

dossier

Ottobre 2020

Schema di D.M. recante
compensazione di interventi
fiscali per l'anno 2020 in
relazione al bonus vacanze e al
contributo a fondo perduto

Atto del Governo n. 198



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

X
V
I
I
I
L
E
G
I
S
L
A
T
U
R
A

La verifica delle relazioni tecniche e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio.

La verifica delle disposizioni di copertura è curata dalla Segreteria della Commissione Bilancio.

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



SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – ✉ SBilancioCU@senato.it – 🐦 @SR_Bilancio

Nota di lettura n. 173



SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Tel. 06 6760 2174 / 9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

Analisi degli effetti finanziari n. 54

La redazione del presente dossier è stata curata dal Servizio del bilancio del Senato della Repubblica.

INDICE

PREMESSA	1
Articolo 25 (<i>Contributo a fondo perduto</i>)	2
Articolo 176 (<i>Tax credit vacanze</i>)	4

INFORMAZIONI SUL PROVVEDIMENTO

Natura dell'atto:	Schema di decreto ministeriale	
Atto del Governo n.	198	
Titolo breve:	Schema di D.M. recante compensazione di interventi fiscali per l'anno 2020 in relazione al bonus vacanze e al contributo a fondo perduto	
Riferimento normativo:	Art. 265, c. 8, del D.L. 34/2020, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 77/2020	
Relazione tecnica (RT):	Assente	
	Senato	Camera
Commissione competente:	5 ^a (Bilancio)	V (Bilancio)

PREMESSA

Il presente schema di decreto è stato predisposto dal Ministro dell'economia e presentato al Parlamento ai sensi dell'articolo 265, comma 8, del decreto-legge n. 34 del 2020, il quale prevede che le risorse destinate a ciascuna delle misure previste dai decreti-legge nn. 18, 23 e 34 del 2020 sono soggette a un monitoraggio effettuato dal Ministero dell'economia e delle finanze e che, limitatamente all'esercizio finanziario 2020, alla compensazione degli eventuali maggiori effetti finanziari che si dovessero verificare rispetto alle previsioni di spesa relative alle misure di cui ai predetti provvedimenti, comprese quelle sottostanti ad autorizzazioni legislative quantificate sulla base di parametri stabiliti dalla legge, a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 si segue una procedura speciale in deroga a quanto previsto dal comma 12-bis dell'articolo 17 della legge n. 196 del 2009¹.

In particolare, si provvede con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri competenti, mediante riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione del bilancio dello Stato, nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti da oneri inderogabili, utilizzando le risorse destinate a ciascuna delle predette misure che, all'esito del predetto monitoraggio, risultino non utilizzate, a invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica. Resta fermo quanto stabilito dall'articolo 169, comma 6,

¹ Secondo tale disposizione, quando siano in procinto di verificarsi scostamenti dell'andamento degli oneri derivanti dalle leggi che indicano previsioni di spesa, il Ministro dell'economia e delle finanze, in attesa delle misure correttive, sentito il ministro competente, con proprio decreto, provvede per l'esercizio in corso alla riduzione degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero competente, nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti da oneri inderogabili. Qualora i suddetti stanziamenti non siano sufficienti alla copertura finanziaria del maggior onere risultante dall'attività di monitoraggio, allo stesso si provvede, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, mediante riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa, nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti da oneri inderogabili. Gli schemi dei decreti sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari, da rendere entro il termine di sette giorni dalla data di trasmissione. Gli schemi sono corredati da apposita relazione che espone le cause che hanno determinato gli scostamenti anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri previsti dalle predette leggi.

secondo periodo, del decreto-legge n. 34 del 2020 (che consente che il Fondo di 100 milioni di euro istituito per fare fronte agli oneri derivanti dal sostegno pubblico per l'ordinato svolgimento delle procedure di liquidazione coatta amministrativa di banche di ridotte dimensioni sia alimentato con gli eventuali minori oneri derivanti dall'attuazione degli articoli 55, 56 e 57 del decreto-legge n. 18 del 2020).

A tale fine, eventuali risorse non utilizzate relative alle citate misure, trasferite su conti di tesoreria, sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate ai pertinenti capitoli di spesa. Gli schemi dei decreti di cui al secondo periodo sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari, da rendere entro il termine di 7 giorni dalla data della trasmissione. Gli schemi dei decreti sono corredati di apposita relazione che espone le cause che hanno determinato gli scostamenti, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri previsti dalle relative misure.

Conformemente alla normativa testé illustrata, nello specifico caso in esame, la relazione allo schema di decreto evidenzia che, a seguito del monitoraggio sulla spesa condotto con riferimento agli articoli 25 e 176 del decreto-legge n. 34 del 2020, è emerso che la spesa correlata al "Contributo a fondo perduto" (articolo 25) si è rilevata più elevata di quanto preventivato dalla relativa RT e, viceversa, quella derivante dal "Tax credit vacanze" (articolo 176) ha fatto registrare margini di economia. Sulla base dei dati emersi è stato predisposto, in aderenza al richiamato dettato normativo, lo schema di decreto in esame concernente la riassegnazione di 500 milioni di euro per l'anno 2020, ad invarianza di effetti sui saldi di finanza pubblica, sul pertinente capitolo di bilancio dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (capitolo 3848 - programma "interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità" - missione "competitività e sviluppo delle imprese"), a copertura dei maggiori oneri relativi all'attribuzione del contributo a fondo perduto di cui al citato articolo 25, previo versamento di pari importo all'entrata del bilancio dello Stato (capitolo 2368), eseguito dall'Agenzia delle entrate a valere sulle risorse attribuite in relazione al credito di imposta di cui al predetto articolo 176 (capitolo 3849 - collocato nei medesimi programma e missione del capitolo 3848).

Articolo 25 ***(Contributo a fondo perduto)***

L'articolo 25 del decreto-legge n. 34 prevede la concessione di un contributo ai soggetti (partite IVA attive, con l'esclusione dei liberi professionisti) con ricavi e compensi non superiori a 5 milioni di euro nel 2019, che hanno registrato una diminuzione dell'ammontare delle fatture e dei corrispettivi superiore al 33% nel mese di aprile 2020 rispetto all'analogo periodo del 2019. Il contributo a fondo perduto è calcolato applicando una percentuale sull'ammontare della diminuzione nei seguenti termini:

- 20% per i soggetti con ricavi e compensi nel periodo d'imposta precedente non superiori a 400.000 euro;
- 15% per i soggetti con ricavi e compensi nel periodo d'imposta precedente compresi tra 400.001 euro e 1.000.000 di euro;

- 10% per i soggetti con ricavi e compensi nel periodo d'imposta precedente compresi tra 1.000.001 euro e 5.000.000 di euro.

L'ammontare del contributo a fondo perduto è riconosciuto, comunque, ai soggetti di cui al comma 1, beneficiari del contributo ai sensi dei commi 3 e 4, per un importo non inferiore a mille euro per le persone fisiche e a duemila euro per i soggetti diversi dalle persone fisiche.

Con provvedimento dell'Agenzia delle entrate², previsto dal comma 8, il termine per la trasmissione delle istanze è stato fissato al 13 agosto 2020. Nel caso in cui il soggetto richiedente sia un erede che continua l'attività per conto del soggetto deceduto, le istanze possono essere trasmesse a partire dal 25 giugno e non oltre il 24 agosto.

Il comma 15 prevede che agli oneri valutati in 6.192 milioni di euro per l'anno 2020, si provvede ai sensi dell'articolo 265, di copertura generale al decreto-legge.

La relazione allo schema di decreto, oltre a riportare integralmente la RT relativa all'articolo 25, ne sintetizza il contenuto, ribadendo che la stima dell'onere era stata valutata in 6,192 miliardi di euro per il 2020, prendendo a riferimento i dati sintetici della fatturazione elettronica che riguardano, senza considerare i professionisti esclusi dal contributo, 2,6 milioni di soggetti su un totale di circa 4,4 milioni di partite IVA attive (circa il 59% del totale). Tale metodologia, basata su un sistema di campionamento, aveva generato una stima dell'onere inferiore di circa l'8% rispetto alla reale richiesta avanzata dagli agenti economici interessati. Più nel dettaglio, si rappresenta, sulla base dei considerati dello schema di decreto, che nel corso del monitoraggio l'Agenzia delle entrate, con nota n. 288316 del 18 agosto 2020, relativamente alle istanze presentate dai soggetti beneficiari della suddetta misura, ha comunicato, al termine della scadenza ordinaria di presentazione delle istanze da parte dei soggetti beneficiari, i dati di consuntivo relativi ai contributi richiesti e al fabbisogno finanziario necessario per completarne l'erogazione, quantificando in circa 380 milioni le ulteriori risorse necessarie per fronteggiare il fabbisogno finanziario dei pagamenti effettuati. Con successiva nota n. 302776 dell'11 settembre 2020, l'Agenzia delle entrate, a seguito di ulteriori elaborazioni delle istanze presentate per l'erogazione del citato contributo a fondo perduto, ha provveduto ad aggiornare i dati, accertando come erogabili 2.381.112 istanze, per un complessivo valore di 6.568 milioni di euro (quindi lievemente inferiore - di 4 milioni di euro - rispetto alla precedente stima del 18 agosto), cui si aggiungono circa 124 milioni di euro di potenziali spettanze su istanze che presentano profili di rischio, soggette a controllo manuale, a fronte della somma di 6.192 milioni di euro stanziata, per l'anno 2020, sul pertinente capitolo di bilancio n. 3848 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze ed interamente trasferita, ai fini dell'erogazione dei contributi ai beneficiari, alla contabilità speciale n. 1778 "Fondi di bilancio", intestata all'Agenzia delle entrate.

² Cfr. Agenzia delle Entrate, Provv. 10/06/2020, Definizione del contenuto informativo, delle modalità e dei termini di presentazione dell'istanza per il riconoscimento del contributo a fondo perduto di cui all'articolo 25 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, Pubblicato nel sito internet dell'Agenzia delle entrate il 10 giugno 2020, ai sensi del comma 361 dell'art. 1, L. 24 dicembre 2007, n. 244.

La relazione conclude affermando che la differenza complessiva emersa (500 milioni di euro) rispetto alle stime iniziali deriva dalla particolare situazione in atto caratterizzata da una significativa contrazione dell'economia e, conseguentemente, anche del fatturato.

Al riguardo, preso atto che il presente schema di decreto è conforme alla disciplina legislativa prevista dall'articolo 265, comma 8, del decreto-legge n. 34 del 2020 e dei dati desumibili dalle due citate note dell'Agenzia delle entrate, si ritiene condivisibile la necessità di incrementare nella misura prevista di 500 milioni di euro la dotazione del capitolo di spesa inerente al contributo a fondo perduto, atteso che tale somma consente di colmare interamente la mancanza di risorse emersa rispetto allo stanziamento iniziale (pari al 7,5% delle esigenze effettive). In ordine all'indicazione fornita dalla relazione sulle cause che hanno determinato gli scostamenti, si fa presente che il mero richiamo alla significativa contrazione dell'economia rappresenta una spiegazione insufficiente, atteso che evidentemente lo scostamento va, più correttamente, attribuito a una parziale sottostima dell'entità di tale contrazione. Dato che alla base della stima c'erano, secondo la RT allegata al DL 34, i dati della fatturazione elettronica per i primi 15 giorni del mese di aprile 2020, sistema da cui però sono esclusi 1,8 milioni di soggetti, sarebbe da chiarire se la sottostima sia da attribuire ad un sensibile peggioramento del fatturato nella successiva metà del mese di aprile o piuttosto al differente calo di fatturato dei soggetti esclusi dalla fatturazione elettronica.

Infine, alla luce del fatto che il contributo è differenziato in base al fatturato dei beneficiari, sarebbe necessario acquisire i dati degli importi medi dei contributi suddivisi per fasce di fatturato, con indicazione delle distinte platee e delle perdite di fatturato medie.

Articolo 176 **(Tax credit vacanze)**

Si rammenta che il comma 1 dell'articolo 176 del decreto-legge n. 34 in parola concede un credito, utilizzabile dal 1° luglio al 31 dicembre 2020, per i pagamenti di servizi turistici usufruiti sul territorio nazionale ed offerti dalle imprese turistico ricettive, dagli agriturismi e dai *bed and breakfast*. Il beneficio è destinato a nuclei familiari con ISEE³ non superiore a 40.000 euro.

Il comma 2 specifica che il credito, utilizzabile da un solo componente per nucleo familiare, è pari a 500 euro per ciascun nucleo; la misura scende a 300 euro per i nuclei composti da due persone, e a 150 euro per i nuclei composti da una sola persona; il beneficio è inoltre riconosciuto dietro specifiche condizioni, prescritte a pena di decadenza⁴.

³ Ai sensi dell'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5.12.2013, n. 159.

⁴ Si ricordano brevemente: le spese debbono essere sostenute in un'unica soluzione e presso un'unica struttura turistica; il totale del corrispettivo deve essere documentato da fattura elettronica o documento commerciale con indicazione del codice fiscale del beneficiario; il pagamento deve essere effettuato senza l'ausilio di soggetti che gestiscono piattaforme o portali telematici diversi da agenzie di viaggio e tour operator.

Il comma 4 specifica che il credito è fruibile esclusivamente nella misura dell'80%, d'intesa con il fornitore del servizio, sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto e per il restante 20% è riconosciuto in forma di detrazione di imposta da far valere in sede di dichiarazione dei redditi.

Ai sensi del comma 5 lo sconto è rimborsato al fornitore dei servizi sotto forma di credito d'imposta, da utilizzare esclusivamente in compensazione⁵, con facoltà di successive cessioni a terzi, nonché ad istituti di credito o intermediari finanziari. Il credito d'imposta è usufruito dal cessionario con le stesse modalità previste per il soggetto cedente.

Il comma 6 demanda ad un provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate⁶ la definizione delle modalità applicative delle disposizioni in esame.

Infine il comma 7 indica gli oneri valutati in 1.677,2 mln di euro per l'anno 2020 ed in 733,8 mln di euro per l'anno 2021, fornendone copertura ai sensi dell'articolo 265 del presente decreto.

La relazione allo schema di decreto, oltre a riportare integralmente la RT relativa all'articolo 176, ne sintetizza il contenuto, evidenziando che il processo di stima dell'onere si è basato sull'assunto che il 50 per cento dei nuclei familiari con ISEE fino a 15.000 euro e la totalità dei nuclei con ISEE superiore al predetto valore avrebbero usufruito del beneficio economico di cui trattasi. Ciò ha corrisposto a stimare oltre 5,1 milioni di domande, a fronte delle circa 1,5 presentate al 23 settembre 2020, così come risulta dalla nota n. 23374-P del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, con la quale si comunica che, alla stessa data, sono stati generati 1.547.676 *bonus* vacanza, per un valore economico complessivo di 689.760.100 euro, a fronte di uno stanziamento di 1.677,2 mln di euro e che, in pari data, i *bonus* utilizzati, rispetto a quelli generati, risultano essere 653.863. Desume pertanto che la procedura di stima originaria ha determinato l'onere sulla base di un criterio eccessivamente prudenziale con riferimento alla stima dei potenziali soggetti richiedenti il beneficio; nel merito sottolinea che la prudenza utilizzata nella stima è stata necessaria, tenuto conto che si tratta di un beneficio di fondamentale importanza per la ripartenza del sistema economico e produttivo correlato al turismo, di vitale importanza per il paese.

Più nel dettaglio, si rappresenta, sulla base di quanto si legge nei *considerata* dello schema di decreto ministeriale in commento, che la somma citata, pari ad euro 1.677,2 mln di euro, è già stata stanziata per la copertura finanziaria degli oneri recati dalle agevolazioni fiscali in parola, essendo stata interamente trasferita all'apposita contabilità speciale n. 1778, denominata "Fondi di bilancio". Quindi in funzione del periodo di applicazione della misura agevolativa le risorse disponibili, considerando i dati contenuti nella citata nota n. 23374-P del 23 settembre u.s., resterebbero parzialmente inutilizzate entro la fine dell'anno.

Pertanto il decreto ritiene congruo, sulla base delle considerazioni del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, operare una riduzione delle risorse destinate alle citate agevolazioni fiscali, nella misura di euro 500 milioni, a favore di

⁵ Ai sensi dell'articolo 17 del D.Lgs. n. 241 del 1997.

⁶ Con il provvedimento, da adottare sentito l'Istituto nazionale della previdenza sociale e previo parere dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, sono inoltre definite le modalità applicative dei commi da 1 a 5, da eseguire anche avvalendosi di PagoPA S.p.A..

un contestuale incremento delle risorse stanziato sul capitolo n. 3848, destinate alle erogazioni del contributo a fondo perduto di cui al precedente articolo 25 del DL n. 34 del 2020, il cui fabbisogno finanziario eccede la previsione di spesa, stante le sopracitate comunicazioni dell'Agenzia delle entrate. Specifica che con la quietanza n. 644389 del 28 settembre 2020, di euro 500 milioni, l'Agenzia delle entrate - sulla base della richiamata comunicazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, dalla quale si evince un minor utilizzo delle risorse destinate al *bonus* vacanze per la mancata compensazione da parte dei soggetti beneficiari - ha effettuato il versamento all'entrata del bilancio dello Stato, sul capitolo n. 2368 – articolo 7. Ritiene quindi necessario riassegnare il citato importo di euro 500 milioni sul capitolo n. 3848 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, in applicazione dell'articolo 265, comma 8 del DL n. 34 del 2020.

Al riguardo, preso atto della citata nota n. 23374-P del 23 settembre 2020 del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, in cui si palesa la sovrastima del beneficio in argomento rispetto all'originaria RT, si rappresenta quanto segue:

- il beneficio qui indicato è ad oggi ancora fruibile e lo sarà fino al 31 dicembre 2020 e, anche se è verosimile ipotizzare che fino alla fine dell'anno il numero di richiedenti si manterrà comunque inferiore rispetto al potenziale numero di beneficiari, occorrerebbe verificare la prudenza della variazione delle risorse in argomento⁷.
- La nota n. 23374-P del 23 settembre 2020 del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo evidenzia un valore medio di *bonus* vacanze pari a circa 446 euro⁸ senza indicare la suddivisione del beneficio in ragione delle classi di ISEE e del numero dei componenti il nucleo familiare, così come invece ipotizzato nella RT originaria che riportava una tabella dettagliata in ragione delle indicate variabili. Si rammenta che la RT, utilizzando le ipotesi ricordate era giunta a stimare un *bonus* medio pari a circa 346 euro⁹ per nucleo familiare. Pertanto se ne potrebbe desumere che il maggior numero dei beneficiari, a differenza di quanto ipotizzato nella RT originaria, si posizioni verso i valori più bassi di ISEE, cioè fino a 15.000 euro. Sarebbe pertanto opportuno ottenere dati a consuntivo più specifici suddivisi in ragione delle classi di ISEE e della numerosità dei nuclei familiari che hanno effettivamente utilizzato, fino al 23 settembre c.a., il *bonus* in parola.

⁷ Infatti anche se al 23 settembre 2020 il numero dei *bonus* generati svincola risorse pari a circa 987 mln di euro (cioè: 1.677,2 mln - 689,863 mln = 987,337 mln di euro), se si ipotizza un uguale numero di *bonus* generati per il periodo che va dal 24 settembre c.a. al 31 dicembre c.a. e per un importo analogo, si otterrebbe un *surplus* di risorse pari ad una quota di quanto qui destinato a rifinanziare il citato articolo 25 del DL 34 del 2020 e specificamente un importo pari a circa 298 mln di euro (cioè: 689,760 mln di euro *2 = 1.379,520 mln di euro. Quindi surplus di risorse utilizzabile pari a 1.677,2 - 1.379,52 = 297,68 mln di euro).

⁸ Cioè: 689.760.100 euro (valore bonus generati) / 1.547.676 (numero *bonus* generati) = 446 euro (valore medio *bonus* generati).

⁹ Cioè: 1.677,2 mln di euro (stanziamento) / 4.842.208 (numero di beneficiari ipotizzato) = 346,3 euro.

- In ragione della verosimile sovrastima degli oneri recati dalla disposizione in argomento (art. 176 citato) si rappresenta che l'andamento finanziario del beneficio, per effetto del meccanismo di saldo/acconto, vede per l'anno 2021 già contabilizzata nei saldi finanza pubblica una perdita di gettito pari a 733,8 mln di euro ed un recupero di entrate per l'anno 2022, pari a 314,5 mln di euro, per effetto della quota del 20% del *bonus* che i soggetti beneficiari, persone fisiche, potranno richiedere sotto forma di detrazione nella dichiarazione dei redditi. In considerazione di quanto sopra rappresentato occorrerebbe, in via prudenziale, rivedere le stime del maggior gettito per l'anno 2022 in quanto se è verosimile ipotizzare un minor onere per l'anno 2021, connesso con il minor tiraggio della disposizione, risulterà conseguentemente eccessivo l'importo stimato in termini di maggiori entrate recuperabili per effetto del citato meccanismo di saldo/acconto.