



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

*Documento di economia e finanza 2024*

*(Doc. LVII, n. 2)*

Audizione del  
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

*Roma, 22 aprile 2024*

---

---

---

## INDICE

	<b>Pag.</b>
1. Premessa.....	3
2. L'andamento della pressione fiscale nel corso del 2023.....	4
3. La pressione fiscale ufficiale e quella reale .....	5
4. La riduzione della pressione fiscale sul ceto medio .....	6
5. La prospettiva futura delle agevolazioni fiscali in edilizia .....	8
6. Conclusioni .....	10

---

## 1. Premessa

Onorevoli Presidenti, Onorevoli Senatori, Onorevoli 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 in seduta congiunta il suo deferente saluto e il più vivo ringraziamento per l'opportunità che viene offerta di formulare le proprie osservazioni e valutazioni in merito al "*Documento di economia e finanza 2024*".

Il Documento di Economia e Finanza (DEF) 2024, che è oggi alla Vostra attenzione, viene presentato a pochi mesi dall'elezione del nuovo Parlamento europeo che coincide con un anno di transizione molto importante in tema di *governance* economica europea. Il 2024, infatti, è contrassegnato dal venir meno della clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita, che porterà automaticamente l'Italia a subire la procedura per deficit eccessivo, e dall'approvazione delle nuove regole in materia di Patto di Stabilità e Crescita che prevedono la sostituzione del Programma di Stabilità e del Programma Nazionale di Riforma con il Piano strutturale di bilancio di medio termine.

In questo quadro, ancora in via di definizione, il DEF presentato dal governo il 9 aprile rappresenta un importante *framework* di riferimento, essenziale non solo a fini conoscitivi ma anche per effettuare ogni utile valutazione dei principali parametri di politica economica.

La scelta del governo, ampiamente motivata nel documento, di limitarsi a presentare gli andamenti tendenziali del quadro macroeconomico e di finanza pubblica, omettendo la consueta indicazione degli obiettivi programmatici, è non solo coerente con le indicazioni comunitarie, ma opportuna anche per consentire una migliore valutazione delle opzioni disponibili e nel contempo attendere importanti aggiornamenti economici e finanziari, indispensabili per meglio calibrare la manovra di bilancio per il triennio 2025-2027.

Preso atto del quadro macroeconomico tendenziale, dal quale emerge una crescita per il 2024 leggermente inferiore alle stime contenute nella NADEF di settembre 2023 ma, comunque, superiore alla crescita media dell'area dell'euro secondo le più recenti previsioni economiche – anche se nel 2025 il tendenziale, già di per sé più ottimistico rispetto alle previsioni correnti, risulterebbe inferiore alla crescita media stimata per l'area dell'euro –, ci soffermeremo sul quadro tendenziale di finanza pubblica con un focus dedicato all'andamento della pressione fiscale ufficiale e reale senza trascurare, nell'analisi, l'impatto del Superbonus.

Nel DEF, infatti, si segnala che il rapporto deficit/pil a consuntivo per l'anno 2023 risulta superiore di 1,9 punti percentuali rispetto all'obiettivo programmatico indicato nella NADEF, principalmente per effetto del Superbonus che, secondo le indicazioni Eurostat recepite dall'Istat in sede di contabilità nazionale, va imputato per competenza nell'anno in cui i crediti relativi agli incentivi edilizi sono maturati. Pertanto, come evidenziato nel DEF, nel 2023 il Superbonus ha avuto un impatto notevole e non previsto, tra le spese in conto capitale, nella voce contributi agli investimenti (+23,4%) determinando un incremento della spesa primaria e, quindi, impattando direttamente sul disavanzo primario. Si è venuto a formare, in tal modo, uno scostamento, rispetto alle previsioni NADEF, di circa 46,8 miliardi di euro. Tenendo conto, invece, delle recenti misure adottate dal governo per impedire al Superbonus di continuare a impattare negativamente sui conti pubblici (decreto-legge n. 39 del 29 marzo 2024), nel 2024 i contributi agli investimenti sono previsti in forte diminuzione (da 111,2 miliardi di euro del 2023 a 41 miliardi di euro del 2024 con un taglio di ben 68,5 miliardi di euro in un solo anno).

È evidente, dunque, che il DEF incorpora nei tendenziali una prima importante manovra, quella operata con il decreto-legge appena menzionato che, bloccando le opzioni per la cessione del credito e lo sconto in fattura per i bonus edilizi, protegge i conti pubblici e, quindi, il deficit del 2024 da ulteriori impatti negativi. In questo

---

modo, il livello di indebitamento in rapporto al Pil nell'anno in corso scende al 4,3%, rispetto al 7,2% del 2023, e risulta esattamente pari al livello fissato quale obiettivo programmatico nella NADEF. Il governo è così riuscito a evitare che il tendenziale del DEF risultasse disallineato rispetto al programmatico della NADEF, tale da richiedere un'immediata manovra correttiva. Si tratta, dunque, di una misura importante, assolutamente necessaria per proteggere il bilancio pubblico da ulteriori *shock* fiscali, e, pertanto, pienamente condivisibile, ma ci pare importante anche ricordare il contributo economico alla crescita che è derivato dal Superbonus e che, come riconosce lo stesso governo nel DEF, è stato certamente significativo.

Ritornando per un attimo al quadro macroeconomico tendenziale illustrato nel DEF, emerge abbastanza chiaramente, infatti, che il Superbonus sia stato determinante nel conferire al sistema economico italiano quel carattere di resilienza giustamente evidenziato come un punto di forza rispetto agli altri paesi europei. Questo anche alla luce di un PNRR che, almeno fino ad ora, si è dimostrato meno performante. Nel DEF, infatti, dopo aver riconosciuto l'importante contributo del settore "Costruzioni" alla crescita del Pil nel triennio 2021-2023, nello scenario prospettico si descrive una dinamica più modesta dello stesso comparto, sottolineando come il livello raggiunto dal valore aggiunto in rapporto al Pil si sia già portato molto al di sopra della media storica.

Scongiurati ulteriori effetti sul deficit da parte del Superbonus, restano, naturalmente, gli effetti sul debito pubblico che si faranno sentire nei prossimi anni a partire da quello in corso e almeno fino al 2026, dal momento che i crediti d'imposta legati ai bonus edilizi incidono sul fabbisogno di cassa e, quindi, sul debito al momento dell'effettiva fruizione dei crediti stessi, cioè nell'anno in cui sono effettuate le compensazioni. Questo ha contribuito al calo del rapporto debito/pil nel 2023, favorito anche dall'inflazione, soprattutto rispetto alle previsioni della NADEF, ma è alla base di un incremento dello stesso rapporto per il triennio 2024-2026, anche se, in definitiva, il rapporto debito/pil nel 2027 risulterebbe comunque inferiore al 140% rispettando così il piano di rientro tracciato nella NADEF.

Prendendo atto, dunque, delle drastiche misure adottate dal governo in tema di Superbonus, rispetto alle quali ci riserviamo più avanti di formulare alcune osservazioni e proposte migliorative, intendiamo sottolineare quanto sia ancora più importante la corretta e tempestiva attuazione del PNRR per dare ulteriore sostegno alla crescita economica. In tal senso, invitiamo il governo a proseguire senza indugio nell'attuazione della delega fiscale che rappresenta, in ultima analisi, un importante pilastro dello stesso PNRR, oltre a essere un utile strumento per sostenere la crescita economica sia dal lato delle famiglie, in particolare attraverso un ulteriore sostegno ai redditi medio bassi nonché nuovi interventi che allevino la pressione fiscale a carico del ceto medio, sia dal lato delle imprese, in particolare attraverso ulteriori misure di semplificazione e di incentivazione dell'occupazione e degli investimenti.

In questo ambito, come abbiamo già avuto modo di manifestare più volte negli ultimi mesi, il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili continuerà a seguire con meticolosa attenzione i lavori parlamentari e l'attuazione della delega per la riforma fiscale, e offrirà, come ha già fatto fino ad ora, tutto il suo apporto collaborativo tecnico e istituzionale per garantirne la migliore attuazione nell'interesse dei contribuenti e dei professionisti italiani che li assistono oltre che nell'interesse dello Stato che dovrà garantire la tenuta delle finanze pubbliche insieme al raggiungimento di importanti obiettivi in termini di equità e di efficienza fiscale.

## **2. L'andamento della pressione fiscale nel corso del 2023**

Nel corso del 2023, la pressione fiscale è rimasta invariata rispetto all'anno precedente al 42,5%, in calo di un decimale di Pil rispetto al 2021 e di due decimali rispetto al 2020. Pertanto, attualmente, il livello di pressione

---

fiscale è di 0,9 punti di Pil inferiore al livello record raggiunto nel 2013 (43,4%) e 0,8 punti superiore al livello più basso dell'ultimo decennio, raggiunto nel 2018 (41,7%).

Nell'ultimo anno, l'invarianza della pressione fiscale è stata il risultato di un incremento della pressione tributaria di 0,4 punti e di un calo di quella contributiva di pari valore, mentre l'aumento della pressione tributaria è imputabile essenzialmente all'imposizione diretta, cresciuta di 0,56 punti a fronte di quella indiretta calata di 0,11 punti.

In particolare, sulla base dei dati relativi alle entrate tributarie del dipartimento delle finanze del Mef, nel corso del 2023, tra le imposte indirette, si è verificato un forte rallentamento del gettito Iva (+1,9%) e un forte calo di quello dell'imposta di bollo (-10,7%), mentre tra le imposte dirette si segnala una crescita sostenuta del gettito Irpef (+7,7%) e di quello Ires (+13,3%) così come delle imposte sostitutive delle imposte sui redditi nonché delle ritenute sugli interessi e sugli altri redditi di capitale (+12%).

Sulla base delle previsioni tendenziali del DEF, nel 2024 la pressione fiscale dovrebbe ridursi di 0,4 punti passando dal 42,5% al 42,1% per poi risalire al 42,4% nel 2025. Nel 2027, ultimo anno di previsione, la pressione fiscale risulterebbe pari al 42,3%, 1,1 punti al di sotto del livello record del 2013 e, comunque, 0,5 punti al di sopra del livello più basso degli ultimi dieci anni raggiunto nel 2018.

Questo andamento, però, è il risultato di un calo della pressione tributaria, che nel 2027 risulterebbe di 0,7 punti inferiore al 2023 e di un aumento di quella contributiva, che nello stesso periodo crescerebbe di 0,5 punti.

Rispetto al 2017, nel 2027 la pressione tributaria risulterebbe di 0,4 punti più elevata, mentre quella contributiva di 0,2 punti più alta, con la differenza che il peso tributario negli ultimi anni si sposterebbe sull'imposizione diretta che salirebbe di 0,9 punti, mentre quella indiretta scenderebbe di 0,5 punti. Praticamente, benché la pressione fiscale totale resti costante nel periodo e mediamente pari al 42,2%, la componente di pressione tributaria diretta, essenzialmente costituita da Irpef e Ires (87%), crescerebbe in modo significativo.

### **3. La pressione fiscale ufficiale e quella reale**

Come è noto, la pressione fiscale ufficiale italiana è calcolata dall'Istat nell'ambito dei dati di contabilità nazionale come rapporto tra le entrate fiscali totali e il Pil nominale e, quindi, al lordo dell'economia sommersa. Secondo le ultime stime Istat (ottobre 2023), la quota di economia sommersa e di quella illegale computata nel Pil è pari al 10,5% nel biennio 2020-2021, in calo di 0,8 punti rispetto al 2019 e di 2,5 punti rispetto al livello più alto dell'ultimo decennio raggiunto nel 2014 (13%).

Pertanto, la pressione fiscale reale, calcolata sul Pil al netto del sommerso e dell'illegale, è risultata pari al 47,6% nel 2021, con un differenziale di 5 punti su quella ufficiale, invariato rispetto al 2020, ma sensibilmente inferiore al valore di 6,4% fatto registrare nel 2013 allorché la pressione fiscale reale raggiunse il livello record del 49,8%. Il miglioramento registrato in otto anni nel valore differenziale con la pressione fiscale ufficiale è, dunque, pari a 1,4 punti ed è, naturalmente, imputabile alla costante riduzione dell'economia sommersa così come rilevata dall'Istat fino al 2021.

In particolare, la riduzione più importante dell'economia sommersa si è verificata nel 2020, cioè nell'anno pandemico (-14%), mentre nel corso del 2021 l'incremento è stato in linea con quello del Pil nominale (+10%), rendendo così temporaneamente stabile il rapporto sommerso/Pil al 10,5%, livello più basso di sempre.

Per memoria, ricordiamo che nel 2021, secondo dati Eurostat, la pressione fiscale media nell'Unione europea è stata pari al 40,4%. Il paese con la pressione fiscale più elevata nel 2021 è stato la Danimarca con il 47,6%,

---

seguita dalla Francia con il 45,1%. Dunque, l'Italia, con la pressione fiscale reale del 47,6% si collocherebbe al primo posto al pari della Danimarca.

Al momento, non sappiamo quanto abbiano influito gli *shock* esogeni degli ultimi anni, in particolare il *lockdown* e la bolla inflazionistica, su tale fenomeno, ma è certo che la forte riduzione del sommerso nel 2020 e il mantenimento di un livello comunque in linea con il Pil nel 2021, è in parte imputabile alla progressiva anche se graduale riduzione del *tax gap*. Infatti, la relazione sull'Economia Non Osservata (ENO) presentata dal governo in occasione della Nedef 2023, ha certificato una forte riduzione del *tax gap* tra il 2015 e il 2020 pari a quasi il 19%, solo nell'ultimo anno considerato, il 2020 sul 2019, la riduzione del *tax gap* sarebbe pari al 15%.

Per il biennio 2022-2023, abbiamo condotto una simulazione della pressione fiscale reale calcolata ipotizzando un calo della quota di sommerso di un decimale di Pil all'anno. Precisando che si tratta di un esercizio puramente statistico, su tale base, la pressione fiscale reale risulterebbe pari al 47,4% nel 2023 e si ridurrebbe al 46,8% nel 2024 per poi risalire nel 2025 al 47,2% e stabilizzarsi al 46,9% nel periodo 2026-2027. In questo modo, il differenziale con la pressione fiscale ufficiale si ridurrebbe dal 5% del 2020-2021 al 4,6% del 2027. Considerando che nel 2022, secondo le ultime stime Eurostat disponibili, la pressione fiscale più elevata nei paesi Ue è quella della Francia al 46,2%, l'Italia risulterebbe ancora al primo posto, ma questa volta da sola, con il 47,4%.

Come già fatto in precedenti occasioni, segnaliamo che l'assenza nel DEF di una misura della pressione fiscale reale impedisce una corretta valutazione dell'effettivo carico fiscale che grava sui contribuenti italiani. Del resto, è pur vero che manca, a livello europeo, la necessaria trasparenza sulle stime dell'economia sommersa che permetterebbe di calcolare anche per gli altri paesi europei la pressione fiscale reale.

Infatti, l'esistenza di diverse misure di pressione fiscale a livello macro, cioè calcolate per l'economia nel suo complesso e, quindi, rispetto al Pil, rende il sistema particolarmente complesso impedendo a livello micro, cioè a livello di singolo operatore economico, una corretta percezione dell'effettivo carico fiscale. Ricordiamo, infatti, che l'Italia presenta un livello particolarmente elevato del cuneo fiscale nell'ambito dei paesi Ocse e uno dei più elevati livelli del *Total Tax Rate* per le imprese, a livello mondiale.

Ancora una volta, ci preme ribadire, l'auspicio che grazie alla riforma fiscale in fase di attuazione si possa non solo ridurre la pressione fiscale complessiva che grava sull'economia italiana, ma che si possano anche ottenere risultati significativi sul fronte della riduzione del sommerso e, quindi, maggiore chiarezza negli indicatori di politica fiscale oltre che maggiore equità tra contribuenti.

#### **4. La riduzione della pressione fiscale sul ceto medio**

Come è noto, l'Irpef è un'imposta progressiva che, in quanto tale, grava maggiormente sui contribuenti con redditi più elevati.

Attualmente, esistono tre scaglioni di reddito (fino a 28 mila euro, da 28 mila a 50 mila euro, oltre 50 mila euro) e tre aliquote (23%, 35% e 43%). Il sistema è cambiato moltissimo nel tempo. Basti ricordare che, inizialmente, le aliquote erano 32 e andavano da un minimo del 10% a un massimo del 72%. Oggi le aliquote sono scese a tre e la distanza tra la minima e la massima si è ridotta sensibilmente rispetto alle origini.

È pur vero, però, soprattutto dopo l'ultima riforma, che il ceto medio sopporta un peso fiscale eccessivo, gravato oltre che della progressività dell'imposta e quindi da aliquote marginali più elevate, anche dall'esclusione di fatto dalla gran parte delle agevolazioni e dei bonus fiscali che sono concessi in base al reddito individuale o all'ISEE (che oltre al reddito tiene conto anche di alcuni valori patrimoniali). Questo penalizza fortemente il ceto medio che non solo sostiene il peso maggiore dell'imposta in termini di versamenti

---

netti, ma realizza anche “perdite” significative in termini di minori o mancati sconti o trasferimenti monetari che si traducono in maggiori esborsi (si pensi al bonus per gli asili nido, al bonus Università, al bonus Bollette, ecc.).

I dati del Dipartimento delle finanze sulle dichiarazioni dei redditi dell'anno 2022 indicano che il 14,6% dei contribuenti persone fisiche (5,8 milioni circa di soggetti) hanno un reddito imponibile superiore a 35 mila euro, dichiarano complessivamente il 39,8% del reddito totale e versano il 59,1% dell'imposta netta totale.

Tale platea di contribuenti ricomprende anche il ceto medio.

Possiamo considerare due fasce di ceto medio: quella che va da 35 mila a 50 mila euro e che raggruppa circa 3,3 milioni di contribuenti e quella che va da 50 mila a 70 mila euro di reddito che comprende 1,2 milioni di contribuenti. In totale, si tratta di 4,5 milioni di contribuenti, l'11,3% del totale, su cui grava quasi il 28% dell'imposta netta totale.

Al di sopra di questa fascia, troviamo 1,1 milioni di contribuenti su cui grava il 29,3% di imposta netta totale.

Ricordiamo anche che le detrazioni da lavoro si azzerano in corrispondenza della soglia di 50 mila euro di reddito complessivo oltre la quale, e fino al limite di 240 mila euro, restano solo le detrazioni d'imposta che spettano, come è noto, solo a fronte di specifici oneri opportunamente documentati e rispetto alle quali l'ultima riforma Irpef ha anche previsto, con l'eccezione delle spese sanitarie, una franchigia di 260 euro per i soli contribuenti titolari di un reddito complessivo superiore a 50.000 euro, al fine di neutralizzare l'effetto positivo della riduzione di aliquota (dal 25% al 23%) previsto per i redditi da 15 mila a 28 mila euro, che corrisponde a un risparmio d'imposta – per i predetti contribuenti – esattamente pari a 260 euro.

Paradossalmente, i contribuenti oltre la soglia di 50 mila euro che non hanno sostenuto spese per oneri detraibili soggetti alla franchigia potranno beneficiare del risparmio d'imposta di 260 euro derivante dalla riduzione di aliquota per i redditi da 15 mila a 28 mila euro, determinando in tal modo una discriminazione, di fatto, tra contribuenti con lo stesso reddito.

Si tratta di un effetto distorsivo della riforma varata lo scorso anno che ha avuto l'obiettivo di concentrare i benefici sui contribuenti con redditi medio-bassi, come testimoniato anche dalle misure di riduzione del cuneo fiscale che, come è noto, interessano i contribuenti con redditi da lavoro dipendente fino a 35 mila euro. I vantaggi del “primo modulo” della riforma dell'Irpef hanno quindi praticamente escluso i contribuenti con redditi superiori ai 50 mila euro.

Attualmente, i contribuenti Irpef che rientrano nel secondo scaglione di reddito, cioè tra 28 mila e 50 mila euro sono 7,5 milioni (il 19% circa del totale) e dichiarano 250 miliardi di reddito imponibile (il 29% del totale). A tale secondo scaglione si applica l'aliquota del 35%.

Sopra i 50 mila euro di reddito imponibile si collocano circa 2,5 milioni di contribuenti (il 6,4% del totale) che dichiarano complessivamente circa 218 miliardi di reddito imponibile (circa il 25% del totale). Tra questi, nella fascia tra 50 mila e 70 mila euro di reddito troviamo 1,2 milioni di contribuenti (3% del totale) e 65,7 miliardi di reddito imponibile (7,6% del totale). I redditi superiori a 50 mila euro scontano un'aliquota Irpef del 43%.

Un eventuale intervento a favore del ceto medio, da modulare in funzione delle risorse disponibili, potrebbe interessare un ampliamento del secondo scaglione di reddito, quello con aliquota al 35%, da 50 mila a 70 mila euro.

Tale misura risulterebbe neutra rispetto alle varie tipologie di reddito e, pertanto, rispetterebbe il principio di equità orizzontale. L'intervento avrebbe certamente un costo, ma sarebbe comunque contenuto entro un limite massimo di 160 euro per contribuente (pari alla riduzione di imposta dell'8% su un massimo di 20 mila euro), per cui è certamente da preferire rispetto a un'eventuale riduzione dell'aliquota del 43%, che avrebbe costi

---

decisamente più elevati, in quanto a beneficiare della minore aliquota sarebbe in tal caso l'intera quota di reddito eccedente i 50 mila euro anziché soltanto quella da 50 mila a 70 mila euro.

L'intervento, inoltre, potrebbe essere graduato nel tempo, incrementando la soglia massima dello scaglione di reddito a cui applicare il 35%, via via che le risorse si rendano disponibili.

## **5. La prospettiva futura delle agevolazioni fiscali in edilizia**

Con il decreto-legge 29 marzo 2024, n. 39, attualmente in corso di conversione, il governo è intervenuto per la terza volta in poco più di dodici mesi (per i precedenti, cfr. decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11 e decreto-legge 29 dicembre 2023, n. 212) per arginare le residue possibilità di fruire del c.d. Superbonus e degli altri bonus edilizi mediante le opzioni di sconto in fattura e di cessione del credito d'imposta.

Il Documento di economia e finanza 2024 evidenzia come il Superbonus e, in misura minore, gli incentivi alle imprese relativi al Piano Transizione 4.0 abbiano inciso fortemente sui conti pubblici, lasciando una pesante eredità sul futuro.

Prima di entrare nel merito dei suggerimenti tecnici che sottoponiamo alla Vostra attenzione concernenti il futuro assetto da dare alle agevolazioni fiscali in edilizia, ci siano consentite alcune annotazioni di carattere generale.

La prima: la fine della stagione del Superbonus al 110% a vantaggio di tutti è certamente condivisibile, ma la critica preconcepita per meccanismi tecnici quali lo sconto in fattura e la cessione del credito d'imposta è sbagliata.

I citati meccanismi di sconto e cessione, se applicati su percentuali di agevolazione in linea con quelle che tradizionalmente sono previste nel nostro ordinamento e assistiti da visti di conformità e altri strumenti di controllo preventivo da parte di professionisti qualificati, costituiscono modalità tecniche di fruizione dei benefici estremamente efficaci e socialmente assai più eque delle detrazioni fiscali, in quanto consentono di fruirne a tutti i contribuenti e non soltanto a quelli con redditi imponibili più elevati e quindi con imposte "capianti".

Se il problema è il monitoraggio di queste agevolazioni per verificare che non comportino oneri per il bilancio dello Stato maggiori di quelli previsti, la soluzione passa attraverso l'introduzione di efficaci meccanismi di monitoraggio in itinere, non attraverso l'eliminazione di tali efficaci meccanismi di agevolazione.

Il decreto-legge n. 39 del 2024 ha introdotto, forse tardivamente, questi meccanismi di monitoraggio e l'unico auspicio, al riguardo, è che le norme attuative disegnino adempimenti e procedure le più semplici possibili.

Sugli altri interventi del citato decreto-legge in materia di sconti e cessioni sul Superbonus e sugli altri bonus edilizi, si ravvisano invece alcuni aspetti di criticità che richiedono correttivi alle norme recentemente introdotte, al fine di evitare pesantissime ricadute su cittadini, imprese e professionisti che, avendo riposto il loro legittimo affidamento nella possibilità di fruire dei predetti meccanismi di sconto e cessione, si sono visti precludere tale possibilità, pur avendone realizzato, in tutto o in parte, i presupposti.

In primo luogo, non si può non rilevare come il blocco delle opzioni di sconto e cessione per enti come quelli del Terzo Settore significhi, nella sostanza, escluderli dalla possibilità residua di beneficiare dei bonus edilizi, proprio quando la fine del Superbonus al 110 per cento sui condomini stava liberando "forza lavoro" da parte delle imprese edili che avrebbero potuto dare a questi enti quell'attenzione che non avevano avuto sino a pochi mesi fa. Un ripensamento, sul punto, appare francamente auspicabile.

Per quanto riguarda la norma che ha come specifico obiettivo quello di mettere fuori gioco le c.d. "CILA-S dormienti", ossia le CILA-S (ma anche gli altri titoli edilizi) depositate prima del 17 febbraio 2023 e quindi idonee a consentire la detrazione delle spese sostenute anche dopo tale data, nonostante il "blocco delle



---

opzioni” disposto dal decreto-legge n. 11 del 2024, non si rinvengono obiezioni di principio sulla scelta, ma occorre rilevare l’inadeguatezza della norma, per come è stata concepita e formulata, a tutelare il legittimo affidamento dei contribuenti che, alla data di pubblicazione del decreto-legge in Gazzetta Ufficiale, avevano già assunto impegni vincolanti sottoscrivendo contratti di appalto con imprese e contratti d’opera con studi tecnici professionali, laddove addirittura non avevano già anche avviato, o perfino ultimato, i lavori, senza però aver ancora ricevuto o pagato fatture.

Pur comprendendo quindi le ragioni della norma sulle c.d. “CILA-S dormienti”, si ritiene necessario che la stessa venga emendata per giungere a formulazioni che, senza nulla togliere all’efficacia della norma medesima rispetto agli obiettivi che si prefigge, tutelino adeguatamente i cittadini e le imprese che si ritrovano nelle predette condizioni.

Per i lavori relativi a CILA-S e altri titoli edilizi presentati prima del 17 febbraio 2023, occorre quindi prevedere che la salvaguardia delle opzioni per sconti e cessioni sulle spese sostenute a decorrere dal 30 marzo 2024 sia riconosciuta, non, come disposto dal decreto-legge n. 39 del 2024, in funzione dall’avvenuto sostenimento di spese documentate da fatture per lavori già effettuati (che escluderebbe anche lavori già completati ma non ancora pagati), ma della sola emissione di fatture, a prescindere dal relativo pagamento, per lavori o prestazioni di tecnici abilitati già effettuati alla data di entrata in vigore del decreto in esame.

In questo modo, mantenendo elevato il profilo di salvaguardia dell’Erario da condotte opportunistiche, si evita l’ingiusta penalizzazione di chi, alla data del decreto, facendo legittimo affidamento nel quadro normativo vigente, aveva già dato avvio alla realizzazione delle opere o alla fase progettuale, documentata da fatture.

Quale ulteriore elemento di salvaguardia si potrebbe prevedere che l’effettuazione dei lavori o delle prestazioni deve risultare da apposita asseverazione a cura di un tecnico abilitato, da rilasciare prima della comunicazione all’Agenzia delle entrate delle opzioni per la cessione del credito o lo sconto in fattura di cui all’articolo 121 del decreto-legge n. 34 del 2020, sottoposta agli stringenti profili sanzionatori previsti dall’articolo 119, comma 13-bis1, del medesimo decreto legge che prevede, in caso di falsa attestazione, la reclusione da due a cinque anni e la multa da 50.000 euro a 100.000 euro, pene aumentate se il fatto è commesso al fine di conseguire un ingiusto profitto per sé o per altri.

Motivi di forte perplessità si rinvengono anche nella scelta di abrogare l’istituto della remissione *in bonis* con riguardo all’adempimento di comunicazione telematica all’Agenzia delle entrate delle opzioni di sconto o cessione.

La remissione *in bonis* è un istituto di civiltà giuridica che, da ormai 12 anni, con riguardo alla generalità degli obblighi di comunicazione all’Agenzia delle entrate, consente di evitare che un contribuente in possesso di tutti i requisiti sostanziali per beneficiare di una determinata agevolazione, perda tale diritto a causa di un mero inadempimento formale.

Motivare questa abrogazione con l’esigenza di sapere con certezza entro e non oltre il 4 aprile 2024 il dato dei crediti d’imposta maturati su spese sostenute nel 2023, al fine di una loro puntuale esposizione nel Documento di economia e finanze in esame, non sembra una giustificazione sufficiente perché esplicita un ordine di priorità francamente distorto, nel quale l’esigenza di avere a disposizione numeri certi viene anteposta all’esigenza di assicurare le idonee tutele al contribuente che, pur avendo presentato nei termini la comunicazione delle opzioni di sconto o cessione, si accorge di averla presentata con errori che incidono su elementi essenziali della detrazione spettante e del credito ceduto e che possono definirsi sostanziali sulla base dei criteri individuati dall’Agenzia delle entrate nella circolare n. 33/E del 6 ottobre 2022, secondo cui può definirsi sostanziale, ad esempio, l’errore nell’indicazione del codice fiscale del cedente ovvero del codice dell’intervento da cui dipende la percentuale di detrazione spettante e/o il limite di spesa.

---

Occorre dunque consentire la correzione di tali errori per le comunicazioni tempestivamente presentate entro il 4 aprile 2024, ripristinando la c.d. remissione in *bonis*.

In mancanza di tale deroga, tali contribuenti perderebbero ingiustificatamente la possibilità di accedere ai meccanismi della cessione del credito o dello sconto in fattura, pur avendo realizzato nei prescritti termini tutti i presupposti per avvalersene.

Occorre altresì salvaguardare i contribuenti che hanno tempestivamente inviato le comunicazioni per l'esercizio delle predette opzioni in prossimità della scadenza, ad esempio nel periodo dal 30 marzo al 4 aprile 2024, e che hanno ricevuto la comunicazione dello scarto delle stesse. In tal caso, se lo scarto è pervenuto dopo il 4 aprile non è stato più possibile ritrasmettere la comunicazione corretta, per cui occorre consentire in tal caso la ritrasmissione della comunicazione entro i cinque giorni lavorativi successivi all'entrata in vigore della norma che riconosce detta possibilità.

Si potrebbe inoltre estendere ai crediti d'imposta derivanti da comunicazioni di opzione presentate entro il 4 aprile 2024 su spese agevolate con il Superbonus, Sismabonus o bonus eliminazione barriere architettoniche al 75 per cento, la possibilità di rateizzare in dieci anni le eventuali quote inutilizzate, per mancanza di capienza, delle singole rate annuali (attualmente questa possibilità viene concessa solo ai predetti crediti d'imposta che derivano da comunicazioni di opzione presentate entro il 31 marzo 2023).

Tali più contingenti misure dovrebbero essere accompagnate, in futuro, da interventi di carattere più strutturale, in parte già realizzati, che rendano le agevolazioni fiscali in edilizia maggiormente selettive con riferimento sia ai beneficiari che alle attività da incentivare, con aliquote che non pongano l'onere della spesa a totale carico dello Stato, sottoposte altresì a congrui limiti di spesa e ad efficaci meccanismi di controllo preventivo tramite visti di conformità e asseverazioni di professionisti qualificati e prevedendo il loro monitoraggio *in itinere* ed *ex post*.

Così strutturate le agevolazioni fiscali in edilizia, la conferma di meccanismi tecnici di fruizione, quali la cessione del credito d'imposta e lo sconto in fattura, garantirebbe una maggiore efficacia di tali agevolazioni, essendo detti meccanismi socialmente più equi delle detrazioni d'imposta, in quanto consentono – come anticipato – di fruirne anche ai contribuenti con redditi imponibili più bassi e quindi con imposte “incapienti” rispetto alle detrazioni d'imposta riconosciute.

Occorre dunque avviare rapidamente un processo di revisione della normativa e delle politiche di incentivazione degli investimenti edilizi, con particolare riferimento a quelli connessi alla riqualificazione energetica degli edifici tenendo conto non solo dell'evoluzione delle politiche europee in tema di transizione energetica, ma anche degli effetti propulsivi legati alle misure agevolative in questione.

In quest'ambito, pare ragionevole ipotizzare un utilizzo ulteriore delle risorse del PNRR per una riproposizione dello strumento della cessione del credito e dello sconto in fattura mirata alla riqualificazione degli edifici scarsamente performanti sotto il profilo dell'efficienza energetica e a beneficio delle fasce di contribuenti meno abbienti.

Sul punto, ci auguriamo che la ricerca vada avanti e ci riproponiamo di continuare a offrire il nostro contributo con ulteriori analisi e approfondimenti.

## **6. Conclusioni**

In conclusione, nella consapevolezza che la situazione attuale non consente molti margini di manovra e nella speranza che gli sforzi profusi dal governo consentano un miglioramento del quadro macroeconomico in corso d'anno – così da prefigurare uno scenario diverso a settembre in occasione della NadeF e della definizione della politica di bilancio per il 2025 e il triennio successivo –, riteniamo innanzitutto di fondamentale

---

importanza il rifinanziamento di interventi, già previsti per l'anno in corso, quali il taglio del cuneo fiscale a favore dei lavoratori dipendenti con redditi fino a 35 mila euro, la riduzione dell'Irpef per i contribuenti con redditi fino a 28 mila euro nonché la super-deduzione per le nuove assunzioni di lavoratori dipendenti a tempo indeterminato.

Inoltre, compatibilmente con le ulteriori risorse eventualmente disponibili, le misure fiscali che riteniamo prioritarie riguardano la revisione delle politiche di incentivazione degli investimenti nell'edilizia nel senso sopra prospettato, con la conferma dei meccanismi tecnici di fruizione alternativa degli incentivi quali la cessione del credito d'imposta e lo sconto in fattura, nonché l'ulteriore manovra sull'Irpef volta a ridurre la pressione fiscale sul ceto medio, attraverso il graduale incremento da 50 mila a 70 mila euro della soglia massima dello scaglione di reddito a cui applicare l'aliquota del 35%.

Riteniamo altresì necessari una più stabile e duratura politica di incentivazione dei nuovi investimenti di imprese e professionisti nonché, più in generale, il completamento della fase di attuazione della riforma fiscale che rappresenta, senza dubbio, uno snodo fondamentale per migliorare l'attrattività e la competitività del nostro Paese e un fattore essenziale per la crescita e lo sviluppo del sistema economico, nel presupposto che solo l'aumento della produttività e la creazione di nuovo lavoro possono incidere sui fondamentali necessari per una reale efficacia delle politiche economico-fiscali programmate.

Su tali tematiche il nostro Consiglio Nazionale continuerà a offrire il proprio contributo di competenza e di esperienza, grazie alla sensibilità e all'attenzione che i competenti organi istituzionali hanno sempre inteso riservare alle nostre proposte e ai suggerimenti formulati in sede di interlocuzione tecnica.