

A.C. 889

Misure urgenti in materia di cessione dei crediti

(Conversione in legge del DL 11/2023)

N. 42 ±15 marzo 2023



Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Verifica delle quantificazioni

A.C. 889

Misure urgenti in materia di cessione dei crediti

(Conversione in legge del DL 11/2023)

N. 42 – 15 marzo 2023

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

La verifica delle disposizioni di copertura è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ com_bilancio@camera.it

INDICE

PREMESSA	- 3 -
VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI	- 3 -
ARTICOLI 1 E 2	- 3 -
MODIFICHE IN MATERIA DI CESSIONE DEI CREDITI FISCALI	- 3 -
ALLEGATO	- 10 -

Informazioni sul provvedimento

A.C.	889
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11, recante misure urgenti in materia di cessione dei crediti di cui all'articolo 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77
Iniziativa:	governativa
Iter al Senato	no
Relazione tecnica (RT):	presente
Relatore per la	De Bertoldi
Commissione di merito:	
Gruppo:	FdI
Commissione competente:	VI (Finanze)

PREMESSA

Il disegno di legge ha ad oggetto la conversione in legge del decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11, recante misure urgenti in materia di cessione dei crediti di cui all'articolo 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

È oggetto della presente nota il testo iniziale del provvedimento.

Il provvedimento è corredato di relazione tecnica; poiché al provvedimento non sono ascritti effetti sui saldi di finanza pubblica, lo stesso non è corredato di prospetto riepilogativo degli effetti finanziari.

Si esaminano di seguito le norme considerate dalla relazione tecnica e le altre disposizioni che presentano profili di carattere finanziario.

VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

ARTICOLI 1 e 2

Modifiche in materia di cessione dei crediti fiscali

Normativa vigente. L'articolo 121 del decreto legge 34 del 2020 prevede la possibilità per il contribuente di avvalersi dell'opzione per la cessione del credito o per lo sconto in fattura per la quasi totalità degli interventi edilizi per cui è riconosciuto un credito di imposta. In particolare, gli interventi edilizi che possono avvalersi di tale procedura sono:

- a) recupero del patrimonio edilizio, di cui all'articolo 16-*bis*, comma 1, lettere *a)* e *b)*, del TUIR;
- b) efficienza energetica, di cui all'articolo 14 del DL n. 63 del 2013, e di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 119 del decreto legge 34 del 2020;
- c) adozione di misure antisismiche, di cui all'articolo 16, commi da 1-*bis* e 1-*ter* a 1-*septies* del DL n. 63 del 2013 e di cui al comma 4 del richiamato articolo 119;
- d) recupero o restauro della facciata degli edifici esistenti (cd. bonus facciate) ivi inclusi quelli di sola pulitura o tinteggiatura esterna, di cui all'articolo 1, comma 219, della legge n. 160 del 2019;
- e) installazione di impianti fotovoltaici, di cui al già richiamato articolo 16-*bis*, comma 1, lettera *h)*, del TUIR e di cui ai commi 5 e 6 dell'articolo 119 del decreto legge 34 del 2020;
- f) installazione di colonnine per la ricarica dei veicoli elettrici di cui all'articolo 16-*ter* del decreto-legge n. 63 del 2013 e di cui al comma 8 sempre dell'articolo 119;
- f-*bis*) superamento ed eliminazione di barriere architettoniche di cui all'articolo 119-*ter* del decreto legge n. 34 del 2020.

La norma prevede che i soggetti che sostengono, negli anni 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024 (solo per il *superbonus* dal 1° gennaio 2022 al 31 dicembre 2025), le spese per interventi edilizi sopra citati possono optare, in luogo dell'utilizzo diretto della detrazione spettante, alternativamente:

- a) per un contributo, sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto, fino a un importo massimo pari al corrispettivo stesso, anticipato dai fornitori che hanno effettuato gli interventi e da questi ultimi recuperato sotto forma di credito d'imposta, di importo pari alla detrazione spettante, cedibile dai medesimi ad altri soggetti, compresi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari, senza facoltà di successiva cessione;
- b) per la cessione di un credito d'imposta di pari ammontare ad altri soggetti, compresi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari, senza facoltà di successiva cessione.

La disciplina dell'articolo 121 è stata più volte oggetto di modifiche nel corso del tempo (da ultimo dall'articolo 9, comma 4-*bis*, del decreto-legge 18 novembre 2022, n. 176). In particolare, alla luce delle modifiche intervenute, con riferimento alla cessione del credito, si prevede la possibilità di cedere il credito d'imposta di pari ammontare ad altri soggetti, compresi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari, senza facoltà di successiva cessione, fatta salva la possibilità di tre ulteriori cessioni solo se effettuate a favore di banche e intermediari finanziari iscritti all'albo di società appartenenti a un gruppo bancario iscritto all'albo ovvero di imprese di assicurazione autorizzate ad operare in Italia. Alle banche poi (così come previsto dal decreto-legge n. 50 del 2022, articolo 14), ovvero alle società appartenenti ad un gruppo bancario iscritto all'albo tenuto dalla Banca d'Italia, è sempre consentita la cessione a favore di soggetti diversi dai consumatori o utenti, come definiti dall'articolo 3, comma 1, lettera *a)*, del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, che abbiano stipulato un contratto di conto corrente con la banca stessa, ovvero con la banca capogruppo, senza facoltà di ulteriore cessione.

Le norme modificano la disciplina relativa alla cessione del credito o sconto in fattura in luogo delle detrazioni fiscali di cui all'articolo 121 del DL n. 34 del 2020. In particolare, si prevede quanto segue:

- ai fini del coordinamento della finanza pubblica, le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, della legge n. 196/2009, non possono essere cessionarie dei crediti di imposta derivanti dall'esercizio delle opzioni di cui al citato articolo 121 (articolo 1, comma 1, lett. *a*));
- ferma restando l'ipotesi di dolo, il concorso dei cessionari nella violazione viene escluso qualora essi dimostrino di avere acquisito il credito di imposta e siano in possesso di specifica documentazione (dettagliata nella norma in esame) riguardante le opere da cui origina il credito di imposta. L'esclusione di responsabilità opera anche nei confronti dei soggetti professionali (diversi dai consumatori o utenti) che acquistano i crediti di imposta da banche e gruppi bancari, mediante rilascio di una attestazione di possesso, da parte della banca o della diversa società del gruppo cedente, di tutta la predetta documentazione. Si chiarisce infine che il mancato possesso di parte della documentazione rilevante non costituisce, da solo, causa di responsabilità solidale per dolo o colpa grave del cessionario; tale soggetto può dunque fornire, con ogni mezzo, prova della propria diligenza o non gravità della negligenza. L'onere della prova della sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave del cessionario grava sull'ente impositore, ai fini della contestazione del concorso del cessionario nella violazione e della sua responsabilità solidale (articolo 1, comma 1, lett. *b*));
- a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto in esame, si stabilisce il divieto di optare, in luogo della fruizione diretta della detrazione, per un contributo anticipato sotto forma di sconto dai fornitori dei beni o servizi o per la cessione del credito corrispondente alla detrazione spettante per alcuni interventi di recupero patrimonio edilizio, efficienza energetica e *superbonus*, misure antisismiche, manutenzione facciate, installazione di impianti fotovoltaici, colonnine di ricarica e abbattimento delle barriere architettoniche; il predetto divieto non si applica, con riferimento al *superbonus*:
 - agli interventi diversi da quelli effettuati dai condomini qualora risulti presentata la comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA);
 - agli interventi effettuati dai condomini qualora risulti adottata la delibera assembleare che ha approvato l'esecuzione dei lavori e risulti presentata la CILA;
 - agli interventi comportanti la demolizione e la ricostruzione degli edifici qualora risulti presentata l'istanza per l'acquisizione del titolo abilitativo;con riferimento agli interventi diversi dal *superbonus*:
 - agli interventi per i quali in data antecedente alla data di entrata in vigore del decreto in esame risulti presentata la richiesta del titolo abilitativo, ove necessario;

- agli interventi per i quali non è prevista la presentazione di un titolo abilitativo, siano già iniziati i lavori, risulti regolarmente registrato il contratto preliminare ovvero stipulato il contratto definitivo di compravendita dell'immobile nel caso di acquisto di unità immobiliari per interventi di restauro e risanamento conservativo e di ristrutturazione edilizia riguardanti interi fabbricati o per interventi realizzati nei comuni ricadenti nelle zone classificate a rischio sismico 1, 2 e 3 mediante demolizione e ricostruzione di interi edifici, allo scopo di ridurre il rischio sismico (articolo 2).

La relazione tecnica afferma che:

- la disposizione di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *a*), mira ad evitare effetti negativi sui saldi di finanza pubblica, considerato che le operazioni in parola potrebbero determinare l'aumento del debito pubblico;
- le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *b*), e all'articolo 2 presentano carattere ordinamentale e non sono, quindi, suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Dati disponibili sull'utilizzo degli incentivi per il settore edilizio

Si rammenta che le stime formulate in fase di previsione, con riferimento all'introduzione del Superbonus 110 per cento e della possibilità di fruire degli incentivi, oltre che mediante detrazione d'imposta, anche mediante cessione del credito d'imposta o sconto in fattura, sono state superate, alla prova dei fatti, dagli utilizzi effettivi. Di seguito si forniscono le informazioni disponibili, con riferimento sia ai dati di previsione che ai dati di utilizzo, relative agli incentivi edilizi concessi a partire dal DL 34/2020.

In particolare, si ricorda che nel corso dell'audizione svoltasi il 2 febbraio 2023 presso la 6^a Commissione (Finanze) del Senato, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti di imposta, il Direttore generale delle finanze – MEF ha rappresentato che: "nell'aggiornamento delle previsioni tendenziali di finanza pubblica incluse nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (**NADEF 2022**), riportato nella tabella seguente, la stima del superbonus e degli altri bonus edilizi è stata aumentata a circa 110 miliardi di euro con uno scostamento complessivo di 37,75 miliardi di euro rispetto alle previsioni iniziali sull'intero orizzonte temporale; in particolare, le previsioni nei tendenziali di bilancio relative al superbonus 110% si attestano a 61,2 miliardi e quelle del bonus facciate a 19 miliardi. Per gli anni 2023-2026, i maggiori oneri hanno determinato un peggioramento della previsione delle imposte dirette per importi compresi tra gli 8 e i 10 miliardi di euro in ciascun anno".

È stata quindi fornita la seguente tabella riepilogativa:

Stima dell'impatto dei bonus edilizi

(dati in milioni di euro)

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

Fonte: audizione del Direttore generale delle finanze (MEF) in 6^a Commissione del Senato, 2 febbraio 2023

Inoltre, dalle informazioni disponibili sul **sito dell'ENEA** risulta che al 31 gennaio 2023 l'ammontare degli investimenti ammessi al beneficio del 110 per cento risulta pari a circa 65 miliardi di euro, cui corrisponde, come onere a carico dello Stato, un ammontare di detrazioni maturate per i lavori conclusi pari a circa 55 miliardi di euro e un ammontare di detrazioni previste a fine lavori pari a circa **72 miliardi**.

Infine, l'**Istat** nel comunicato "Pil e indebitamento delle amministrazioni pubbliche, anni 2020-2022" del 1° marzo 2023, ha fornito ulteriori informazioni quantitative in occasione della revisione del trattamento contabile del "Superbonus 110%" e del cosiddetto "Bonus facciate", operata a partire dall'anno di stima 2020, al fine di incorporare i cambiamenti di rilievo introdotti dal *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 – 2022 edition* (MGDD 2022). Così come precisato dall'Istat, entrambi i crediti di imposta finora erogati sono ora classificati come crediti di imposta di tipo "pagabile", e registrati nel conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche come spese per l'intero ammontare, coerentemente con il momento di registrazione previsto dal MGDD 2022, ossia nel momento di sostenimento della spesa di investimento agevolata. Nelle precedenti stime, entrambe le agevolazioni erano state classificate come crediti di imposta di tipo "non pagabile" ed erano quindi registrate come minor gettito **nell'anno di utilizzo del credito** (quindi, come minore entrata tributaria). La modifica ha comportato una **revisione nel rapporto deficit/Pil per gli anni 2020 e 2021** pari rispettivamente a **-0,2 e -1,8 punti percentuali**.

Per un approfondimento sull'individuazione e il trattamento contabile dei crediti d'imposta come "pagabili" o "non pagabili" si rinvia all'allegato alla presente Nota.

In merito ai profili di quantificazione, si rileva che le norme del presente decreto dispongono in ordine agli interventi assistiti da bonus fiscali in relazione ai seguenti aspetti:

- il divieto, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto in esame, di optare (salve specifiche eccezioni), in luogo della fruizione diretta della detrazione, per un contributo anticipato sotto forma di sconto in fattura o per la cessione del credito (articolo 2);
- il divieto per le pubbliche amministrazioni di essere cessionarie dei crediti di imposta derivanti dall'esercizio delle predette opzioni (articolo 1, comma 1, lett. a));

- la limitazione dell'ambito di applicazione della responsabilità in solido del fornitore che ha applicato lo sconto e dei cessionari (articolo 1, comma 1, lett. b)).

Con riferimento al divieto generalizzato di cessione dei crediti, si rileva che, sebbene la relazione tecnica affermi il carattere ordinamentale della disposizione, la stessa sembrerebbe, in realtà, riflettersi positivamente sui saldi di finanza pubblica. Infatti essa da un lato appare suscettibile di ridurre la platea potenziale dei beneficiari dei vari incentivi edilizi aventi precedentemente accesso alla possibilità di sconto in fattura o cessione del credito, con conseguenti prevedibili effetti migliorativi dei saldi iscritti negli andamenti tendenziali¹, sia in termini di fabbisogno sia in termini di indebitamento netto; dall'altro lato appare suscettibile di consentire la classificazione dei crediti d'imposta di nuova maturazione come crediti "non pagabili" anziché come crediti "pagabili", evitando in tal modo, per i lavori iniziati dopo l'entrata in vigore del provvedimento, di imputare l'intero onere in termini di indebitamento netto all'esercizio di avvio dei lavori (2023, 2024 e, in parte, 2025).

Tutto ciò considerato, appare pertanto opportuno che il Governo chiarisca se ai fini della predisposizione del Documento di economia e finanza 2023 sarà definita una nuova traiettoria dei saldi di finanza pubblica verosimilmente più favorevole rispetto alla precedente, per tener conto sia degli effetti ascrivibili al decreto in esame sia di quelli derivanti dalla riclassificazione Istat dei crediti già maturati² che – stante l'imputazione integrale degli effetti finanziari in termini di indebitamento netto sul triennio ormai trascorso, ossia sul triennio di avvio dei lavori – appare idonea a comportare la liberazione di corrispondenti spazi finanziari – ai soli fini dell'indebitamento netto – sugli esercizi successivi al 2022, nei quali tali crediti erano stati in parte imputati per effetto della precedente classificazione contabile.

Con riferimento al divieto per le pubbliche amministrazioni di essere cessionarie dei crediti di imposta derivanti dall'esercizio delle opzioni di cui all'articolo 121 del

¹ Si osserva infatti che gli incentivi riconosciuti successivamente alla data di entrata in vigore del provvedimento – i quali, manterranno presumibilmente la qualifica di "non pagabili", con la quale sono attualmente registrati nelle previsioni tendenziali - risulteranno meno fruibili per due categorie di potenziali beneficiari: i soggetti incapienti, privi di margini sufficienti per godere interamente del credito d'imposta spettante; i soggetti con limitato accesso alla liquidità, i quali, indipendentemente dalla capienza del proprio debito d'imposta rispetto alla detrazione, potrebbero non avere i mezzi per attuare gli interventi incentivati.

² Per un approfondimento si veda l'allegato alla presente Nota.

DL n. 34/2020³, la relazione tecnica si limita ad affermare che la disposizione è volta ad evitare effetti negativi sui saldi di finanza pubblica, sulla base della considerazione che le operazioni in parola potrebbero determinare l'aumento del debito pubblico. Al riguardo si rileva che il previsto rischio di aumento del debito si riferisce presumibilmente agli effetti che potrebbero derivare dal flusso di cassa in uscita conseguente all'acquisto dei crediti d'imposta da parte delle amministrazioni pubbliche interessate che si configurerebbe, di fatto, come un pagamento anticipato dei medesimi crediti a soggetti esterni al settore delle pubbliche amministrazioni (principalmente banche), con conseguenti effetti di aumento del fabbisogno e del debito⁴. Tali effetti peraltro sembrerebbero comunque limitati al caso in cui il flusso in uscita necessario al pagamento dei crediti d'imposta sia aggiuntivo, e non sostitutivo rispetto a quello che si verificherebbe per sostenere altre spese.

Ciò stante, appare necessario che il Governo, in primo luogo, assicuri la correttezza della precedente ricostruzione, giacché la stessa non è desumibile univocamente dalla relazione tecnica, e, in secondo luogo, fornisca dati circa l'ordine di grandezza delle operazioni poste in essere dalle pubbliche amministrazioni prima dell'entrata in vigore del divieto in esame e del loro impatto sul debito.

Infine, con riferimento alla limitazione della responsabilità in solido del fornitore e dei cessionari, si evidenzia che essa appare, in linea di principio, potenzialmente in grado di incidere sulla capacità di recupero da parte dell'amministrazione finanziaria di crediti eventualmente indebitamente fruiti. Anche su tale aspetto, pur considerando il carattere eventuale e indiretto dei suddetti effetti, appare opportuno acquisire l'avviso del Governo.

³ Si ricorda che, per superare le difficoltà di circolazione dei crediti d'imposta sorte dopo l'introduzione di restrizioni alla loro trasferibilità, alcune amministrazioni territoriali hanno acquistato crediti già in possesso di istituti bancari, al fine di consentire agli stessi l'ulteriore assorbimento di nuovi crediti.

⁴ La riscossione, alla scadenza, del credito d'imposta acquistato dalle amministrazioni locali interessate, si configurerebbe invece come una partita di giro interna al settore delle amministrazioni pubbliche e ininfluenza, pertanto, ai fini del fabbisogno e del debito della PA.

ALLEGATO

I crediti d'imposta "pagabili" e "non pagabili" – individuazione e trattamento contabile nel SEC 2010 e nella prassi

Prendendo atto che alcuni Paesi hanno introdotto crediti d'imposta con caratteristiche particolari, in ambito Eurostat si è deciso di approfondire il tema a livello europeo e non solo con riferimento all'Italia.

Si rammenta preliminarmente che i criteri del SEC 2010 concernono l'indebitamento netto: al saldo netto da finanziare e al fabbisogno si applicano la normativa e la prassi nazionali.

Categorie di crediti d'imposta

Ai sensi del SEC 2010 (nn. 20.167 e 20.168), come interpretato ed applicato da Eurostat (*Manual on Government Deficit and Debt*, ed. 2022, sottosezione n. 2.2.2.4, num. 26), i crediti d'imposta si suddividono in due categorie:

- sono non pagabili ("non rimborsabili" o "non recuperabili")⁵ i crediti d'imposta limitati all'importo del debito fiscale.

In questa categoria l'ammontare del credito d'imposta che eccede il debito fiscale del contribuente è "perduto";

- sono pagabili ("rimborsabili" o "recuperabili")⁶ i crediti d'imposta per i quali, invece, l'intero ammontare del credito d'imposta viene pagato al beneficiario in ogni caso, ossia si verifica il pagamento della parte eccedente quando l'agevolazione fiscale è maggiore del debito fiscale del contribuente. In questa categoria, dunque, i pagamenti dei crediti d'imposta o l'obbligazione di pagarli sono riconosciuti a prescindere dall'importo del debito fiscale, e dunque anche se il beneficiario non dovesse alcuna imposta. In altri termini, i crediti d'imposta pagabili possono, per definizione, riguardare sia i contribuenti che i non contribuenti. I crediti d'imposta pagabili sono, per la pubblica amministrazione, obbligazioni non condizionate al verificarsi di circostanze eventuali ("*non-contingent liabilities*").

Classificazione nei conti pubblici

Stante la predetta distinzione, secondo il SEC 2010 (20.168):

- i crediti d'imposta non pagabili sono classificati "come una *riduzione del gettito fiscale* delle amministrazioni pubbliche" e (*Manual*, cit., num. 67) sono registrati per l'importo effettivamente fruito in ciascuna annualità;

- i crediti d'imposta pagabili "sono classificati come *spesa* e registrati come tali per il loro importo totale" nell'anno della relativa concessione.

Classificare un credito d'imposta come riduzione del gettito (minori entrate) oppure come spesa (maggiore spesa) non ha effetto sul deficit, che rimane algebricamente invariato, ma comunque rileva sul calcolo della pressione fiscale, del gettito totale e della spesa totale, nonché sui rapporti percentuali fra queste grandezze e il PIL.

⁵ 'non-payable' tax credits (also known as non-refundable or 'wastable')

⁶ 'payable' tax credits (also known as refundable or 'non-wastable'),

Casi "di confine" fra crediti pagabili e non pagabili

La distinzione fra crediti pagabili e non pagabili era già presente nella precedente edizione del *Manual*. Nella nuova edizione del *Manual* (2022, pubblicata il 1° febbraio 2023), la sottosezione 2.2.2.4 presenta degli approfondimenti, fra i quali una serie di casi "di confine" (*borderline cases between payable and non-payable tax credits*).

Il *Manual* parte dalla considerazione secondo cui un credito d'imposta è considerato pagabile se, sulla base del suo schema, si ha un'altissima probabilità (per quasi il 100%) che il credito d'imposta alla fine sarà fruito per intero (o quasi per intero) nel futuro, sicché la pubblica amministrazione perderà, di fatto, risorse equivalenti (*Manual*, sezione citata, num. 33).

I casi "di confine" individuati sono i seguenti:

1. Crediti d'imposta cedibili

La cedibilità del credito d'imposta implica che uno o più cessionari possono fruire del credito medesimo fino al suo esaurimento.

Quando il credito d'imposta è cedibile a qualsiasi terzo (ad eccezione di terzi correlati al cedente) la probabilità che non sia fruito è minima. Esso pertanto **deve essere considerato pagabile**, a meno che vi siano elementi sulla cui base un importo non trascurabile del credito stesso sarà perduto (non fruito). Quando invece il credito d'imposta può essere ceduto solo a terzi correlati (per esempio solo al fornitore dei beni o servizi il cui acquisto ha originato il credito d'imposta, a familiari o a società di uno stesso gruppo), potrebbe essere necessario valutare se, in pratica, questi crediti d'imposta possano essere perduti (non fruiti) per importi non trascurabili: in questi casi il credito d'imposta sarebbe da considerare non pagabile.

2. Crediti d'imposta differibili

Sono differibili i crediti d'imposta la cui fruizione può essere rinviata da un anno fiscale ai successivi: in questi casi l'eccedenza del credito sul debito fiscale non è pagata al contribuente (come avverrebbe per i crediti pagabili) né è perduta (come avverrebbe per i crediti non pagabili). La regola generale da seguire è quella di valutare la probabilità che il credito d'imposta sia, alla fine, fruito (con conseguente perdita di gettito da parte della p. a.) per intero, o quasi per intero, nel corso degli anni. Dunque, il credito d'imposta differibile per un breve periodo dovrebbe essere considerato non pagabile, quello differibile senza limiti di tempo, di regola pagabile (a meno che sussistano elementi in senso contrario), quello differibile per un periodo lungo ma non indefinito, di regola non pagabile ma è spesso necessaria un'analisi di caso in caso.

3. Crediti d'imposta utilizzabili per pagare qualsiasi tipo di imposta

In alcuni casi un credito d'imposta potrebbe essere fruito non solo per compensare una specifica imposta (come per esempio l'imposta sui redditi delle società), ma anche per compensare la posizione debitoria fiscale complessiva del contribuente (per esempio anche per l'iva, le imposte reali o i contributi sociali). Nella prima ipotesi non è raro che il credito non risulti fruibile per incapienza, mentre nella seconda ipotesi il credito risulterà generalmente fruibile (come ad esempio se si compensa con l'iva) e per il contribuente la possibilità di fruire del credito d'imposta si accrescerà considerevolmente.

Ne deriva che i crediti d'imposta compensabili con un'ampia gamma di debiti fiscali dovrebbero essere considerati pagabili.

La precedente lettera Eurostat del 2021

La questione della corretta contabilizzazione di taluni crediti d'imposta nel SEC 2010 si era già posta in precedenza. Nel 2021 l'Istat si era rivolto ad Eurostat per un parere (*clarification*) sul "Superbonus" e su "Transizione 4.0". Nella sua risposta, Eurostat nel rilevare che il Superbonus fosse un caso di confine, non chiaramente riferibile a crediti pagabili o non pagabili, e che invece "Transizione 4.0" fosse chiaramente un credito d'imposta pagabile, aveva annunciato l'intenzione di introdurre specifiche linee guida metodologiche per il futuro. Come chiarito da Eurostat nel corso dell'audizione presso la 6° Commissione – finanze e tesoro del Senato del 14.2.2023 "nella precedente versione del Manuale, il caso di alcuni crediti fiscali come il superbonus, ma anche di altri crediti usati in altri paesi, non era stato sufficientemente sviluppato, e questo spiega non solo il perché si sia resa necessaria una revisione del capitolo ma anche il perché Eurostat, nel 2021, accettasse solo "temporaneamente", su sollecitazione dell'ISTAT, che il superbonus fosse classificato come non pagabile in attesa appunto dei necessari approfondimenti a livello europeo."

Effetti sul debito pubblico

La classificazione di un credito d'imposta come pagabile o come non pagabile non modifica l'impatto sul debito pubblico, e ciò per ragioni istituzionali, contabili e sostanziali.

Ciò è stato recentemente confermato, fra l'altro, anche nel corso della citata audizione di Eurostat (14.2.2023) nonché di quella della Banca d'Italia (21.2.2023) presso la Commissione Finanze del Senato.

Dal punto di vista istituzionale, il debito delle Amministrazioni pubbliche (debito pubblico) rilevante ai fini della Procedura per i disavanzi eccessivi (cosiddetto "debito pubblico di Maastricht") si compone unicamente di tre strumenti finanziari: le monete e i depositi, i titoli diversi dalle azioni e i prestiti. Non concorrono pertanto a formare l'aggregato del debito rilevante ai fini delle regole europee altre passività delle Amministrazioni pubbliche, quali, appunto i crediti fiscali pagabili, i debiti commerciali, i derivati ecc.

Dal punto di vista contabile, nel SEC 2010, un credito d'imposta pagabile - che, come si è già detto, non concorre a formare il debito pubblico - viene registrato in "altri conti attivi e passivi" (AF.8)⁷. Tale conto è impiegato per colmare le differenze fra l'esercizio in cui viene registrata per competenza un'operazione e quello in cui si manifesta il corrispondente flusso di cassa. Nel corso degli anni la differenza fra la registrazione per competenza e quella per cassa decresce fino ad annullarsi: i due criteri di contabilizzazione infatti differiscono solo per il momento della registrazione, non per l'importo contabilizzato.

Infatti, si evidenzia che l'imputazione della spesa per competenza all'anno di ottenimento del credito o agli anni di fruizione del credito stesso non influisce sul fabbisogno di cassa delle pubbliche amministrazioni, che costituisce la componente principale della variazione del debito pubblico. Posto che il fabbisogno, a parità di condizioni, si manifesta solo nel momento in cui il credito d'imposta viene effettivamente fruito, per effetto della riduzione delle entrate tributarie dell'anno, e non nell'esercizio in cui, per competenza, il deficit viene contabilmente imputato.

⁷ Include le "Attività finanziarie create quale contropartita di operazioni finanziarie o non finanziarie allorché vi è uno scarto temporale tra le operazioni e i relativi flussi monetari" (allegato 7.1 del SEC).

Va peraltro considerato che l'effetto sul fabbisogno, e quindi sul debito, si manifesta solo per la parte in cui l'agevolazione non reca una corrispondente copertura.