Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

COMMISSIONI IN SEDUTA CONGIUNTA
5ª (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)
SENATO DELLA REPUBBLICA E
V (BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)
CAMERA DEI DEPUTATI

DISEGNO DI LEGGE

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2027
e bilancio pluriennale per il triennio 2027-2029

(Atto Camera n. 3174-bis)

Audizione del
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

Roma, 9 novembre 2026

INDICE

Pag.

1. Premessa....3

2. Articolo 9 (Misure in materia di aliquote dell'imposta sul reddito delle persone fisiche)....4

3. Articolo 9 (Misure in materia di soglie del regime forfetario)....4

4. Articolo 37 (Modifiche all'utilizzo in compensazione dei crediti d'imposta)....5

1. Premessa

Onorevoli signori Presidenti, Onorevoli Senatori e Deputati,
il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (d'ora in avanti, "CNDCEC") desidera innanzitutto rivolgere a codeste ecc.me Commissioni parlamentari riunite in seduta congiunta il suo deferente saluto e il più vivo ringraziamento per l'opportunità che viene offerta di formulare osservazioni e proposte di modifica in merito alle disposizioni del disegno di legge relativo a "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2027 e bilancio pluriennale per il triennio 2027-2029*" (A.C. n. 3174-*bis*).
In uno scenario geopolitico complesso come quello attuale, caratterizzato dalla moltiplicazione e interconnessione dei conflitti e dalla frammentazione dei mercati globali con le conseguenti forti ripercussioni sull'approvvigionamento e sui costi delle materie prime, il disegno di legge interviene, apprezzabilmente, con misure di sostegno alle famiglie, ai lavoratori e alle imprese.
Limitando l'analisi alle misure in materia fiscale, il CNDCEC valuta positivamente l'impianto normativo del disegno di legge, considerato anche il contesto macroeconomico e di finanza pubblica fortemente delimitato dai vincoli strutturali e normativi europei. Come emerge dal Documento Programmatico di Bilancio (Dpb), i margini di manovra effettivi per il Governo appaiono ridotti, condizionati come sono dall'obbligo di rispettare i rigidi parametri unionali di rientro del deficit e dalla traiettoria del debito pubblico.
Oltre all'intervento di riduzione dell'Irpef in favore dei contribuenti del ceto medio (sul quale, v. *infra*), vanno accolte con favore le misure di sostegno al reddito dei lavoratori dipendenti consistenti nella conferma per l'anno 2027 dell'imposta sostitutiva del 5 per cento sugli incrementi retributivi disposti in attuazione dei rinnovi contrattuali, dell'imposta sostitutiva del 15 per cento sulle indennità per lavoro notturno, festivo, nei giorni di riposo settimanale e a turni nonché quella sul trattamento accessorio dei dipendenti pubblici, a cui si aggiunge una nuova imposta sostitutiva dell'1 per cento sugli incrementi reddituali per i giovani nati dopo il 31 dicembre 1997.
Giudizio positivo anche per l'introduzione della cedolare secca sulle locazioni di immobili commerciali di superficie fino a 200 metri quadrati, stipulate nel 2027, con aliquota pari al 21 per cento, ridotta al 10 per cento nei capoluoghi di città metropolitana nonché per la riduzione dal 10 al 5 per cento dell'aliquota della cedolare secca sui contratti di locazione di immobili abitativi a canone concordato, aliquota ridotta ulteriormente all'1 per cento se, all'atto della stipula, il conduttore ha un'età inferiore a 36 anni.
Apprezzabile anche il rafforzamento del credito d'imposta per gli investimenti nella Zona Economica Speciale Unica, con risorse pari a 2,4 miliardi di euro nel 2027 e 1,25 miliardi di euro nel 2028, nonché l'introduzione del credito d'imposta nella misura del 30% per i canoni di abbonamento, di competenza degli anni dal 2027 al 2029, a servizi e soluzioni di *cloud computing* relativi all'utilizzo di beni strumentali immateriali eligibili per il c.d. iper-ammortamento (cfr. Allegato F al decreto legislativo 19 giugno 2026, n. 117, recante il Nuovo Testo Unico delle Imposte sui Redditi).
Nell'ambito di tale quadro normativo, alcuni aspetti restano comunque suscettibili di integrazione e miglioramento, anche alla luce dei contributi provenienti da parti sociali, categorie professionali e altre organizzazioni.
Il presente documento formula osservazioni e proposte in merito ad alcune misure di carattere fiscale previste nel disegno di legge in esame, che si sottopongono alla valutazione di codeste ecc.me Commissioni parlamentari.
Nel rinnovare, quindi, i ringraziamenti per l'attenzione e la sensibilità che vorranno essere riservate alle proposte di seguito formulate, si confida nel loro recepimento normativo.

2. Articolo 9 (Misure in materia di aliquote dell'imposta sul reddito delle persone fisiche)

Le disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo in oggetto hanno il merito di proseguire nell'opera di riduzione della pressione fiscale, iniziata nel 2024 con il primo modulo di riforma dell'IRPEF. Dopo l'accorpamento dei primi due scaglioni di reddito (e il passaggio a un sistema a tre aliquote), attraverso l'eliminazione della aliquota del 25% che si applicava tra i 15.000 e i 28.000 euro e la conseguente riduzione di 2 punti percentuali (dal 25 al 23 per cento) per quest'ultima fascia reddituale, la manovra dello scorso anno è intervenuta con il secondo modulo della riforma, riducendo l'aliquota dal 35 al 33 per cento per i redditi da 28.000 a 50.000 euro, ricadenti nel secondo scaglione dell'IRPEF.

Il disegno di legge in esame interviene con un terzo modulo della riforma prevedendo, segnatamente, l'ampliamento del secondo scaglione: la fascia di reddito tassata al 33 per cento viene estesa fino a 55.000 euro (rispetto ai precedenti 50.000 euro), per cui l'aliquota massima del 43 per cento scatterà unicamente sopra i 55.000 euro. Ne deriva una riduzione dell'aliquota di 10 punti percentuali per i redditi da 50.000 euro a 55.000 euro che si traduce in un risparmio fino a un massimo di 500 euro per circa 3,2 milioni di contribuenti (100 euro per chi guadagna 51.000 euro, 200 euro per chi ne guadagna 52.000, fino a raggiungere un beneficio massimo di 500 euro all'anno per i redditi da 55.000 euro in su).

Fermo restando l'apprezzamento per tale intervento, esso è attualmente previsto "*per l'anno 2027*": pur nell'ambito dei sopra richiamati vincoli di finanza pubblica, occorre quindi trovare le risorse necessarie per rendere strutturale la misura nonché per estenderla ulteriormente, ampliando il secondo scaglione di reddito fino a 60.000 euro, come peraltro nelle intenzioni iniziali del Governo.

3. Articolo 9 (Misure in materia di soglie del regime forfetario)

Le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo in oggetto si pongono l'obiettivo di ampliare la platea dei contribuenti che possono avvalersi del regime forfetario.

In particolare, tale ampliamento viene disposto limitatamente al comparto delle imposte sui redditi e delle relative addizionali regionali e comunali nonché ai fini del regime speciale contributivo previsto per i forfetari: possono fruire infatti del regime in esame anche i soggetti che hanno realizzato nell'anno precedente ricavi o compensi per un ammontare tra 85.001 e 100.000 euro. Resta invece invariato a 85.000 euro il limite rilevante ai fini dell'esonero dall'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto.

Sempre limitatamente al comparto delle imposte sui redditi e delle relative addizionali regionali e comunali e ai fini contributivi, viene inoltre previsto l'incremento da 100.000 a 115.000 euro della soglia di ricavi o compensi oltre la quale si verifica la fuoriuscita dal regime con efficacia immediata nell'anno stesso di percezione, mentre resta ferma l'attuale soglia di 100.000 euro per la cessazione con efficacia immediata degli effetti concernenti l'imposta sul valore aggiunto.

In pratica, chi nel 2027 supera 85.000 euro di ricavi o compensi, ma non 100.000 euro, resta nel regime forfetario per le imposte sui redditi e ai fini contributivi, mentre l'applicazione dell'IVA viene rinviata al 2028.

I soggetti che dovessero invece superare 100.000 euro di ricavi o compensi, ma non 115.000 euro, restano nel regime forfetario nell'anno d'imposta per uscirne dal successivo ai fini reddituali e contributivi, ma sono tenuti all'applicazione da subito dell'IVA allo sforamento della soglia di 100.000 euro.

Nel caso in cui i ricavi o compensi percepiti superino 115mila euro, all'obbligo di applicazione dell'IVA, si aggiunge immediatamente dall'anno in corso la fuoriuscita dal regime forfetario anche ai fini reddituali e contributivi, con conseguente applicazione dell'IRPEF con le aliquote progressive per scaglioni sul reddito di impresa o di lavoro autonomo determinato analiticamente secondo le regole ordinarie.

In merito a tale intervento, pur condividendone l'obiettivo (ampliare, come ricordato, la platea dei contribuenti ammessi al regime forfetario), si pongono talune riserve relativamente al metodo scelto per realizzarlo.
Il previsto “sdoppiamento” delle soglie per fruire dei benefici previsti dal regime (applicazione dell'imposta sostitutiva ai fini delle imposte sui redditi ed esonero dagli obblighi IVA), ancorché ispirato dall'intento di rispettare i vincoli unionali in materia di imposta sulla cifra d'affari, costituisce infatti un ibrido che, invece di razionalizzare il sistema verso un modello duale più lineare, rischia di aumentare i costi di *compliance* per i contribuenti e i costi di gestione e controllo per l'Amministrazione Finanziaria, andando così a confliggere con gli obiettivi di semplificazione perseguiti dalla recente legge delega di riforma del sistema fiscale.
Per la realizzazione del richiamato obiettivo, si suggerisce di dare priorità a una misura di segno diverso.
L'attuale configurazione del regime forfetario, riservato alle sole persone fisiche esercenti imprese, arti o professioni, penalizza infatti pesantemente l'esercizio in forma aggregata delle predette attività, in quanto il contribuente che decide di associarsi viene immediatamente escluso dal regime.
Orientare le limitate risorse disponibili verso l'estensione della *flat tax* attuale, quanto meno, alle associazioni tra professionisti (se non anche alle società di persone e alle società tra professionisti costituite in detta forma) darebbe luogo a benefici di carattere più strutturale.
Da una parte, si eliminerebbe un'evidente aporia dell’attuale sistema di tassazione costituita dalla convenienza economica a esercitare l'attività in forma individuale al solo fine di beneficiare della *flat tax*, che si traduce in un forte disincentivo per la crescita dimensionale delle attività professionali e d'impresa, o , addirittura, in un incentivo alla disgregazione delle attività già più strutturate.
Dall'altra, si favorirebbe una maggiore competitività delle attività economiche, nella consapevolezza che, nel contesto economico contemporaneo, quest'ultima dipende, in misura cruciale, dalla capacità di fare rete, di integrare competenze multidisciplinari e di raggiungere economie di scala. E le aggregazioni rappresentano indubbiamente lo strumento giuridico ideale per favorire questa evoluzione per la loro maggiore capacità di investimento in tecnologie, intelligenza artificiale e capitale umano, elementi fondamentali per la modernizzazione e la crescita del Paese.
Si evidenzia altresì che la proposta estensione del regime forfetario alle associazioni tra professionisti, se non anche alle società di persone, riferendo ai singoli soci o associati i prescritti limiti di ricavi o compensi per la permanenza nel regime, varrebbe ai soli fini delle imposte sui redditi e delle relative addizionali regionali e comunali e ai fini contributivi, e non anche agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto, nella consapevolezza che, a questi ultimi fini, i vincoli previsti a livello unionale impediscono di esonerare dall'applicazione dell'imposta i soggetti diversi dalle persone fisiche.

4. Articolo 37 (Modifiche all’utilizzo in compensazione dei crediti d’imposta)

Il comma 1 dell’articolo in oggetto prevede la rateizzazione forzosa in 10 anni della compensazione delle quote utilizzabili nell’anno 2027 dei crediti d’imposta che derivano dalle opzioni per lo sconto in fattura o per la cessione del credito di cui all'articolo 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, relative alle spese sostenute nell’anno 2023 per gli interventi agevolati con il c.d. superbonus di cui all’articolo 119 del medesimo decreto-legge n. 34 del 2020.
Restano esclusi da tale "rateizzazione decennale forzosa", i crediti "superbonus" utilizzabili in compensazione nel 2027 che derivano da spese detraibili sostenute nel 2024 e nel 2025, nonché quelli che, pur derivando da spese detraibili sostenute nel 2023, sono già utilizzati in 10 quote annuali per effetto dell’avvenuto esercizio dell’opzione ai sensi dell’articolo 9, comma 4, del decreto-legge 18 novembre 2022, n. 176, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 gennaio 2023, n. 6.

La Relazione Tecnica alla disposizioni in esame stima in 20,537 miliardi di euro l'ammontare complessivo dei crediti d'imposta "superbonus" interessati da tale misura.
All'attuale rendimento dei BTP decennali (circa il 4,5 per cento), la misura comporta per lo Stato un risparmio di costi per interessi sul debito, sull'intero periodo, pari a 4,1587 miliardi di euro.
Tuttavia, è evidente che, con tale intervento, tali costi vengono, di fatto, traslati dallo Stato ai privati che hanno oggi nel proprio portafoglio i crediti d'imposta "superbonus" interessati dalle disposizioni in oggetto.
Oltre ai rilevati impatti economici della misura, va inoltre evidenziato che la stessa si pone in aperto contrasto con i principi generali dello Statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212 e, in particolare, di quelli posti a tutela dell'affidamento e della buona fede previsti dall'articolo 10 dello Statuto.
Vengono infatti modificate le "regole del gioco" a partita già ampiamente finita: imprese edili che hanno eseguito i lavori con sconto in fattura nel 2023, banche e altri privati acquirenti hanno fatto affidamento su un calendario di compensazioni predeterminato dalla legge nell'ammontare e nei tempi di utilizzo che, ora, viene forzosamente spalmato su dieci anni, trasformando, peraltro, in obbligatoria l'opzione per la ripartizione decennale prevista dal legislatore nel 2022 (cfr. citato articolo 9 del decreto-legge n. 176 del 2022).
La misura inoltre impatta negativamente sulla pianificazione finanziaria dei titolari dei crediti d'imposta interessati, privandoli di nove decimi della liquidità attesa, con pesanti ricadute sulla tempestività dei pagamenti nei confronti di fornitori e dipendenti e con possibili riflessi anche sui segnali della crisi d'impresa.
Anche sul piano prettamente operativo, la misura introduce complessità gestionali di non poco momento, occorrendo isolare, nell'ambito dei crediti "superbonus" detenuti, la quota 2027 riferibile alle spese 2023, scomporla in dieci rate e gestire crediti frazionati, il che comporta altresì la necessità di rettificare in bilancio il valore dei crediti, con ricadute su *covenant* e patrimonializzazione delle imprese.
Per non dire, infine, del probabile contenzioso che l'intervento potrà generare tra le controparti della cessione dei predetti crediti, nei rapporti regolati da prezzi dilazionati e clausole di garanzia sulla fruibilità in compensazione.
Per tali motivi, pur comprendendo le esigenze di "copertura" della manovra di bilancio, esse non giustificano l'intervento in esame, per cui si ritiene necessario stralciare dal disegno di legge le disposizioni in oggetto, per il danno anche reputazionale che esse comportano e considerato che, altrimenti, emergerebbe un "rischio legislativo" implicito in tutte le future operazioni di trasferimento dei crediti d'imposta, che rischia di compromettere le aspettative di rendimento e la certezza del diritto.