

INTRODUZIONE

1. – Con la pubblicazione del volume “*Crediti d’imposta e bonus*” prosegue la serie dei Quaderni del Corso di perfezionamento di diritto tributario dell’Università degli Studi di Milano (Dipartimento di Scienze giuridiche C. Beccaria), giunto quest’anno alla XX Edizione. È dunque con particolare soddisfazione che lo presento agli addetti ai lavori e agli studiosi, nella speranza che, oltre a testimoniare la qualità dell’insegnamento offerto dal Corso, sia utile a presentare i caratteri e i contenuti di alcuni istituti giuridici, che in tempi recenti non hanno mancato di suscitare attenzioni, e persino polemiche, presso il grande pubblico. Istituti che attendono di essere ricondotti a un sistema coerente di discipline, di cui sia chiaro il rapporto con il complesso di norme dirette all’attuazione del concorso generale al finanziamento delle spese pubbliche, e che troppo spesso sono stati piegati a esigenze di promozione del consenso politico, che hanno finito per alterarne la fisionomia.

Non mancano dunque ragioni per isolare e mettere a fuoco, tra le novità introdotte dall’imponente sforzo di riordino avviato in questi tempi dal legislatore, quelle che riguardano i crediti di imposta. Il principale (sebbene non il solo) motivo che li rende meritevoli di interesse è che, secondo i criteri della riforma dell’Irpef contenuti nella L. n. 111/2023, sono tra gli istituti destinati a essere investiti dalla progressiva transizione verso un’imposta ad aliquota unica. Altri se ne rinvengono considerando la disciplina dell’imposta sulle società, per la quale valgono diverse considerazioni.

2. – L’intervento in programma sull’Irpef è tratteggiato nei suoi termini generali dall’art. 5, L. cit., ed è stato avviato dal D.Lgs. n. 216/2023 con la riduzione e la rimodulazione delle aliquote, la modifica di alcune detrazioni, a partire da quelle per redditi da lavoro dipendente; e, in attesa della completa revisione degli incentivi fiscali alle imprese, con la maggiorazione del costo ammesso in deduzione dall’imponibile a titolo di reddito d’impresa in presenza di nuove assunzioni, e l’abrogazione della disciplina relativa all’aiuto alla crescita economica (Ace).

Fino a oggi, questo primo modulo della riforma non è stato seguito da altri interventi organici, che abbiano fatto progredire la materia nella direzione indicata dalla legge delega. Vi è stata l'introduzione di una disposizione quadro per incentivi fiscali compatibili con i principi e le disposizioni europee in tema di aiuti di Stato (art. 4, D.Lgs. n. 209/2023). Vi sono state misure correttive di taluni aspetti della disciplina dei cc.dd. Superbonus e bonus facciate, nonché dei crediti R&S, dirette a contenerne gli effetti negativi sull'equilibrio di bilancio (D.Lgs. n. 39/2024). Il resto è ancora affidato a criteri e direttive di riforma ancora da attuare.

3. – La disciplina dei crediti d'imposta trova dunque collocazione all'interno di uno scenario tuttora in larga parte programmatico e ipotetico, dato da un'attuazione dei criteri di una riforma ancora incompleta. All'interno della L. n. 111/2023, essi sono tra gli istituti destinati a procurare una graduazione del prelievo regolato da un numero di aliquote in via di riduzione, data da un recupero di progressività richiesto dall'art. 53 Cost. (laddove si fa riferimento alla composizione del nucleo familiare), e per la parte più significativa da finalità extrafiscali: il miglioramento dell'efficienza energetica delle abitazioni, la riduzione del rischio sismico, la rigenerazione urbana e la rifunzionalizzazione edilizia, l'assicurazione sul rischio di eventi calamitosi, l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro (art. 5, comma 1, n. 1, lett. a), L. cit.).

È facile prevedere che sull'attuazione di queste direttive graverà l'ipoteca dell'esperienza, certo non positiva, del c.d. Superbonus al 110%. A parte gli effetti destabilizzanti sulla tenuta dei conti pubblici, portati a generale evidenza dalle ultime indagini Istat su Pil e indebitamento delle pubbliche amministrazioni, la misura (di cui hanno beneficiato soprattutto contribuenti con redditi più alti) ha presentato gravi deficienze dal punto di vista del conseguimento di reali effetti redistributivi.

I risultati ottenuti da questo punto di vista, di gran lunga inferiori alle aspettative, hanno innescato un ripensamento delle politiche pubbliche nell'ambito abitativo, il cui prodotto è destinato a riversarsi nei decreti che daranno attuazione alle direttive ancora non realizzate della legge delega. Una volta definite le politiche di settore, occorrerà che si provveda al loro indirizzamento verso obiettivi di maggiore efficienza (dei mercati, ma anche delle politiche sociali dirette ad assicurare la disponibilità di abitazioni di qualità a prezzo accessibile), e di equità (cioè, di sostegno delle famiglie più bisognose)¹.

¹ Cfr. *Il miglioramento dell'efficienza energetica delle abitazioni in Italia: lo stato dell'arte e*

Il tutto imporrà uno sforzo di coordinamento tra i diversi strumenti astrattamente utilizzabili, avuto riguardo alla possibilità di ricorrere a trasferimenti, agevolazioni fiscali (detrazioni e crediti), sussidi al credito e in prospettiva anche all'intervento diretto: tutto questo all'essenziale fine di evitare sovrapposizioni, dirigismi, sprechi².

4. – Diverso, come detto, il ruolo dei crediti di imposta nella prospettiva dell'Ires. Qui, sono tra gli incentivi alle imprese, i cui meccanismi di determinazione e fruizione saranno rivisti anche per adeguarli ai principi della riforma fissati dall'art. 6, comma 1, lett. a), L. n. 111/2023, e alla disciplina attuativa della Direttiva 2022/2523/UE del Consiglio, del 14 dicembre 2022 nel frattempo introdotta dal D.Lgs. n. 209/2023 in materia di c.d. *global minimum tax*.

Anche il sistema degli incentivi è oggetto di una legge delega diretta a realizzarne una revisione complessiva. Tra le materie investite dalla L. n. 160/2023 sono compresi pure gli incentivi di natura fiscale, che andranno adeguati ai principi della delega, salvo che per la definizione delle modalità di fruizione e di controllo, che resteranno affidati alla disciplina di settore (art. 1, comma 2, L. cit.). La loro disciplina sarà perciò adeguata a criteri di pluriennalità e certezza dell'orizzonte temporale, a cui si accompagneranno il coordinamento oggettivo e soggettivo, la digitalizzazione e la semplificazione e unificazione delle procedure di accesso (art. 2, comma 1, lett. a), d), f), L. cit.).

Nel panorama delle misure destinate a subire l'attuazione di questi principi, le più rilevanti sono riunite nel c.d. pacchetto Transizione 4.0, che comprende il credito d'imposta per investimenti in beni strumentali (art. 1, commi da 1057-*bis* a 1058-*ter*, L. n. 178/2020), e il credito d'imposta ricerca e sviluppo, innovazione tecnologica, design e ideazione estetica (art. 1, commi 200, 201 e 202, L. n. 160/2019).

Non è difficile individuare le prospettive di riforma di queste misure. Da un lato, la digitalizzazione e la semplificazione delle procedure di ac-

alcune considerazioni per gli interventi pubblici, in *Questioni di economia e finanza* (Occasional Paper della Banda d'Italia), aprile 2024.

² A. ALESINA-C. FAVERO-F. GIAVAZZI, *Austerità. Quando funziona e quando no*, Milano, 2019, p. 75, indicano gli effetti di breve termine di una politica di austerità condotta attraverso la riduzione dei trasferimenti: "... la loro riduzione ha due effetti contrastanti. Da un lato, funzionano come un aumento delle tasse che riduce il reddito disponibile. Dall'altro, l'impatto in termini di incentivi va nella direzione opposta: trasferimenti più bassi aumentano l'offerta di lavoro dal momento che le persone si sentono più povere".

cesso potrà fare venire meno uno dei fattori di preferenza di questo genere di strumenti, rispetto a quelli fino a oggi sottoposti a complesse procedure preventive di ammissione. D'altro canto, l'ormai prossimo esaurimento delle risorse europee erogate nell'ambito del Pnrr farà sorgere l'esigenza di non compromettere, anzi di potenziare l'efficienza degli strumenti di sostegno del prodotto interno lordo, che dovranno prenderne il posto.

5. – I contributi raccolti nel volume si propongono di recuperare la dimensione giuridica e normativa degli istituti investiti da una così elevata pressione riformistica, e si propongono di farlo muovendo all'interno di una sistematica tradizionale criticamente rivisitata.

Le comuni esposizioni istituzionali inseriscono il credito d'imposta nell'analisi del profilo statico del diritto tributario, incentrato principalmente sulla dottrina dell'obbligazione tributaria; e lo considerano come l'oggetto di un diritto di rimborso, distinguendo tra crediti risultanti dalla dichiarazione dei redditi o dell'Iva, crediti da indebito, e “crediti d'imposta in senso stretto”, cioè quelli di cui si tratta in questo volume³.

Quest'ultimo modo di essere del credito è stato investito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che, senza impegnare il profilo della costruzione teorica dell'istituto, e allo scopo di differenziare i criteri del sindacato di legittimità sulle disposizioni che lo regolano, ha distinto tra misure di carattere strutturale, da valutare secondo coerenza con il presupposto imponibile, e misure di carattere agevolativo, a loro volta differenziandole a seconda che dipendano dalla ponderazione con altri principi o valori tutelati dalla Costituzione, o siano dirette al conseguimento di finalità di politica economica o redistributiva, comprese nella discrezionalità del legislatore⁴.

Sono molti i profili ancora da indagare, per i quali tali apporti si offrono a una utile verifica. A partire dalla reimpostazione della relazione tra i crediti d'imposta e i trasferimenti, e cioè con una forma tipica di sovvenzione pubblica, di cui, come visto, si sta preparando la messa a punto. Sorge, a questo proposito, l'interrogativo se ai crediti di questo genere vada riconosciuta una natura agevolativa, oppure si debba concludere che la loro classificazione in questa categoria sia il frutto di un'inconsapevole “*sovra interpretazione di stampo pan-tributario*”, da rivedere anche alla luce del ruo-

³F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario*, vol. I, *Parte generale*, Torino, 2020, pp. 301-302.

⁴Corte cost. n. 120/2020.

lo di primo piano che l'istituto è destinato ad assumere nel quadro della riforma.

Il riordino secondo uno stringente metodo giuridico di regole disperse in numerose fonti che si sono avvicendate nel tempo permette di identificare numerosi argomenti a favore dell'autonomia dell'istituto. La ricorrenza di una "fattispecie attributiva" collaterale al presupposto imponibile, e da esso distinta; regole di quantificazione del credito non dipendenti dall'apprezzamento della capacità contributiva del beneficiario; forme di attuazione incidentalmente corrispondenti con la compensazione con concorrenti debiti d'imposta – e altro ancora su controlli digitali, recuperi e sanzioni, vengono individuati e discussi in questa prospettiva nel contributo dal titolo "*Argomenti per una distinzione dei crediti sovvenzionati dai crediti d'imposta. Conseguenze teoriche e applicative*", che apre il volume. Le possibili ricadute sull'interpretazione e sull'applicazione delle regole relative ai crediti d'imposta di tipo "sovvenzionale" sono illustrate nel paragrafo conclusivo.

Un aspetto solo all'apparenza applicativo, e che ha invece dato corpo a un intreccio perverso di una fiscalità invasiva con i problemi della recessione economica, riguarda poi il regime della cessione a terzi dei crediti d'imposta. Lo scritto "*La circolazione dei crediti d'imposta corrispondenti alle detrazioni per interventi edilizi: un'analisi giuridica*" mette in relazione il fenomeno con il dibattito, sorto in ambito scientifico poco prima dell'intervento del legislatore che la ha introdotta, sui pregi e i difetti della c.d. "moneta fiscale", in quanto come essa diretto a incentivare la riqualificazione del patrimonio immobiliare nazionale, iniettando allo stesso tempo liquidità nel mercato, in un periodo in cui questo subiva gli effetti negativi dell'emergenza pandemica.

Criticità evidenti si sono manifestate in dipendenza dall'abnorme volume complessivo dei crediti riconosciuti, fonte del rischio, poi concretizzatosi, di eccedere l'ammontare dei tributi dovuti dai beneficiari della cessione, potenzialmente estinguibili mediante compensazione. E, di riflesso, anche sulla loro rappresentazione nel bilancio dello Stato, per le conseguenti incertezze sull'ammontare della spesa corrispondente, tali da imporre, a seconda dei casi, l'iscrizione immediata e per intero, o per quote annuali in base all'effettiva fruizione dei bonus. Nella prospettiva della riforma, sarebbero criticità da correggere riducendo l'ammontare del credito, e limitandone la cedibilità, senza tuttavia negarla. Una misura estrema di questo genere potrebbe radicalizzare il problema dell'incapienza, e rappresenterebbe un regresso rispetto alla conformazione normale, e all'utilità pratica manifestata dall'istituto.

Le norme che riguardano i crediti di imposta possono essere esaminate anche sotto altri profili, che rimandano alla coerenza con i “microsistemi” normativi con cui si possono trovare in relazione. Il rapporto con la fiscalità immobiliare è illustrato nello scritto “*L’impatto dei bonus edilizi sul sistema di tassazione degli immobili*”. Il punto di riferimento è offerto dalle regole del TUID, che distinguono diversi regimi di imposizione dei redditi da fabbricati a seconda che l’immobile sia destinato all’abitazione familiare, sia locato a terzi, o sia libero e a disposizione, e dalle correlate a disposizioni relative all’Imu, che a grandi linee vi si adeguano.

Emerge come una disarmonia difficilmente giustificabile il fatto che la disciplina dei crediti d’imposta edilizi non gradui il beneficio a seconda della destinazione del bene oggetto dell’intervento. Si può dire altrettanto per il cumulo tra i c.d. bonus edilizi e le detrazioni per immobili di interesse storico artistico. Questi e altri aspetti problematici corrispondono ad altrettanti punti di un possibile intervento diretto ad assicurare equità a un settore dell’ordinamento tributario, nel quale la proliferazione di interventi episodici e scoordinati è andata a scapito della coerenza, dunque anche della razionalità ed efficienza, del sistema.

Nella stessa prospettiva muove anche il saggio “*Il credito d’imposta per investimenti in ricerca e sviluppo tra evoluzione normativa e prospettive di “riordino” della disciplina degli incentivi fiscali*”, che contiene una accurata ricostruzione delle origini, delle prime applicazioni e dell’evoluzione di questo istituto giuridico, mettendone in luce l’originaria matrice agevolativa, e la progressiva emancipazione dovuta alla sopravvenuta esigenza di riordino del coacervo delle c.d. *tax expenditures*, che negli anni hanno finito per rendere opaca la composizione della spesa pubblica italiana per incentivi alle imprese.

Qui il quadro di riferimento è dato dal complesso delle misure fiscali di sostegno in materia di investimenti in ricerca e sviluppo, di transizione ecologica e di innovazione tecnologica 4.0. E il focus è sugli adempimenti e oneri documentali che gravano sull’impresa: l’obbligo di certificare le spese sostenute, l’obbligo di predisporre una relazione tecnica asseverata e l’obbligo della preventiva comunicazione al Ministero, di cui sono illustrati i contenuti, e le funzioni. Nel paragrafo che conclude lo scritto sono riportati e analizzati i criteri che presiederanno al riordino e alla razionalizzazione della disciplina del credito d’imposta contenuti nell’art. 4, L. n. 160/2023, e fino a oggi non ancora attuati.

Il quaderno termina con il saggio “*Le ricadute penalistiche dell’abuso – e dell’uso – dei crediti cc.dd. Superbonus*”. L’attuale conformazione dei rap-

porti tra i procedimenti tributari e il processo penale conferisce, invero, una naturale preminenza alla prevenzione e repressione dei reati, non di rado all'origine delle attività di controllo dirette al recupero dei crediti d'imposta indebitamente utilizzati.

Lo scritto ne presenta i principali punti di innesco, distinguendo due moduli più rilevanti, il primo dei quali riguarda le ipotesi di "ricorso abusivo" al credito d'imposta connesso al c.d. Superbonus, per il quale la contestazione del delitto di indebita percezione di erogazioni pubbliche conduce a quella che si stigmatizza come una *overcriminalization*, il cui strumento è soprattutto il sequestro finalizzato alla confisca per equivalente di beni dell'appaltante di valore pari al credito inesistente, anche se non utilizzato né ceduto a terzi.

L'altro modulo consiste nelle forme di ricorso legittimo al credito di imposta, che per altre ragioni sia causa di coinvolgimento in un giudizio penale. Qui si raccomanda un attento presidio a tutela dei cessionari in buona fede, concretamente realizzabile attraverso il ricorso a sequestro c.d. impeditivo (cioè, non finalizzato alla confisca), che scioglie pragmaticamente l'alternativa in cui l'indagato si trova, tra rinunciare all'utilizzo del credito, e realizzare una compensazione indebita.

Nel licenziare il volume sento di dovere ringraziare gli autori degli scritti che lo compongono per l'impegno profuso nella elaborazione, nella verifica e nella documentazione delle tesi che vi sono esposte. Confido che abbiano offerto interessanti punti di vista da cui esaminare lo stato attuale e i futuri sviluppi di una materia destinata ad acquisire un ruolo di rilievo tra gli istituti di parte generale del diritto tributario.

Gaetano Ragucci
Università degli Studi di Milano
Dipartimento di Scienze giuridiche C. Beccaria

