



COMMISSIONI IN SEDUTA CONGIUNTA
5^a (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 2026
e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028*

(Atto Senato n. 1689)

Audizione del
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

INDICE

	Pag.
1. Premessa.....	3
2. Articolo 18 (Modifiche alla disciplina dei dividendi)	3
3. Articolo 26 (Misure di contrasto alle indebite compensazioni)	4
4. Articolo 129 (Norme di revisione e di razionalizzazione della spesa)	5
5. Trattamento ai fini del reddito di lavoro autonomo dei differenziali derivanti dall'acquisizione di crediti di imposta.....	6
6. Norma di interpretazione autentica sui contributi erogati a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.....	8

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 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028"* (A.S. n. 1689).

Il CNDCEC valuta positivamente l'impianto normativo complessivo del disegno di legge, che ovviamente potrà essere migliorato e completato in sede parlamentare con ulteriori misure frutto anche dei contributi provenienti da parti sociali, categorie professionali e altre organizzazioni, in modo da rendere il provvedimento più organico anche in considerazione delle finalità che sono poste a base di una legge di bilancio.

Giudizio positivo che va innanzitutto rivolto agli interventi di riduzione della pressione fiscale nei confronti del ceto medio e, segnatamente, alla riduzione dal 35 al 33 per cento dell'aliquota del secondo scaglione di reddito dell'IRPEF tra 28 e 50mila euro, alle misure di sostegno al reddito dei lavoratori dipendenti consistenti nella riduzione dal 5 all'1 per cento dell'aliquota dell'imposta sostitutiva sui premi di risultato o sulle partecipazioni agli utili d'impresa e nel contestuale incremento da tremila a cinquemila euro delle somme agevolabili, nonché alle misure a sostegno delle imprese, con la reintroduzione della maggiorazione del costo di acquisizione per gli investimenti in beni strumentali nuovi funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale (c.d. iper-ammortamento) – che si auspica possa diventare, quanto prima, strutturale – e la conferma, per il triennio 2026-2028, del credito d'imposta per le imprese ubicate nelle zone economiche speciali (ZES) e del credito d'imposta per le zone logistiche semplificate (ZLS). Altrettanto positivo è il quadro di norme tese a consentire il pagamento dei debiti tributari pregressi risultanti da imposte fedelmente dichiarate.

Il presente documento, oltre a formulare osservazioni in merito ad alcune misure di carattere fiscale previste nel disegno di legge in esame, contiene altresì ulteriori proposte che si ritengono utili per integrare il quadro degli interventi normativi della manovra di bilancio, che si sottopongono alla valutazione di codeste ecc.me Commissioni parlamentari.

Queste ulteriori proposte sono state predisposte in forma di emendamento, con corrispondente relazione illustrativa, al fine di agevolare i lavori di esame e di eventuale approvazione delle medesime.

Nel rinnovare, quindi, i ringraziamenti per l'attenzione e la sensibilità che vorranno essere riservate alle proposte contenute nel presente documento, si confida nel loro rapido recepimento normativo.

2. Articolo 18 (Modifiche alla disciplina dei dividendi)

L'articolo 18 del disegno di legge modifica il trattamento fiscale dei dividendi percepiti dagli imprenditori e dalle società o enti residenti – disciplinato negli articoli 59 e 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986 (TUIR) – limitando l'accesso al regime della c.d. esclusione, previsto come strumento di contrasto ai fenomeni di doppia imposizione economica dei dividendi provenienti da società o enti i cui utili sono stati già assoggettati a imposizione fiscale tramite l'imposta sul reddito delle società (IRES).

In particolare, si prevede di tassare integralmente il dividendo percepito dal socio in caso di partecipazione, anche indiretta, nel capitale inferiore al 10 per cento.

Si tratta di una misura che, in sostanza, introduce una doppia imposizione per i dividendi percepiti dai soci di minoranza con partecipazione inferiore alla predetta soglia del 10 per cento, che si pone in contrasto con i

principi che ispirano il rapporto tra la fiscalità delle società di capitali e quella dei soci, introdotti dal 2004 per effetto del decreto legislativo 12 dicembre 2003, n. 344, con l'obiettivo di armonizzare il nostro sistema fiscale con quelli in essere in altri Paesi membri dell'Unione europea, eliminando lo svantaggio competitivo delle imprese residenti e il ricorso alla localizzazione delle *holding* in Paesi che già adottavano il regime della c.d. esclusione.

In attuazione di tali principi, il previgente sistema di tassazione dei dividendi percepiti dal socio fondato sul meccanismo del credito d'imposta (c.d. sistema di imputazione) fu abolito per sostituirlo con l'attuale regime di esclusione, secondo cui la tassazione dell'utile deve avvenire esclusivamente presso il soggetto che lo ha realmente prodotto (società partecipata), essendo irrilevante il successivo trasferimento dell'utile stesso ai soci (e fatta salva la parziale tassazione prevista per i dividendi percepiti da imprenditori individuali e società di persone).

La misura risulta dunque asistemica e, pertanto, si suggerisce di **espungerla dal testo del disegno di legge in esame**.

In subordine, se si ritenesse di confermarla, si propone, quanto meno, di **ridurre sensibilmente la soglia** al di sotto della quale scatta la tassazione integrale dei dividendi percepiti dai soci e, comunque, di **escludere dal nuovo regime le partecipazioni in società negoziate in mercati regolamentati**. È evidente, infatti, che la misura rischia di scoraggiare gli investimenti nel mercato dei capitali che, generalmente, non raggiungono la predetta soglia percentuale di partecipazione al capitale della società.

Quanto alla **decorrenza** delle nuove disposizioni, il comma 2 dell'articolo in oggetto stabilisce che esse si applicano alle distribuzioni dell'utile di esercizio, delle riserve e degli altri fondi, deliberate a decorrere dal 1° gennaio 2026.

Al fine di evitare la "corsa" delle società partecipate all'assunzione, entro il 31 dicembre 2025, delle delibere di distribuzione degli utili, al fine di poter continuare ad applicare sull'importo deliberato il vigente regime di esclusione, si suggerisce di far decorrere le nuove disposizioni in relazione agli **utili realizzati dall'esercizio in corso al 31 dicembre 2025**.

3. Articolo 26 (Misure di contrasto alle indebite compensazioni)

L'articolo 26 del disegno di legge introduce ulteriori limiti alla compensazione dei crediti di imposta generalizzando, in termini soggettivi e oggettivi, gli attuali limiti di cui al comma 1 dell'articolo 4-*bis* del decreto-legge 29 marzo 2024, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2024, n. 67.

In particolare, a partire dal 1° luglio 2026, il divieto di utilizzare crediti di imposta in compensazione di debiti per contributi previdenziali e per premi assicurativi viene infatti esteso:

- sotto il profilo soggettivo, dai "soli" soggetti finanziari (banche, intermediari finanziari, società appartenenti a gruppi bancari e imprese di assicurazione) a tutti i contribuenti;
- sotto il profilo oggettivo, dai "soli" crediti d'imposta derivanti dalle opzioni di sconto e cessione esercitate sulle detrazioni relative al superbonus e agli altri bonus edilizi di cui al comma 2 dell'articolo 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, a tutti i crediti d'imposta diversi da quelli emergenti dalla liquidazione delle imposte, ivi compresi i crediti d'imposta trasferiti a soggetti diversi dal titolare originario.

La misura risulta ingiustamente penalizzante in quanto limita il diritto alla compensazione ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241 e pregiudica il principio della tutela dell'integrità patrimoniale sancito dall'articolo 8 dello Statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212,

indipendentemente dalla natura "indebita" della compensazione, per cui risulta anche in contrasto con la rubrica stessa dell'articolo 26 in esame.

Il nostro ordinamento già prevede limiti alla compensazione dei crediti d'imposta diversi da quelli emergenti dalla liquidazione delle imposte, a presidio di comportamenti volti all'utilizzo indebito dell'istituto, come: a) il divieto di utilizzare in compensazione tali crediti d'imposta per il pagamento dei carichi affidati all'agente della riscossione; b) il divieto di compensazione di crediti diversi da quelli per contributi previdenziali e per premi assicurativi per i contribuenti con carichi per imposte erariali e relativi accessori affidati all'agente della riscossione, scaduti e non pagati di ammontare superiore a centomila euro (soglia, peraltro, che il comma 2 dell'articolo 26 in esame riduce a cinquantamila euro); c) l'obbligo di utilizzare i servizi telematici (Fisconline e Entratel) messi a disposizione dall'Agenzia delle entrate per la trasmissione delle deleghe di pagamento contenenti compensazioni di crediti d'imposta; d) il potere dell'Agenzia delle entrate di sospendere, fino a trenta giorni, l'esecuzione delle deleghe che presentano profili di rischio, al fine del controllo dell'utilizzo del credito; e) il divieto per i soggetti finanziari (banche, intermediari finanziari, società appartenenti a gruppi bancari e imprese di assicurazione) di compensazione dei crediti d'imposta relativi al superbonus e agli altri bonus edilizi con i debiti per contributi previdenziali e per premi assicurativi (che il comma 1 dell'articolo 26 in esame intende estendere a tutti i contribuenti e a tutti i crediti d'imposta diversi da quelli emergenti dalla liquidazione delle imposte).

Per tali motivi, si suggerisce di **eliminare** dal testo del disegno di legge in esame **il comma 1 dell'articolo 26** in oggetto.

Se, invece, si ritenesse di confermarlo, si propone, quanto meno, di **limitarne l'ambito soggettivo di applicazione alle imprese di grandi dimensioni**, come definite dall'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, modificata dalla direttiva (UE) 2023/2775 del 17 ottobre 2023, ai sensi del quale "Sono grandi imprese le imprese che alla data di chiusura del bilancio superano i limiti numerici di almeno due dei tre criteri seguenti: a) totale dello stato patrimoniale: 25 000 000 EUR; b) ricavi netti delle vendite e delle prestazioni: 50 000 000 EUR; c) numero medio dei dipendenti occupati durante l'esercizio: 250".

Ciò al fine di non penalizzare oltremodo le micro, piccole e medie imprese, nonché i lavoratori autonomi, che hanno, indubbiamente, minori possibilità di compensazione e che, con le nuove disposizioni in esame, rischierebbero di non poter compensare i crediti maturati o acquistati rimanendone, quindi, ingiustamente incise sotto il profilo economico e finanziario.

In ogni caso, si ritiene necessaria la **modifica della decorrenza** delle nuove disposizioni, la quale, anziché essere individuata nelle compensazioni effettuate a decorrere dal 1° luglio 2026, dovrebbe più opportunamente essere limitata agli **utilizzi di crediti d'imposta sorti o acquistati successivamente alla data di entrata in vigore della norma in esame**, posto che solo questo criterio permette un'adeguata tutela del principio del legittimo affidamento dei contribuenti, i quali, altrimenti, si troverebbero ingiustamente nell'impossibilità di utilizzare in compensazione i crediti d'imposta già nella loro disponibilità, che sono sorti o sono stati acquistati precedentemente alla predetta data, senza, pertanto, avere consapevolezza del sopraggiunto divieto che la norma in esame introduce.

4. Articolo 129 (Norme di revisione e di razionalizzazione della spesa)

Il comma 10 dell'articolo 129 del disegno di legge introduce una norma che subordina il pagamento dei compensi ai liberi professionisti che rendono prestazioni in favore delle amministrazioni pubbliche alla verifica della loro regolarità fiscale e contributiva. In sintesi, il professionista incaricato dalla pubblica amministrazione

sarà tenuto a produrre la documentazione comprovante la regolarità fiscale e contributiva contestualmente alla presentazione della fattura per le prestazioni rese.

La misura rischia di produrre effetti distorsivi e di introdurre ulteriori complicazioni burocratiche, in quanto non sono previsti né una soglia minima dei debiti del professionista oltre la quale opererebbe il "blocco" dei pagamenti a suo favore da parte delle pubbliche amministrazioni, né un limite da applicare al compenso da sottoporre al medesimo "blocco". Pertanto, anche in presenza di irregolarità minime e di modesto importo scatterebbe, ingiustificatamente, il blocco dei pagamenti dovuti al professionista.

La norma risulta altresì discriminatoria in quanto introduce una palese disparità di trattamento tra i liberi professionisti e gli altri creditori delle amministrazioni pubbliche, come, ad esempio, i dipendenti pubblici.

Peraltro, la norma richiede la documentazione di dati già in possesso della pubblica amministrazione, la quale potrebbe, quindi, verificare in autonomia la regolarità fiscale e contributiva del professionista, ed è, pertanto, in contrasto con il divieto per i contribuenti di fornire informazioni che siano già in possesso del Fisco e degli enti previdenziali ovvero che da questi possono essere direttamente acquisite da altre amministrazioni, previsto dall'articolo 7, comma 1, lettera f), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, nonché con il divieto di richiedere al contribuente documenti e informazioni già in possesso dell'amministrazione finanziaria o di altre amministrazioni pubbliche indicate dal contribuente, previsto dall'articolo 6, comma 4, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Statuto dei diritti del contribuente).

Occorre inoltre evidenziare che il nostro ordinamento già prevede istituti volti a sospendere i pagamenti da parte della pubblica amministrazione verso soggetti che non sono in regola con i versamenti fiscali. E infatti, ai sensi dell'articolo 48-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, le amministrazioni pubbliche, prima di procedere al pagamento di somme di importo superiore a cinquemila euro (duemilacinquecento euro, per le somme dovute a titolo di stipendio, salario o altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento), inoltrano in via telematica una richiesta all'Agenzia delle entrate-Riscossione al fine di verificare se il beneficiario del pagamento risulta moroso in relazione a una o più cartelle di pagamento, per un importo complessivo di almeno cinquemila euro e, in caso affermativo, non procedono al pagamento e segnalano la circostanza all'agente della riscossione competente per territorio, ai fini dell'esercizio dell'attività di riscossione delle somme iscritte a ruolo.

Infine, anche il controllo della regolarità contributiva è già obbligatorio per la partecipazione alle gare per gli appalti pubblici.

Per tali motivi, si ritiene **necessaria l'eliminazione della norma** dal testo del disegno di legge in esame.

5. Trattamento ai fini del reddito di lavoro autonomo dei differenziali derivanti dall'acquisizione di crediti di imposta

EMENDAMENTO

Articolo (Trattamento ai fini del reddito di lavoro autonomo dei differenziali derivanti dall'acquisizione di crediti di imposta)

1. In caso di acquisto di crediti di imposta a un valore inferiore a quello nominale, ivi compresi quelli acquisti dal committente per l'esecuzione di un incarico, concorre alla formazione del reddito di lavoro autonomo di cui all'articolo 54 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, il differenziale positivo tra il valore nominale del credito di imposta e il relativo costo di acquisto.

2. Al ricorrere delle condizioni di cui al comma 1, i differenziali positivi concorrono alla formazione del reddito nel periodo di imposta di utilizzazione in compensazione dei crediti di imposta acquisiti, in proporzione alla quota dei medesimi crediti di imposta compensati, anche ai fini delle stesse imposte sui redditi.

3. I differenziali positivi di cui al comma 1 rilevano ai fini della determinazione dei redditi di lavoro autonomo solo se riferiti a crediti di imposta acquisiti nell'esercizio di arti e professioni a decorrere dal 1° gennaio 2025.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il decreto legislativo 13 dicembre 2024, n. 192, entrato in vigore il 31 dicembre 2024, ha introdotto importanti modifiche all'articolo 54 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, in materia di redditi di lavoro autonomo, tra cui, in particolare, il c.d. principio di "onnicomprensività", ossia il concorso alla formazione del reddito di tutte le somme e i valori in genere a qualunque titolo percepiti nel periodo di imposta in relazione all'attività artistica o professionale esercitata.

La prassi dell'Agenzia delle entrate, prima dell'entrata in vigore del principio di "onnicomprensività", aveva escluso la rilevanza reddituale dei differenziali positivi derivanti dall'acquisto di crediti di imposta a un valore inferiore a quello nominale, effettuato nell'esercizio di arti e professioni (cfr. risposta a interpello n. 472 del 30 novembre 2023).

Con la recente risposta a interpello n. 171 del 26 giugno 2025, l'Agenzia delle entrate, alla luce dell'introduzione del principio di "onnicomprensività", ha modificato il suo precedente orientamento, affermando che concorrono a formare il reddito di lavoro autonomo, da una parte, il costo di acquisto del credito di imposta, nel periodo d'imposta del suo sostenimento, dall'altra, il valore nominale del credito stesso, in corrispondenza del suo utilizzo in compensazione.

Al fine di superare i possibili effetti distorsivi nella determinazione del reddito di lavoro autonomo che discendono da tale mutato scenario, il comma 1 della norma in oggetto stabilisce che in caso di acquisto di crediti di imposta a un valore inferiore a quello nominale, ivi compresi quelli acquisiti dal committente per l'esecuzione di un incarico, concorre alla formazione del reddito di lavoro autonomo di cui all'articolo 54 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, il solo differenziale positivo tra il valore nominale del credito di imposta e il relativo costo di acquisto, così da adeguare l'imposizione fiscale alla realtà economico-finanziaria sottesa all'acquisizione dei crediti di imposta.

Il comma 2 della norma in esame stabilisce il criterio di imputazione temporale con cui, al ricorrere delle condizioni di cui al comma 1, i differenziali positivi concorrono a formare il reddito di lavoro autonomo. In particolare, detti differenziali positivi rilevano nel periodo di imposta in cui sono utilizzati in compensazione i crediti di imposta acquisiti, in proporzione alla quota dei medesimi crediti di imposta compensati, anche ai fini delle stesse imposte sui redditi.

Per quanto concerne infine la decorrenza, il comma 3 della norma in esame dispone che detti differenziali positivi rilevano ai fini della determinazione dei redditi di lavoro autonomo solo se riferiti a crediti di imposta acquisiti nell'esercizio di arti e professioni a decorrere dal 1° gennaio 2025. Tanto, al fine di salvaguardare il principio di tutela del legittimo affidamento dei contribuenti e di certezza dei rapporti giuridici, in quanto il 1° gennaio 2025 è il giorno successivo all'entrata in vigore del decreto legislativo 13 dicembre 2024, n. 192, con il quale è stata introdotta la rilevanza del principio di onnicomprensività nella determinazione dei redditi di lavoro autonomo. Una decorrenza anticipata rispetto al 1° gennaio 2025 penalizzerebbe, infatti, ingiustamente i contribuenti che hanno acquisito i crediti d'imposta prima di quest'ultima data, in vigenza, quindi, di un

contesto sia normativo sia di prassi amministrativa che, pacificamente, escludeva da tassazione i differenziali positivi riferiti a crediti di imposta acquisiti nell'esercizio di arti e professioni.

6. Norma di interpretazione autentica sui contributi erogati a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19

EMENDAMENTO

Articolo (Norma di interpretazione autentica sui contributi erogati a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19)

1. L'articolo 10-*bis* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, si interpreta nel senso che i contributi e le indennità di qualsiasi natura erogati in via eccezionale a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 non rilevano ai fini dell'articolo 84, comma 1, terzo periodo, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

La norma stabilisce, in via di interpretazione autentica, che i contributi e le indennità di qualsiasi natura erogati in via eccezionale a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 di cui all'articolo 10-*bis* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, non comportano alcuna limitazione alla rilevanza fiscale delle perdite conseguite nell'esercizio d'impresa.

Viene, pertanto, disposto che i contributi e le indennità in oggetto non rilevano ai fini dell'articolo 84, comma 1, terzo periodo, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, secondo cui "La perdita è diminuita dei proventi esenti dall'imposta diversi da quelli di cui all'articolo 87, per la parte del loro ammontare che eccede i componenti negativi non dedotti ai sensi dell'articolo 109, comma 5" del medesimo testo unico.

La norma si pone quindi in perfetta sintonia con la già prevista irrilevanza di tali contributi e indennità ai fini del rapporto di deducibilità degli interessi passivi e delle spese generali di cui agli articoli 61 e 109, comma 5, del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, disposta dallo stesso articolo 10-*bis* del decreto-legge n. 137 del 2020.