tale da dare anche ai lettori, e a voi *in primis* che siete i decisori, una lettura – ripeto – apolitica e acritica della misura, ma da un punto di vista assolutamente tecnico, con cui abbiamo dimostrato a ragion veduta l'impatto che c'è sui conti dello Stato, perché è inutile negarlo, sarebbe impossibile che una misura così pervasiva non avesse un impatto sui conti dello Stato, ma è comunque un impatto che viene bilanciato da tutta una serie di effetti estremamente positivi.

Per quello che riguarda l'audizione odierna, sempre agganciandoci al discorso dei bonus, nel documento che vi abbiamo presentato oggi abbiamo fatto un *excursus* che, ovviamente, per ragioni di brevità, evitiamo di riportare, su tutte le vicissitudini dell'utilizzo di questi crediti d'imposta, che sono ben note. Ciò che è avvenuto è che una norma, nata evidentemente in un periodo pandemico per sostenere e anche rilanciare l'economia, è stata più volte modificata da vari provvedimenti, alcuni dei quali probabilmente sarebbe stato opportuno prevedere fin dall'inizio per limitare comportamenti abusivi e fraudolenti; ma sicuramente in due anni e mezzo, per chi legge l'articolo 119 del decreto-legge n. 34 del 2020 per come è oggi, dopo tutte le modifiche che ci sono state, è un'impresa non da poco districarsi in quella materia. Questo ha creato incertezza, soprattutto in riferimento a tutta la vicenda sulla cessione dei crediti, perché il vero effetto amplificatore della misura che è stata introdotta col citato decreto-legge n. 34 del 2020 è, sì, l'articolo 119, ma è soprattutto l'articolo 121 che, con la possibilità di cedere i crediti, ha creato un mercato enorme che si è sviluppato all'inizio in maniera molto florida, ma che poi ha avuto una battuta d'arresto, dal novembre del 2021 in poi, col decreto antifrodi che – per essere molto chiari – noi abbiamo ritenuto assolutamente opportuno; anzi, ne abbiamo sempre auspicato l'adozione anche in tempi precedenti, perché una misura così importante necessita sicuramente di presidi di controllo molto adeguati. La dimostrazione è che la maggior parte delle frodi si sono perpetrate nei bonus diversi dal superbonus, ovvero in quelli che originariamente non prevedevano i controlli che poi sono stati introdotti. Da lì in poi però si è innescata tutta una serie di provvedimenti, sia normativi sia d'interpretazione, che hanno gettato tutti gli operatori nell'estrema incertezza e hanno fondamentalmente bloccato il mercato delle cessioni. Ci sono privati cittadini che hanno sostenuto le spese, convinti di poter cedere il credito degli operatori finanziari, che in questo momento non si trovano in condizione di farlo. È noto che il principale operatore finanziario che si è dedicato al ritiro dei crediti soprattutto dei privati, Poste italiane, in questo momento ha i canali bloccati, cioè non accetta nuove pratiche di cessione. Questo è un grosso problema per le famiglie. Il discorso è ancor più vero – consentitemi di dire – per le imprese. Sapete che le imprese in questo momento hanno uno *stock* di crediti per lavori già realizzati che fondamentalmente si sono autofinanziati perché per la maggior parte sono stati eseguiti col meccanismo dello sconto in fattura, cioè l'impresa ha eseguito i lavori e non li ha fatti pagare ai committenti, nel presupposto che poi li avrebbe monetizzati attraverso l'accesso al circuito finanziario. In questo momento si parla di una cifra dai cinque ai sei miliardi di euro, che evidentemente è tutta liquidità che manca a queste imprese, che sono in serissima difficoltà.

Si sono succeduti tutta una serie di provvedimenti per tentare di rimettere in moto il meccanismo di acquisto dei crediti, ma francamente a oggi tutti questi provvedimenti non hanno avuto successo. Quando prima mi riferivo a documenti di prassi che hanno creato dei rallentamenti, si-

curamente tra questi c'è una circolare dell'Agenzia delle entrate che a un certo punto ha realmente paralizzato il sistema, perché ha previsto una fattispecie di concorso molto ampia che nella sostanza ha terrorizzato – passatemi il termine – gli istituti di credito ad acquistare. Poi con la circolare n. 33, sempre dall'Agenzia delle entrate, questo concetto è stato ammorbidito, però la sostanza è che le banche in questo momento non stanno comprando.

Venendo alle proposte su questo tema, vorremmo suggerire i diversi interventi che si potrebbero fare: da quelli relativamente semplici da un punto di vista normativo a quelli più incisivi, che realmente potrebbero sbloccare l'acquisto dei crediti. Ripeto, parliamo di un problema che rischia di diventare sociale, perché soprattutto le imprese del comparto edilizio sono veramente in grossa crisi di liquidità, perché si sono autofinanziati lavori per importi veramente importanti.

Come sapete, con l'ultimo decreto in materia di bonus edilizi si è prevista la possibilità per le banche di utilizzare i crediti, anziché in quattro, in dieci anni, dando la possibilità alle banche di avere un arco temporale più ampio. Il problema è che questa misura non funziona, semplicemente perché le banche guadagnano sulla parte finanziaria; allungare l'acquisto di un credito da quattro a dieci anni vuol dire fondamentalmente più che dimezzare il provento finanziario e quindi nessuna banca è disposta a cogliere questa opportunità che è stata data col decreto. Noi proponiamo un meccanismo leggermente diverso, ma che effettivamente potrebbe sbloccare. Proponiamo cioè che ci sia la possibilità di riportare i crediti di anno in anno, fino a un massimo di sei anni. Qual è il ragionamento che sottende? Le banche, nel calcolare il loro *plafond* di acquisto dei crediti, si sono tenute dalla parte della ragione, nel senso che hanno lasciato una parte del loro monte massimo compensabile non utilizzato. Questo perché, data la rigidità che ciò che acquisto per il 2023, per esempio, lo posso compensare fino al 31 dicembre, la banca non va fino a concorrenza del massimo; si ferma un po' prima per evitare che le stime dei flussi non siano così puntuali. Consentire il riporto fino a un massimo di sei anni determina che, se non ce la faccio quest'anno a compensare tutto, lo posso riportare l'anno dopo, e alla fine l'arco temporale nel quale ricade la detrazione anche per i conti dello Stato è sempre quello decennale. Questa è una misura che potrebbe effettivamente sbloccare qualcosa perché lascerebbe le banche più tranquille di acquistare altri *stock* di crediti sapendo che non hanno la tagliola del 31 dicembre di ogni anno che ne limita la possibilità di compensazione.

Come misura più incisiva, che effettivamente potrebbe realmente sbloccare la questione, peraltro già condivisa con le principali associazioni di banche e di costruttori edili, l'ABI e l'ANCE, è quella di consentire alle banche – per una frazione, non certo per tutto – di compensare anche i crediti degli F24, non solo i propri, ma anche quelli che raccoglie per i clienti. Ovviamente si tratta di studiare un meccanismo che consente di farlo; ma facendo l'F24 dell'F24 questa cosa sarebbe fattibile. Questa sarebbe la vera misura; ovviamente non lo si può fare

senza limiti, perché determinerebbe un effetto probabilmente incontrollato sui flussi per lo Stato, ma stimare una percentuale ragionevole, anche non altissima, libererebbe effettivamente una grande possibilità di gettito. Questo è quello che probabilmente risolverebbe la questione. In ogni caso, posto che restiamo a disposizione per qualsiasi confronto come quello che sta avvenendo oggi per il quale, ribadisco, vi ringraziamo, è assolutamente necessario che si trovi una via d'uscita alla questione, anche solo per lo *stock* presente sui cassetti fiscali. Poi, a regime, si valuteranno tutte le misure: già sono stati attuati provvedimenti che riducono il superbonus da 110 a 90, insomma, il contesto si sta modificando, però per queste imprese che si sono affidate a una norma che adesso non riesce a girare, ripeto, riuscire a trovare una soluzione è un problema anche sociale.

Un'altra questione che vogliamo sottoporre alla vostra attenzione, anche per sollecitarne il dibattito, è che il decreto-legge n. 34 risale alla primavera del 2020, ahinoi, da tutti ricordata per il nefasto avvio degli eventi pandemici. Sono passati due anni e mezzo abbondanti e ci sono ancora dei dubbi applicativi che ne paralizzano talvolta l'applicazione. Uno per tutti: c'è un obbligo dal 1° gennaio – peraltro in parte valevole anche per il 2023 – che per i lavori superiori a 516.000 euro, essi devono essere affidati ad imprese SOA. È una norma anche condivisibile; il problema è che di questa norma non si capisce né il perimetro né l'ambito oggettivo di applicazione. Vi anticipiamo che abbiamo informazioni, dagli *advisor* che si occupano di controllare per le banche gli acquisti dei crediti che per i lavori del 2023 loro bloccheranno, perché non sanno effettivamente qual è l'ambito applicativo. Quindi, si richiede veramente a voi ma in generale di sollecitare anche chi è tenuto a fornire provvedimenti interpretativi affinché venga chiarito il contesto applicativo di questa norma, che peraltro è di inizio 2021, quindi è assolutamente opportuno che ne venga chiarito il perimetro.

Altra cosa per cui vi sollecitiamo è questa: per quanto riguarda l'utilizzo di crediti fiscali diversi dal superbonus nel 2021, con due risposte del MEF a interpellanze parlamentari, con una circolare dell'Agenzia delle entrate e con svariati interPELLI rilasciati dalle direzioni regionali dell'Agenzia delle entrate, è stato precisato che, per avere diritto alla detrazione, era sufficiente il pagamento della quota a carico del contribuente e i lavori sarebbero potuti finire anche successivamente, fermo restando il sacrosanto principio che i lavori devono essere finiti, e ci mancherebbe altro. Quindi, questo è un principio a cui tutti gli operatori – sia le imprese sia i professionisti – si sono affidati. Il problema è che la Cassazione, dando un'interpretazione nell'ambito di alcuni procedimenti penali che gridano vendetta per il contenuto, è giunta a conclusioni diverse, facendo riferimento allo stato di avanzamento dei lavori. Capite bene allora che, se non si interviene con una norma di interpretazione autentica sulla materia, ci aspettano vent'anni di contenzioso, perché tutti quanti ci siamo affidati alle risposte date dal MEF in sede parlamentare; più autorevole di questo! Sollecitiamo quindi un'interpretazione autentica.

In questo senso abbiamo presentato già una proposta in altri ambiti ed è assolutamente indispensabile.

Sempre in ambito di crediti fiscali, c'è tutto il cosiddetto pacchetto Industria 4.0, che funziona molto bene, perché è effettivamente un volano per l'economia perché – parliamo della misura principale – incentiva gli investimenti attraverso l'acquisto di macchinari soprattutto ad alta tecnologia, che hanno le caratteristiche 4.0, nel senso che chi fa l'investimento ammodernizza il proprio processo produttivo e, dall'altra parte, chi vende i macchinari chiaramente ha il lavoro. È una misura introdotta già nel 2016, se non ricordo male: veramente una manovra che funziona bene. Chiediamo che anche per questa manovra – in questo momento i crediti sono normalmente utilizzabili in tre anni – sia introdotta la possibilità della cessione del credito, perché questo sarebbe un volano ulteriore al funzionamento della misura per colmare anche il *gap* tecnologico del nostro Paese. Vi segnaliamo che, in questo contesto, il Governo Draghi si era impegnato a far sì che ciò avvenisse, quindi è una cosa che era già stata proposta e su cui vi invitiamo a ragionare, perché questa è veramente una misura virtuosa, che crea posti di lavoro sia nell'*input* che nell'*output*, per i produttori di macchine e per coloro che le utilizzano, quindi effettivamente incentivarla è molto utile.

PRESIDENTE. La ringrazio. Cedo ora la parola ai colleghi per eventuali interventi.

TURCO (M5S). Signor Presidente, ringrazio il Consiglio nazionale per la relazione molto efficace, nonostante i tempi molto ristretti, peraltro, mi avete anche iscritto al vostro Consiglio dei dottori commercialisti.

In particolare, la vostra relazione è apprezzabile perché fa innanzi tutto chiarezza sugli effetti del superbonus. Più volte la politica si è confrontata sul punto se le risorse siano da considerare costi, quindi delle spese, o investimenti, per cui bisogna considerare la spesa, ma anche gli effetti di ritorno. Nella vostra relazione è certificato finalmente che abbiamo un ritorno in termini di investimento di circa il 43,3 per cento con i dati 2021; cioè, a fronte di 28 miliardi, l'Erario ha recuperato in forma diretta circa il 43,3 per cento, quindi 12 miliardi. A questo dobbiamo aggiungere tutti gli effetti indiretti tra cui contribuzione dei lavoratori e tante altre cose; quindi, ciò è in linea anche con altri studi di altri centri di ricerca che hanno attestato questo.

Faccio un'altra osservazione. Con riferimento alle operazioni illecite, visto che anche qui c'è stata molta confusione con prese di posizioni molto spesso strumentali a livello politico, mi sembra di comprendere – dalla lettura della vostra relazione – che le operazioni illecite non si siano concentrate sul Superbonus 110 per cento, ma soprattutto su altre operazioni che vedono il riconoscimento di crediti d'imposta.

Vorrei porvi a questo punto due domande, innanzitutto come avete preso la scelta da parte del Governo di ridurre le agevolazioni su Industria 4.0, quindi Impresa 4.0, e qual è la vostra posizione su questa mi-

sura che ha funzionato e che stava cercando anche di migliorare la produttività delle imprese, perché questa misura aveva e ha ancora questo compito. In secondo luogo, e concludo, sul rapporto tra questa misura e la nuova direttiva europea sulle case *green*, forse le decisioni del Governo vanno anche in controtendenza con la decisione che viene dall'Europa.

*REGALBUTO.* È evidente ma, a prescindere da qualsiasi misura di sostegno (quella di Industria 4.0 è una misura che assolutamente funziona), maggiore è la misura di sostegno maggiore è evidentemente la ricaduta; quindi, in generale, come Consiglio nazionale, in relazione agli interventi di sostegno all'economia, siamo per mantenere la misura nel modo più efficace possibile. È evidente, poi, che ci sono le ragioni di quadratura dei conti dello Stato che governano queste decisioni.

Per quello che riguarda la nuova direttiva, permettetemi di dire che dovremo capire bene come e dove vuole arrivare: sicuramente, se vuole arrivare a quello che abbiamo capito fino ad oggi, dovrà essere una direttiva accompagnata dallo Stato. Tra l'altro, lì si vanno a colpire gli edifici più degradati da un punto di vista energetico, che quindi ragionevolmente non sono abitati da dei « Paperoni » ma dal ceto sociale più basso, quindi l'ammodernamento di quegli edifici senza un aiuto dello Stato non riuscirà mai a essere fatto, ragion per cui anche la polemica sui tempi effettivamente è fondata. Tuttavia, se quella direttiva – da un punto di vista politico vedrete voi come evolverà la questione – ricadrà effettivamente sugli obiettivi che lo Stato italiano dovrà perseguire, è evidente che non potrà che essere accompagnata da altrettante misure che incentivino e sostengano questo percorso. Non può essere diversamente.

*PRESIDENTE.* Bene, servirà una copertura.

Ringrazio ancora il dottor Regalbutto per il suo intervento e dichiaro conclusa l'audizione.

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

*I lavori terminano alle ore 16.*