

Interr. a Risp. Immediata n. 5-02356 del 26 giugno 2019

Risposta del sottosegretario Massimo BITONCI all'interrogazione presentata da Silvia FREGOLENT

Disciplina del credito d'imposta a favore delle imprese che investono in attività di ricerca e sviluppo

Camera dei Deputati - Comm.ne Finanze - Seduta di martedì 25 giugno 2019

FREGOLENT e MARATTIN. - Al Ministro dell'economia e delle finanze. - Per sapere - premesso che:

l'[articolo 3](#) del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9, istituisce e disciplina il credito di imposta a favore delle imprese che investono in attività di ricerca e sviluppo;

la citata agevolazione, applicabile per gli investimenti effettuati fino al 31 dicembre 2020, è commisurata, per ciascuno dei periodi agevolati, all'eccedenza degli investimenti rispetto alla media dei medesimi investimenti calcolati secondo specifici criteri;

nel corso degli anni, la disciplina è stata oggetto sia di modifiche normative sia di evoluzioni interpretative;

da ultimo, nel mese di marzo 2019, l'Agenzia delle entrate è intervenuta per fornire indicazioni di carattere esegetico, in quanto tali retroattive e, quindi, applicabili anche ai crediti di imposta già fruiti, che hanno determinato, a seguito dei controlli, richieste di restituzione del beneficio goduto, considerato «credito inesistente» e, pertanto, maggiorato delle sanzioni, e non, più correttamente, «credito non spettante»;

tali richieste, in taluni casi di notevole ammontare, stanno mettendo in crisi imprese, per la gran parte medio-piccole, che hanno intrapreso progetti di ricerca per creare nuovi prodotti o servizi innovativi rispetto al contesto in cui operano con consistenti investimenti in termini di risorse umane e finanziarie, cui vengono contestati aspetti talvolta meramente formali e mosse obiezioni di carattere interpretativo, quale ad esempio l'eventuale carenza del requisito della novità della ricerca;

alla luce della pluralità di interventi del legislatore, dell'Agenzia delle entrate e del Ministero dello sviluppo economico succedutisi nel tempo e ferma restando la legittimità dei controlli, andrebbe comunque salvaguardata la finalità della norma, che mira a sostenere la crescita e lo sviluppo delle imprese, applicando l'esimente delle obiettive condizioni di incertezza interpretativa qualora non ricorrano i presupposti di comportamenti fraudolenti -:

se il Ministro interrogato intenda adottare iniziative per procedere alla sistemazione e alla puntualizzazione della portata agevolativa dell'incentivo, al fine di porre le imprese in condizione di non essere suscettibili di sanzioni per un'errata applicazione della disciplina agevolativa, a tal fine prevedendo, qualora alla luce di chiarimenti interpretativi emerga la spettanza di un beneficio inferiore rispetto a quanto fruito, che l'impresa possa regolarizzare la propria posizione secondo le ordinarie regole, senza applicazione di sanzioni, provvedendo al versamento dell'importo del credito indebitamente utilizzato in

compensazione e dei relativi interessi e presentando apposita dichiarazione integrativa.

Camera dei Deputati - Comm.ne Finanze - Seduta di mercoledì 26 giugno 2019

Luigi MARATTIN (PD) illustra l'interrogazione in titolo, di cui è cofirmatario.

Il sottosegretario Massimo BITONCI risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato*).

Luigi MARATTIN (PD) ringrazia il rappresentante del Governo per la risposta articolata, che si riserva di approfondire. Può fin d'ora tuttavia ritenere apprezzabile la parte della risposta in cui si evidenzia la carenza della normativa vigente; meno convincente la parte in cui si evidenzia che le imprese, al fine di operare in condizioni di certezza, possono presentare un'istanza di interpello all'Agenzia delle entrate. Si tratta di una procedura che richiede tempi assai lunghi e che non sembra rispondere alle esigenze di celerità e certezza delle quali le imprese avrebbero bisogno.

Si riserva in ogni caso di analizzare con attenzione la risposta fornita dal Sottosegretario, al fine di individuare le modalità di un intervento normativo di rango primario, volto a porre le imprese al riparo da sanzioni derivanti da una errata applicazione della disciplina agevolativa in oggetto.

ALLEGATO

TESTO DELLA RISPOSTA

Con il documento in esame gli Onorevoli interroganti fanno riferimento alla misura agevolativa prevista dall'[articolo 3](#) del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9, che ha istituito e disciplinato il credito d'imposta a favore delle imprese che investono in attività di ricerca e sviluppo.

A tale proposito, evidenziando come tale disciplina, nel corso degli anni, sia stata oggetto sia di modifiche normative, sia di evoluzioni interpretative, gli Onorevoli interroganti chiedono di sapere se si intenda procedere ad una organica e puntuale riorganizzazione della normativa, in particolare, al fine di evitare, a danno delle imprese, l'applicazione di sanzioni per erronea applicazione della disciplina.

Al riguardo, sentiti i competenti uffici dell'Agenzia delle entrate e del Ministero dello sviluppo economico, si rappresenta quanto segue.

L'[articolo 3](#) del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9, istituisce e disciplina il credito d'imposta a favore delle imprese che investono in attività di ricerca e sviluppo.

La citata agevolazione, applicabile agli investimenti effettuati fino al 31 dicembre 2020, è commisurata, per ciascuno dei periodi agevolati,

all'eccedenza degli investimenti rispetto alla media dei medesimi investimenti calcolati secondo specifici criteri.

Gli interroganti fanno riferimento a un recente intervento di prassi dell'Agenzia delle Entrate che avrebbe modificato in via interpretativa e, quindi, con effetto retroattivo, i criteri di individuazione degli investimenti in ricerca e sviluppo ammissibili al credito d'imposta.

Al riguardo, giova osservare con la risoluzione n. 40/E del 2 aprile 2019, l'Agenzia delle entrate non ha introdotto alcuna modifica dei criteri di individuazione delle attività ammissibili al credito d'imposta.

La citata risoluzione, infatti, contiene una puntuale ricognizione delle fattispecie agevolabili e di quelle non agevolabili del tutto in linea - oltre che con il dettato normativo - con i precedenti interventi di prassi in materia (cfr. le circolari nn. 5/E del 2016 e 13/E del 2017 e, tra le altre, la risoluzione n. 46/E del 2018). Peraltro, è il caso di aggiungere che, come chiaramente evidenziato dalla stessa risoluzione, l'ambito applicativo dell'odierna disciplina è perfettamente identico a quello dell'analogo credito d'imposta introdotto per il triennio 2007-2009 dall'articolo 1, commi 280-283, della legge n. 296 del 2006; in tal senso, le precisazioni della citata risoluzione n. 40/E coincidono pienamente con quelle contenute nella circolare n. 46/E del 13 giugno 2008 della stessa Agenzia delle Entrate.

Ciò posto, si osserva che in determinati casi le attività di controllo svolte dagli organi dell'Amministrazione finanziaria non consistono solo nella verifica dell'effettività e dell'ammissibilità delle spese indicate dall'impresa, nonché della loro pertinenza e congruità, presupponendo anche la previa analisi dei contenuti di ricerca e sviluppo delle attività svolte ai fini della loro ammissibilità al beneficio.

Si tratta di verifiche per le quali si può rendere necessario il supporto di competenze specialistiche nei vari ambiti scientifici e tecnologici e per tale motivo, si ricorda, l'Agenzia delle entrate, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del decreto ministeriale 27 maggio 2015, può avvalersi del supporto del Ministero dello sviluppo economico per ricevere pareri tecnici in ordine alla qualificazione delle attività svolte dall'impresa nonché in ordine alla pertinenza e alla congruità delle spese sostenute.

A questo proposito, si ricorda che a partire dal periodo d'imposta 2018, per effetto delle modifiche apportate alla disciplina agevolativa dalla legge n. 145 del 2018 (legge di bilancio 2019), è stato introdotto l'onere per le imprese che intendono avvalersi della disciplina di predisporre una relazione tecnica illustrativa del progetto o dei progetti di ricerca e sviluppo intrapresi, del loro avanzamento e di tutte le altre informazioni rilevanti per l'individuazione dei lavori ammissibili al credito d'imposta. In particolare, dalla relazione tecnica devono risultare, a titolo esemplificativo, la descrizione del progetto o del sotto-progetto intrapreso, l'individuazione delle incertezze scientifiche o tecnologiche non superabili in base alle conoscenze e alla capacità che formano lo stato dell'arte del settore e per il cui superamento si è reso appunto necessario lo svolgimento dei lavori di ricerca e sviluppo, gli elementi rilevanti per la valutazione della «novità» dei nuovi prodotti o dei nuovi processi o, nel

caso di attività relative a prodotti e processi esistenti, gli elementi utili per la valutazione del grado di significatività dei miglioramenti a essi apportati ai fini della distinzione rispetto alle modifiche di routine o di normale sviluppo prodotto e ai fini della distinzione dei lavori di ricerca e sviluppo dalle ordinarie attività dell'impresa, quali, ad esempio, la progettazione industriale o la produzione personalizzata di beni o servizi su commessa, escluse in via di massima dalle attività ammissibili.

In merito alla richiesta degli Onorevoli interroganti di applicazione dell'esimente delle obiettive condizioni di incertezza interpretativa, escludendosi l'irrogazione delle sanzioni a carico dei contribuenti chiamati a restituire il credito d'imposta non spettante, giova osservare che sussiste «incertezza obiettiva di fronte a previsioni normative equivoche, tali da ammettere interpretazioni diverse e da non consentire, in un determinato momento, l'individuazione certa di un significato determinato» (cfr., sul punto, [circolare ministeriale n. 180 del 10 luglio 1998](#)).

In tali ipotesi, l'errore di diritto viene ritenuto rilevante, tale cioè da escludere la colpa. In applicazione del richiamato principio, la soluzione prospettata dagli Onorevoli interroganti è già stata ammessa con diversi documenti di prassi, quali le già richiamate, circolari [n. 10/E](#) del 16 maggio 2018 e [n. 13/E](#) del 27 aprile 2017, con cui l'Agenzia delle Entrate ha già riconosciuto la possibilità, per l'impresa che a seguito dell'emanazione di nuovi chiarimenti interpretativi intenda rideterminare l'importo del credito d'imposta già fruito «di presentare dichiarazione integrativa a sfavore e di procedere al versamento del credito non spettante senza alcuna sanzione».

Va, inoltre, ricordato che, per consentire alle imprese di operare in situazioni di certezza agli effetti della disciplina agevolativa in esame (e di non incorrere, quindi, nelle sanzioni ordinariamente applicabili) resta ferma per le stesse la possibilità di:

acquisire autonomamente il parere tecnico del Ministero dello sviluppo economico;

presentare all'Agenzia delle entrate un'istanza di interpello ordinario per la trattazione di fattispecie non considerate dai documenti di prassi già resi noti o che presentino elementi di peculiarità tali da richiedere ulteriori valutazioni.