

**Indagine conoscitiva sugli
strumenti di incentivazione
fiscale con particolare
riferimento ai crediti
d'imposta**

Audizione Ance

**VI Commissione Finanze- Senato
della Repubblica**

7 marzo 2023

SOMMARIO

I CREDITI D'IMPOSTA COME STRUMENTI D'INCENTIVAZIONE	3
L'ESPERIENZA DEI BONUS EDILIZI	3
LE STIME SULL'IMPATTO ECONOMICO DEL SUPERBONUS 110%	4
<i>L'incidenza sul deficit del Superbonus: i dati ISTAT</i>	<i>4</i>
<i>Gli effetti "redistributivi" del Superbonus e sull'ambiente</i>	<i>5</i>
<i>Gli obiettivi (già conseguiti) del PNRR</i>	<i>6</i>
<i>La retroazione fiscale</i>	<i>6</i>
CESSIONE DEL CREDITO E SCONTO IN FATTURA: STRUMENTI STRATEGICI PER IL MERCATO	8
IL FENOMENO DELLE FRODI E L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA SULLA CESSIONE DEI CREDITI	9
I CREDITI INCAGLIATI E IL RISCHIO DI CRISI SISTEMICA	12
BLOCCO DEL MERCATO DELLA CESSIONE DEI BONUS FISCALI: EFFETTI MACROECONOMICI	13
BLOCCO DEL MERCATO DELLA CESSIONE DEI BONUS FISCALI: PRIORITÀ D'INTERVENTO	13
IL FUTURO DEI BONUS NELL'IDEA DELL'ANCE	14

I CREDITI D'IMPOSTA COME STRUMENTI D'INCENTIVAZIONE

Soprattutto dall'“epoca covid”, i crediti d'imposta sono stati sempre più utilizzati come strumenti di incentivazione in diversi ambiti, non solo per favorire determinati investimenti da parte di imprese e famiglie, ma anche come forma di ristoro in conseguenza di calamità, quale la recente pandemia, e di eventi economici eccezionali, come quelli legati all'attuale grave fenomeno del “caro energia”.

Ciò che rende preferibile tale strumento rispetto ad altre forme d'incentivazione, quali la deduzione o la detrazione dalle imposte sul reddito, è la più ampia possibilità di utilizzo trasversale del credito d'imposta, a copertura del versamento di diverse imposte e contributi.

Infatti, il meccanismo della deduzione dalle imposte sul reddito può essere goduto per lo più da chi ha redditi fiscali nel periodo d'imposta in cui lo stesso opera, così come la detrazione agisce esclusivamente a vantaggio di chi ha sufficiente capienza di imposte sul reddito da versare. Per contro, gli incentivi concessi sotto forma di credito d'imposta sono utilizzabili, in compensazione, per ridurre tutte le posizioni debitorie in ambito fiscale e contributivo facenti capo al beneficiario.

La maggior convenienza è ancor più accentuata dall'incremento, da 700.000 euro, a 2 milioni di euro, del limite massimo di crediti d'imposta compensabili annualmente, previsto a regime, con decorrenza dal 1° gennaio 2022 (art.1, co.72, Legge 234/2021 che ha modificato l'art. 34, co. 1, primo periodo, della 388/2000).

Come strumento di incentivazione, al fine di massimizzarne gli effetti positivi, i crediti d'imposta devono possedere alcuni fondamentali requisiti:

- una circolazione diffusa;
- un utilizzo pieno;
- una stabilità nelle regole;
- il superamento delle limitazioni alla loro compensazione (il divieto di compensazione in presenza di un accertamento definitivo relativo alle imposte erariali di ammontare superiore a 1.500 euro; il limite annuale di 250.000 euro per l'utilizzo in compensazione dei crediti d'imposta da indicare nel quadro RU della dichiarazione dei redditi).

Si tratta di caratteristiche essenziali e ne è esempio per tutti il cd. Superbonus al 110%, il cui utilizzo come credito d'imposta è passato da un'iniziale *exploit*, anche in termini di efficacia e numero degli interventi realizzati, ad un vero proprio blocco dovuto ai vincoli stringenti apposti alla circolazione e al continuo susseguirsi di mutamenti normativi, sino ad arrivare al totale divieto al trasferimento dei crediti d'imposta, che impone l'utilizzo dei bonus solo sotto forma di detrazione in dichiarazione dei redditi.

L'ESPERIENZA DEI BONUS EDILIZI

Sia il Superbonus che gli altri bonus per l'edilizia (Bonus ristrutturazioni, Ecobonus e Sismabonus “ordinari”) sono gli strumenti principali di fiscalità immobiliare orientata All'ambiente ed alla gestione e sviluppo sostenibile del territorio.

La Fiscalità ambientale, infatti, non può prescindere dalla tutela di un interesse pubblico, molto più ampio e generale che investe l'intera collettività: quello connesso ai temi fondamentali della salubrità, vivibilità, messa in sicurezza delle nostre case e dei luoghi di lavoro e dello sviluppo sostenibile delle nostre città, per stare al passo con i mutamenti sociali e con l'evoluzione delle esigenze abitative.

I bonus edilizi sono quindi agevolazioni che, proprio perché connesse ad un interesse pubblico collettivo, non possono venire incise dalla più volte annunciata politica di *tax expenditures*, quanto piuttosto essere inseriti in progetto serio di riordino, come centralità dello schema di legge delega della riforma fiscale.

Infatti, per favorire un reale ammodernamento del patrimonio in chiave energetica ed antisismica, occorre, per il futuro, stabilizzare tali incentivi, così da premiare a regime chi investe nell'efficientamento e nella messa in sicurezza del proprio immobile.

Ciò diventa ancor più urgente se consideriamo gli obiettivi che l'Europa si sta prefissando con la *"Direttiva case green"*. All'esame delle istituzioni comunitarie, infatti, la proposta di direttiva in discussione prevede che nell'Unione europea gli edifici nuovi dovranno essere a emissioni zero entro il 2030 e gli edifici esistenti dovranno diventare a emissioni zero entro il 2050, con step intermedi per gli immobili residenziali: raggiungere la classe energetica E entro il 1° gennaio 2030 e la classe D entro il 1° gennaio 2033.

Un tema scottante per l'Italia, dove su 12,2 milioni di edifici residenziali, oltre 9 milioni risultano particolarmente inquinanti e non sono in grado di garantire le performance energetiche richieste.

Per questo serve un vero e proprio *"Piano Marshall per l'efficientamento energetico del patrimonio edilizio"* di lungo periodo e con regole stabili nel tempo, a differenza di quanto accaduto con il Superbonus che, da incentivo di massima propulsione, si è tramutato in un boomerang per cittadini ed imprese a causa del continuo cambiamento delle norme e del blocco del mercato dei crediti d'imposta da questo derivanti.

LE STIME SULL'IMPATTO ECONOMICO DEL SUPERBONUS 110%

L'incidenza sul deficit del Superbonus: i dati ISTAT

Nei giorni scorsi l'Istat ha pubblicato il consuntivo per il 2022 del Pil e delle sue componenti.

Nel 2022, l'economia italiana ha evidenziato una performance positiva, superando le attese della maggior parte degli osservatori economici riviste in peggioramento dopo l'inizio del conflitto in Ucraina. Infatti, le ultime stime, ancora provvisorie, dell'Istat confermano un aumento tendenziale del PIL per il 2022 del +3,7%, dopo il già +7% del 2021.

La crescita risulta trainata dalla domanda interna, soprattutto nella parte degli investimenti (+9,4% per il 2022) e tra i settori produttivi spicca l'importante contributo fornito dalle costruzioni, che negli ultimi due anni ha rappresentato il principale motore di crescita dell'economia italiana. Circa un terzo, infatti, della crescita del Pil nei periodi considerati è attribuibile all'edilizia (32,9% nel 2021 e 30,8% nel 2022).

Relativamente alla domanda estera netta, si osservano tassi di crescita delle esportazioni (+9,4%) inferiore a quelli registrati per le importazioni (+11,8%).

Con riferimento agli investimenti in costruzioni, l'Istat pubblica, nei dati riferiti all'intero anno, anche il dettaglio degli investimenti al netto dei costi per il trasferimento di proprietà. Per il 2022 la crescita stimata dall'Istat +12,4% rispetto al 2021 è in linea con quanto formulato dall'Ance nell'Osservatorio Congiunturale di ottobre scorso: +12,1% su base annua.

Per quanto concerne il conto della Pubblica Amministrazione, si osserva che, per gli anni 2020-2022, il saldo primario della pubblica amministrazione (differenza tra entrate e uscite prima del pagamento degli interessi) è stato rivisto al rialzo rispetto a quanto indicato nella NADEF di novembre scorso, a seguito delle nuove regole contabili fissate da Eurostat in merito al trattamento dei crediti di imposta derivanti dal Superbonus 110% e dal cosiddetto "Bonus facciate".

In particolare, Istat ha dovuto cambiare il metodo di contabilizzazione di questi due bonus.

In base alla vecchia classificazione, entrambe le agevolazioni erano state classificate "non pagabili" e registrate come minor gettito per l'erario nel momento in cui venivano esercitati per dedurre le tasse. In altre parole, in base alla classificazione "non pagabili" i bonus venivano "ammortizzati" nel bilancio dello Stato, in quota parte, in ogni anno di fruibilità: il Superbonus in 4 o 5 anni, il bonus facciate in 10 anni.

In base alla nuova classificazione di Eurostat, Superbonus e Bonus Facciate sono contabilizzati come “pagabili”: tutto l’ammontare dei crediti viene imputato come spese in conto capitale della PA negli anni 2020, 2021 e 2022, diversamente da quanto stabilito in precedenza.

In altri termini, la maggiore spesa che lo Stato ha sostenuto è sempre contabilizzata come maggiore indebitamento netto e per l’intero importo nel momento della nascita del credito.

Tale modifica ha comportato ovviamente un ricalcolo nel rapporto deficit/Pil, perché, in termini assoluti, tali revisioni hanno pesato complessivamente nel triennio 2020-2022 per 81 miliardi, di cui 3,3 mld nel 2020, 32,2 mld nel 2021 e 45,8 mld nel 2022.

Per questa ragione, nel 2020 si rileva un indebitamento netto pari al 9,7% del Pil in peggioramento di 0,2 punti percentuali rispetto al 9,5% stimato a settembre 2022. Allo stesso modo nel 2021 e nel 2022 tale rapporto si attesta rispettivamente a 9% (da 7,2% della NADEF di novembre scorso) e a 8% (da 5,6% sempre rispetto a quanto contenuto nel documento del Governo).

Nonostante la correzione delle stime sul deficit, tuttavia, si osserva come il debito pubblico continui la sua rapida discesa rispetto al picco del 2020, come testimoniato dagli ultimi dati Istat. Il rapporto debito-PIL si attesta, nel 2021, al 149,8% in diminuzione di 0,5 punti percentuali rispetto a quanto stimato nella NADEF e nel 2022 lo stesso rapporto è pari a 144,7% contro il 145,7% precedentemente stimato dal Governo.

Il miglioramento del debito pubblico è imputabile principalmente ad una espansione, più alta del previsto, del PIL nel biennio 2021-22, grazie proprio al ruolo di traino esercitato dal settore delle costruzioni, che ha registrato una crescita importante dei livelli produttivi spinti soprattutto dagli incentivi fiscali legati al Superbonus e dagli altri bonus ordinari.

Gli effetti “redistributivi” del Superbonus e sull’ambiente¹

L’ufficio Parlamentare di Bilancio – UPB ha pubblicato uno studio che, partendo dai dati microeconomici degli investimenti agevolati con il Superbonus, arriva ad interessanti evidenze che consentono una più equilibrata valutazione dei risultati della misura di incentivazione.

L’UPB ha effettuato un’analisi sul **profilo distributivo** del bonus ristrutturazioni e l’ecobonus ordinario fino al 2020 (anno di entrata in vigore del Superbonus) da cui emerge che queste due misure presentano un “profilo regressivo, conferma che questo tipo di agevolazioni beneficiano maggiormente i contribuenti con un patrimonio immobiliare e un alto reddito che, disponendo di liquidità e di capacità fiscale sufficiente, possono effettivamente scomputare le detrazioni dal debito di imposta. La metà dell’ammontare totale delle detrazioni è infatti fruito da poco più del 10 per cento dei contribuenti più ricchi”.

Parlando invece del **Superbonus 110%**, l’UPB sottolinea che **lo sconto in fattura e la possibilità di cedere il credito “consentono di superare i problemi che limitano la possibilità di fruire dell’agevolazione a quei contribuenti con vincoli di liquidità nel finanziare l’intero importo dei lavori e con un reddito imponibile non sufficientemente elevato per godere della detrazione (incapienza fiscale)”**.

Il documento, attraverso un’analisi degli investimenti di riqualificazione energetica e i redditi², arriva a concludere che, in base ai dati disponibili oggi, “se per l’Ecobonus la relazione tra incidenza della fruizione e reddito medio del Comune è chiara e definita (a favore dei comuni con reddito più elevato), per il Superbonus i dati risultano notevolmente più dispersi e l’associazione risulta appena apprezzabile. Si può quindi concludere che **nel passaggio da Ecobonus al 50/65 per cento a Superbonus al 110 per cento sia**

¹ Ufficio Parlamentare di Bilancio UPB – “Audizione della Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio nell’ambito dell’indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti d’imposta” - 2 marzo 2023

² Nell’analisi è stato utilizzato il reddito medio pro capite calcolato su base comunale in base alla residenza del soggetto beneficiario dell’intervento.

effettivamente aumentata in modo significativo la fruizione delle agevolazioni per il risparmio energetico nei Comuni a reddito più basso”.

Il miglioramento del profilo distributivo del Superbonus emerge anche dall’analisi della distribuzione territoriale nell’utilizzo dell’incentivo: **“la quota degli investimenti incentivati nel Mezzogiorno passa dall’11,3 per cento dell’Ecobonus (rispettivamente, 8 al Sud e 3,3 per cento nelle Isole), al 26,5 per cento con il Superbonus** mentre si riducono corrispondentemente le quote del Nord-Ovest (dal 40,8 al 30,3 per cento) e del Nord-Est (dal 32,1 al 25,4 per cento).

Un altro aspetto interessante sottolineato dall’UPB è che la grande maggioranza degli interventi effettuati ha riguardato l’abitazione di residenza del beneficiario: **“l’82,3 per cento degli investimenti è stato effettuato nell’abitazione di residenza del proprietario**, una percentuale che sale a l’85,7 per cento nel caso delle sole unità indipendenti”. Questo **aspetto è molto importante in quanto i consumi energetici, e dunque il conseguente risparmio, dipendono dalla durata dell’occupazione dell’immobile**

Infine, è bene sottolineare gli effetti sull’ambiente che questi interventi stanno avendo. Nello studio, si sono analizzati i risultati in termini di efficientamento energetico raggiunto dagli immobili su cui si è intervenuto, confrontando classe energetica di partenza e di quella conseguita per effetto dell’intervento di riqualificazione. Ebbene, il 60% degli interventi hanno riguardato gli edifici più energivori (classi F e G). Alla fine, quasi **il 90% degli interventi hanno portato gli edifici nelle classi migliori (da A a C)**, un risultato estremamente importante per il livello di emissioni prodotte.

Uno studio del Censis dello scorso ottobre 2022 afferma che, se si tiene conto sia dei c.d. ecobonus “ordinari” che del Super ecobonus 110%, **il risparmio garantito dai bonus edilizi degli ultimi anni sfiora i 2 miliardi di metri cubi di gas, pari a più di 2/3 del risparmio di gas previsto dalle misure di riduzione dei consumi per il settore domestico varate ad agosto 2022 per far fronte all’emergenza attuale** (attraverso la riduzione di 15 giorni del periodo di accensione dei riscaldamenti, la riduzione dell’orario giornaliero pari a un’ora, l’abbassamento di un grado della temperatura massima).

Gli obiettivi (già conseguiti) del PNRR

L’obiettivo del Piano, da realizzare entro il 2025, è quello di ristrutturare oltre 100.000 edifici, per una superficie totale riqualificata di circa 32 milioni di metri quadri, di cui 3,8 milioni per scopi antisismici. Il risparmio energetico atteso è di circa 191 Ktep/anno con una riduzione delle emissioni di gas serra di circa 667 Kton CO2/anno. L’obiettivo intermedio da realizzare entro giugno 2023 riguarda la ristrutturazione completa degli edifici per 12 milioni di metri quadri, di cui almeno 1,4 per fini antisismici. Il PNRR e il Piano complementare destinano complessivamente al rifinanziamento del Superbonus 18,5 miliardi (13,95 relativi al PNRR e 4,56 al Piano complementare).

A pag. 40, il documento dell’UPB afferma, tenendo conto dei dati ENEA sul Superbonus, che i **“risultati in termini di edifici interessati dagli interventi possono far ritenere che il relativo obiettivo posto dal PNRR da realizzare entro il 2025 sia stato raggiunto”** con due anni di anticipo.

La retroazione fiscale³

Al di là della qualificazione contabile, è quindi indubbio che i *bonus* edilizi rappresentino uno **straordinario volano** per la tenuta (in periodo pandemico) e per la ripresa dell’economia domestica, con indiscutibili ed evidenti effetti sull’incremento del PIL, dell’occupazione e del gettito fiscale.

³ In collaborazione con il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (CNDCEC)

Come si è detto in precedenza, in base ai dati Istat nel 2022 si conferma **l'importante contributo alla crescita del Pil proveniente dal settore costruzioni sulla spinta degli investimenti trainati dal Superbonus 110% sia stato enorme e determinante.**

Di seguito, i risultati a cui sono pervenuti **i principali studi che si sono occupati di stimare gli effetti macroeconomici e di retroazione fiscale indotti dal Superbonus 110%.**

La maggior parte delle analisi stima gli effetti moltiplicativi sulla produzione lorda totale a seguito della spesa in investimenti nel settore delle costruzioni, utilizzando un moltiplicatore ricavato dalla Matrice delle interdipendenze settoriali elaborata dall'Istat, in collaborazione con ANCE, in uno studio del 2010, poi rivisto nel 2015⁴.

L'ipotesi alla base di tale metodologia è che un euro aggiuntivo di spesa per investimenti nel settore delle costruzioni, in virtù delle interdipendenze settoriali esistenti tra questo settore e tutti gli altri settori economici, determina una serie di effetti moltiplicativi che si traducono in un incremento finale di produzione lorda e, quindi, di valore aggiunto con importanti ricadute in termini di occupazione, di reddito e di gettito fiscale.

Molto sinteticamente, gli effetti moltiplicativi provocati da una spesa aggiuntiva e, quindi, derivanti dal meccanismo di induzione da questa attivato, sono schematizzabili in: 1) un **effetto diretto** all'interno del settore stesso e nei settori da esso direttamente attivati per semilavorati, prodotti intermedi e servizi; 2) un **effetto indiretto** dovuto alla successiva attivazione prodotta dai settori inizialmente attivati e 3) un **effetto indotto** derivante dai consumi aggiuntivi generati dai redditi prodotti dal fattore lavoro attivato direttamente o indirettamente.

Utilizzando la Matrice delle interdipendenze settoriali Istat opportunamente rielaborata, nel 2015 ANCE ha stimato un moltiplicatore di 3,5. Vale a dire che ogni euro di spesa indotta nel settore costruzioni genera 3,5 euro di produzione lorda aggiuntiva a livello di sistema economico generale. Tenendo conto dei consumi intermedi, ANCE stima un valore aggiunto pari al 32,1% della produzione lorda. Pertanto, il valore aggiunto risultante dagli effetti moltiplicativi prima descritti è pari a 1,1 euro. Da qui deriva l'effetto di retroazione fiscale, ovvero il maggior gettito fiscale costituito da Iva, Irpef e Ires. Al quale si potrebbe aggiungere anche il gettito contributivo derivante dall'occupazione aggiuntiva.

In ogni caso, alcuni studi analizzati utilizzano un moltiplicatore più basso che tiene conto solo di una parte degli effetti teorizzati. In particolare, le stime CNI utilizzano un moltiplicatore pari a 2,1. In altri studi, NOMISMA e CENSIS hanno utilizzato un moltiplicatore di 3,2. Anche CNDCEC-FNC ha utilizzato un moltiplicatore di 3,2.

Seguendo questa metodologia, il Consiglio Nazionale degli Ingegneri (CNI) ha stimato un effetto di retroazione fiscale pari al 38%, mentre il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili e la Fondazione Nazionale Commercialisti (CNDCEC-FNC) stimano un effetto del 43,3% e CENSIS addirittura del 70%.

Nel corso del 2021, ANCE ha presentato i risultati di uno studio alternativo, condotto seguendo una metodologia completamente differente per il calcolo dell'effetto di retroazione fiscale. In questo caso, infatti, ANCE ha utilizzato un **modello empirico di valutazione basato su un progetto reale** – intervento tipo - e standardizzato per stimare solo gli effetti diretti che derivano dai cantieri edili attivati dal Superbonus con l'obiettivo di stimare, in via prudenziale, le maggiori entrate nel bilancio dello Stato che derivano dai redditi pagati agli operai di quei cantieri, dai prodotti utilizzati, dalle parcelle dei professionisti e dai redditi degli imprenditori. **Il risultato di tale studio è la stima di un effetto di retroazione fiscale pari al 47%, ossia ogni 100 euro investiti in un intervento di superbonus, lo stato recupera, nel primo anno, 47 euro attraverso i contributi sul lavoro, la tassazione sui redditi e l'Iva.**

⁴ ANCE, L'industria delle costruzioni: struttura, interdipendenze settoriali e crescita economica. Dicembre 2015.

Seppur con diversi approcci metodologici, **le evidenze delle ricerche non lasciano dubbi circa gli effetti positivi che i bonus edilizi, e in particolare il superbonus, hanno generato sia per il sostegno all'economia sia per il gettito fiscale di ritorno.**

Tabella di sintesi

FONTE	MOLTIPLICATORE	RETROAZIONE FISCALE
CNI	2,1	38,0%
CENSIS	3,2	70,0%
CNDCEC-FNC	3,2	43,3%
ANCE	--	47,0%

CESSIONE DEL CREDITO E SCONTO IN FATTURA: STRUMENTI STRATEGICI PER IL MERCATO

Il successo del Superbonus, così come l'incremento nell'utilizzo degli altri bonus edilizi, è stato decretato dai meccanismi di fruizione alternativi alla detrazione diretta, ossia dalla possibilità di cedere a terzi il bonus sotto forma di credito d'imposta o dalla scelta di ottenere uno sconto dal corrispettivo dei lavori di ammontare pari al bonus teoricamente spettante.

Questo aspetto conferma l'efficacia del beneficio anche in termini di "sostenibilità sociale".

Nato, infatti, per coniugare lo sviluppo sostenibile dell'edilizia con la possibilità di utilizzare un credito d'imposta che superasse il 100% del valore della ristrutturazione, il Superbonus è stato concepito per consentire anche alle famiglie più in difficoltà di accedere a interventi che altrimenti sarebbero loro preclusi.

Che la detrazione potenziata avesse un profilo di sostenibilità, non solo ambientale ma anche sociale, è dimostrato dal fatto che anche i cd. *no tax area* pur non potendo fruire della detrazione in quanto, per loro, l'imposta lorda è assorbita dalle altre detrazioni, o non è dovuta, possono in presenza di lavori agevolati al 110%, fruire dello sconto in fattura.

Il numero e la consistenza dei crediti circolati mostrano la portata del fenomeno e testimoniano il massiccio ricorso ai predetti strumenti da parte di cittadini e imprese.

Dal 15 ottobre 2020 fino al 1° marzo 2023⁵ le prime cessioni e gli sconti in fattura relativamente a tutti i bonus cedibili comunicati all'Agenzia delle Entrate in piattaforma sono stati:

- **13,5 milioni** di comunicazioni di cui circa 6 milioni relative al Superbonus e 7,4 relative agli altri bonus
- per un controvalore di **110,8 miliardi di euro** di cui **61,9 miliardi** di euro relativi al Superbonus. Il residuo è di **48,9 miliardi** di euro di altri bonus (25 miliardi di euro solo per il bonus facciate).

In contropartita agli ingenti livelli di investimento nella riqualificazione energetica ed antisismica del patrimonio edilizio, tali meccanismi alternativi hanno generato fenomeni di frode che hanno compromesso la stabilità dell'impianto normativo, provocando un incessante susseguirsi di modifiche della disciplina di riferimento.

⁵ Cfr. Audizione del Direttore dell'Agenzia delle Entrate, Ernesto Maria Ruffini, sul decreto legge 11/2023.

IL FENOMENO DELLE FRODI E L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA SULLA CESSIONE DEI CREDITI

A partire dal settembre 2021, tuttavia, di pari passo alla crescita dei volumi dei crediti ceduti, sono aumentati anche i fenomeni di irregolarità e di frodi accertate dalla Guardia di Finanza e dall'Agenzia delle Entrate.

Purtroppo i casi riscontrati sono stati molti. Il fenomeno è stato ed è certamente esecrabile e andava fermato.

Nondimeno, non va ignorato che la maggior quota di frodi ha riguardato da un lato i bonus più consistenti in percentuale perché senza limite di spesa agevolabile, come nel caso del bonus facciate al 90%, e dall'altro quelli per i quali sino al novembre 2021 non erano previsti i controlli attuali.

Il Superbonus, infatti, che sin dall'origine è stato vincolato ad un sistema di asseverazioni e congruità dei costi, è stato meno interessato dai fenomeni di frode.

A febbraio 2022, infatti, i bonus edilizi più utilizzati per la realizzazione delle truffe sono stati il bonus facciate (51%) e l'Eco-bonus (37%), mentre il Superbonus è stato quello meno utilizzato (3%)⁶.

A decorrere, poi, da ottobre 2022, la **Corte di Cassazione** ha emesso più sentenze sul tema della sequestrabilità dei crediti d'imposta, affermando che il **credito da bonus edilizi**, in presenza di reato, **può essere oggetto di sequestro preventivo "impeditivo" (art. 321, co.1, c.p.p.)**, anche in capo al cessionario in buona fede.

Ciò ha fatto sì che, **da novembre 2021 ad oggi, la Guardia di Finanza abbia sottoposto a sequestro preventivo crediti d'imposta inesistenti per un valore di oltre 3,7 miliardi di euro. Il controllo preventivo sulle comunicazioni effettuato dall'Agenzia delle Entrate ha, poi, bloccato crediti per 1 miliardo di euro ulteriore.**

In risposta all'esigenza di arginare tali fenomeni, l'ANCE ha, fin da subito, partecipato attivamente al confronto politico, manifestando l'esigenza di affidare stabilmente il mercato a operatori strutturati, specializzati e affidabili. Ciò, garantendo:

- la qualificazione delle imprese che intervengono su lavori "consistenti". Questo per evitare il fenomeno dell'aumento "anagrafico" delle imprese edili, che si è manifestato in maniera abnorme con l'introduzione del *Superbonus*. Basti pensare che nel secondo trimestre del 2022 sono state aperte 125.392 nuove Partite IVA, ossia il 15,1% rispetto al corrispondente periodo del 2021 che, per altro, aveva già registrato un incremento del 54% circa rispetto al 2020 (+11.563 imprese con codice attività del settore edile e del comparto dell'impiantistica nel secondo semestre 2021 rispetto al corrispondente periodo 2020);
- l'applicazione CCNL in edilizia per garantire la tutela della salute e della sicurezza del lavoro nei cantieri.

Anche questi strumenti di garanzia della bontà delle operazioni rischiano di diventare veri e propri boomerang. Infatti l'assenza di chiarimenti, in particolare con riguardo al tema della SOA, lascia disorientati gli operatori più seri e blocca l'avvio di nuove iniziative.

Si è scelta la strada del taglio netto ai meccanismi di utilizzo alternativo delle detrazioni senza invece attuare e rendere operativi sino in fondo gli strumenti normativi già esistenti a tutela della legalità.

Nel frattempo, con l'intento di contrastare il più possibile gli abusi e i comportamenti fraudolenti, la disciplina originaria della cessione dei crediti di imposta in materia edilizia, di cui all'articolo 121 del decreto-legge n. 34 del 2020 (legge 77/2020), è stata oggetto di diversi e ripetuti interventi normativi che, seppur legittimi, hanno creato incertezza per operatori e famiglie, bloccando i lavori e la circolazione dei crediti d'imposta.

⁶ Cfr. Audizione del Direttore dell'Agenzia delle Entrate, Ernesto Maria Ruffini, sul decreto legge 4/2022 (cd. "decreto Sostegni-ter", convertito nella legge 25/2022).

In 15 mesi (da novembre 2021 con la prima normativa antifrode per i bonus minori sino a febbraio 2023 con l'ultimo DL 11-2023) **si contano ben 18 provvedimenti (tra decreti legge e leggi di conversione) per circa 22 modifiche normative, quasi 1 ogni 45 giorni, alcune anche con effetti retroattivi.**

Modifiche al DL 34/2020 (convertito nella legge 77/2020) in tema di superbonus e cessione dei bonus in edilizia

- 1 Decreto Legge 16 febbraio 2022, n.11**
 Misure urgenti in materia di cessione dei crediti di cui all'articolo 121 del decreto legge 19 maggio 2020, n.34
- 2 Legge 29 dicembre 2022, n.197**
 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e Bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025
- 3 Decreto-Legge 18 novembre 2022, n. 176**
 Misure urgenti di sostegno nel settore energetico e di finanza pubblica
- 4 Legge 21 settembre 2022, n. 142**
 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, recante misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali
- 5 Legge 4 agosto 2022, n. 122 (DL 21 giugno 2022, n. 73)**
 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2022, n. 73, recante misure urgenti in materia di semplificazioni fiscali e di rilascio del nulla osta al lavoro, Tesoreria dello Stato e ulteriori disposizioni finanziarie e sociali.
- 6 Legge 15 luglio 2022, n. 91 (DL 17 maggio 2022, n. 50)**
 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, recante misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina
- 7 Legge 29 giugno 2022, n. 79 (DL 30 aprile 2022, n. 36)**
 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)
- 8 Legge 20 maggio 2022, n. 51 (DL 21 marzo 2022, n. 21)**
 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, recante misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina
- 9 Legge 27 aprile 2022, n. 34 (DL 1° marzo 2022, n. 17)**
 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, recante misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali.
- 10 Legge 28 marzo 2022, n. 25 (DL 27 gennaio 2022, n. 4)**
 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, recante misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico
- 11 Decreto-legge 25 febbraio 2022, n. 13**
 Misure urgenti per il contrasto alle frodi e per la sicurezza nei luoghi di lavoro in materia edilizia, nonché sull'elettricità prodotta da impianti da fonti rinnovabili
- 12 Legge 30 dicembre 2021, n. 234**
 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024
- 13 Decreto-legge 11 novembre 2021, n. 157**
 Misure urgenti per il contrasto alle frodi nel settore delle agevolazioni fiscali ed economiche
- 14 Legge 29 luglio 2021, n. 108 (DL 31 maggio 2021, n. 77)**
 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure
- 15 Legge 1 luglio 2021, n. 101 (DL 6 maggio 2021, n. 59)**
 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, recante misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti

16 Legge 21 maggio 2021, n. 69 (DL 22 marzo 2021, n. 41)

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, recante misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19

17 Legge 30 dicembre 2020, n. 178

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023

18 Legge 13 ottobre 2020, n. 126 (DL 14 agosto 2020, n. 104)

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, recante misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia.

Con l'ultimo intervento ad opera del DL 11/2023, siamo arrivati ad un totale blocco della cessione dei crediti e dello sconto in fattura per il futuro ed al divieto di acquisto dei crediti da parte degli Enti pubblici, con una disciplina transitoria del tutto insufficiente.

Nel dettaglio, la nuova norma prevede:

1. **il divieto degli enti pubblici di acquisto di crediti** derivanti da cessione o sconto da bonus edilizi.
In sostanza, il **divieto riguarda gli Enti** ed i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), le Autorità indipendenti e Amministrazioni pubbliche (tutte le **amministrazioni dello Stato**, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le **Regioni, le Province, i Comuni**, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni - ARAN e le Agenzie, di cui al *D.Lgs. 300/1999 – cfr. l'art.1, co.2, della legge 196/2009*);
2. **l'esclusione dal reato di "concorso in violazione"** per:
 - gli acquirenti i crediti da bonus edilizi in possesso di specifica documentazione (quali, il titolo abilitativo, la comunicazione alla ASL, la visura catastale *ante-operam*, le fatture e le quietanze di pagamento, le asseverazioni tecniche e di congruità dei costi, il visto di conformità),
 - per i correntisti delle banche che acquistano tali crediti, a condizione che venga loro rilasciata attestazione da parte dell'istituto di credito del possesso di tutta la suddetta documentazione;
In ogni caso, il mancato possesso della documentazione non costituisce, da solo, causa di responsabilità solidale *"per dolo o colpa grave"* per il cessionario, il quale può comunque fornire prova della propria diligenza o non gravità della negligenza.
Sull'ente impositore grava in ogni modo l'onere della prova della sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave del cessionario, ai fini della contestazione del concorso dello stesso cessionario nella violazione e della sua responsabilità.

La norma, anche se esclude la responsabilità solidale del cessionario nel concorso in violazione, lascia aperta la possibilità del sequestro del credito in capo al cessionario anche se in buona fede, come ribadito dalle numerose sentenze della Corte di Cassazione.

Tuttavia, l'ipotesi di sequestro del credito per gli acquisti effettuati da banche è remota, essendo definibile, in tal caso, il credito come certo, liquido ed esigibile.
3. **l'esclusione per gli interventi futuri della possibilità di optare per la cessione del credito e per lo sconto in fattura**, con un **periodo transitorio** molto stringente, ossia:
 - ai fini del **Superbonus**, qualora in **data precedente al 17 febbraio 2023** (*art.2, co.2*):

- a) risulti **presentata la CILAS** in caso di interventi diversi da quelli condominiali (ossia quelli effettuati su mini condomini in “mono proprietà”, unifamiliari, edifici posseduti in via esclusiva da ONLUS, APS e ODV e IACP),
 - b) risulti **adottata la delibera assembleare e presentata la CILAS** per interventi condominiali,
 - c) risulti **presentata l’istanza per l’acquisizione del titolo abilitativo** per interventi di demolizione e ricostruzione;
- ai **fini dei bonus minori** (*Bonus ristrutturazione, Ecobonus, Sismabonus*, compreso il “*Sismabonus acquisti*”, *Bonus barriere*), qualora in data **precedente al 17 febbraio 2023**:
 - a) sia **presentata la richiesta del titolo abilitativo**,
 - b) siano **già iniziati i lavori** per i quali non è prevista la presentazione di un titolo abilitativo,
 - c) sia **regolarmente registrato il contratto preliminare** ovvero stipulato il rogito di compravendita dell’immobile acquistato con le agevolazioni di cui all’art.16 bis co.3 del TUIR-DPR 917/1986 (cd. “*Acquisto di fabbricati integralmente ristrutturati da imprese*”) o all’art.16, co.1-septies del DL 63/2013, convertito con modifiche dalla legge 90/2013 (cd. “*Sismabonus acquisti*”).

I CREDITI INCAGLIATI E IL RISCHIO DI CRISI SISTEMICA

Il quadro normativo generale desta quindi forte preoccupazione.

L’ANCE ritiene che, al susseguirsi dei mutamenti normativi, il cui culmine è rappresentato ad oggi dall’approvazione del decreto-legge 11/2023, la situazione venutasi a creare risulta quantomai esplosiva.

Il decreto, infatti, vieta agli Enti pubblici l’acquisto dei crediti d’imposta ed elimina, per il futuro, la possibilità di optare per la cessione o per lo sconto in fattura, senza affrontare in alcun modo il problema dei crediti incagliati legati ai bonus edilizi. Anzi, ne acuisce gli effetti nefasti sull’intera economia, ponendo questo ulteriori e più stringenti limitazioni alla circolazione dei crediti stessi, fino al loro conclusivo e definitivo blocco.

Inoltre, le rilevanti modifiche susseguitesì, unitamente al massiccio ricorso al meccanismo della cessione del credito da parte del mercato, come sostenuto dall’ABI stessa, hanno generato un problema di sostenibilità di tali operazioni in termini di capacità fiscale propria delle banche.

Da un lato, infatti, la considerevole massa di crediti di imposta offerti (dai beneficiari originari delle detrazioni o dalle imprese che hanno applicato lo sconto in fattura) con contestuale limitazione del numero degli acquisti possibili, dall’altro il progressivo esaurimento della capienza fiscale delle banche hanno determinato l’attuale situazione di stallo dei crediti di imposta.

Secondo le stime dell’ABI, tra l’altro, il problema della saturazione della capienza fiscale si manifesterà in tutta la sua intensità a partire dall’annualità 2023, in quanto le operazioni di acquisto effettuate nel 2021 (anno di effettivo avvio delle acquisizioni) si aggiungono a quelle del 2022, e perdurerà fino al 2026/2027 (ossia l’ultimo dei cinque anni in cui è possibile utilizzare i crediti a più veloce recupero, ossia quelli derivanti dal Superbonus).

BLOCCO DEL MERCATO DELLA CESSIONE DEI BONUS FISCALI: EFFETTI MACROECONOMICI

Il blocco delle cessioni dei crediti fiscali derivanti dai lavori di ristrutturazione e riqualificazione del patrimonio abitativo attraverso il ricorso agli incentivi fiscali, sta determinando una crisi con un vero e proprio effetto domino che si sta estendendo a tutta l'economia.

Le imprese di costruzione che non sono riuscite a monetizzare il credito, si trovano in grande difficoltà, poiché la maggior parte di esse ha portato a compimento i lavori, facendo ricorso alle proprie disponibilità finanziarie, trovandosi, così esposte con tutte le controparti coinvolte (fornitori, lavoratori, professionisti, banche). In questo caso, se non verranno sbloccati i crediti nel minor tempo possibile, le imprese falliranno perché i creditori non potranno attendere ulteriormente.

In altri casi, le imprese, non avendo più liquidità, hanno dovuto interrompere i lavori. In questa situazione, qualora le imprese non riuscissero a terminare i lavori entro le scadenze di legge, si troveranno esposte sia verso tutte le controparti, come nel caso precedente, ma anche nei confronti dei propri committenti (famiglia o condominio), con un elevato rischio di contenzioso, dal momento che si troveranno a dover restituire all'Erario ingenti somme di denaro.

Nell'ipotesi in cui il Governo non riuscisse a trovare una soluzione efficace a questo problema nel minor tempo possibile, si stima che **1 miliardo di crediti incagliati produce il blocco di circa 6.000 interventi** (tra unifamiliari e condomini), **con rischio di fallimento di almeno 1.700 imprese di costruzioni e la perdita di circa 9.000 occupati**.

Pertanto, considerando uno stock di crediti fiscali incagliati di **19 miliardi di euro**⁷, gli effetti macroeconomici potrebbero essere estremamente preoccupanti: **32.000 imprese fallite e 170.000 disoccupati in più nel settore delle costruzioni** (che raddoppiano se si considera l'indotto).

Una simile situazione provocherebbe **problemi su circa 115.000 cantieri**, che si tradurrebbero in altrettanti nuclei familiari in crisi.

I bonus, da volano di crescita per il settore delle costruzioni e per l'intera economia, rischiano di innescare velocemente una vera e propria crisi sociale di proporzioni rilevanti.

Il blocco del mercato dei crediti fiscali sta infatti creando una vera e propria crisi sistemica nell'economia italiana: l'impossibilità di cedere sul mercato i bonus determina una carenza di liquidità nelle imprese di costruzioni che le porterà, a brevissimo, al fallimento, o comunque ad un'acclarata crisi anche alla luce della nuova normativa sulle crisi aziendali. Le stesse imprese che sono chiamate a realizzare i lavori del PNRR.

Gli effetti si estenderanno a tutti i settori collegati, ai fornitori, ai professionisti coinvolti, alle banche. Ma colpirà anche le famiglie, i beneficiari degli interventi, con il rischio di decine di migliaia di contenziosi. Rischio che già si sta concretizzando in tutto il Paese.

BLOCCO DEL MERCATO DELLA CESSIONE DEI BONUS FISCALI: PRIORITÀ D'INTERVENTO

Appare quindi indispensabile introdurre soluzioni certe e di immediata attuazione per lo sblocco totale dei crediti pregressi.

Serve una decisione veloce da parte di Governo e Parlamento per approvare misure risolutive. Serve la stessa determinazione e rapidità di azione che ha animato l'Esecutivo nel varare un decreto che, per tempi di approvazione e entrata in vigore, ha battuto anche il leggendario decreto sul prelievo sui conti correnti del '92.

Questo improvviso cambio di regime andrebbe accompagnato da un periodo transitorio che consenta a cittadini, imprese e a tutti i soggetti coinvolti nelle operazioni in corso di portare a termine tali operazioni,

⁷ Stima Governo.

tutelando in tal modo il legittimo affidamento fondato sulla previgente normativa (es. interventi di demolizione e ricostruzione, lavori commessi dagli IACP o in corso nelle zone terremotate).

Per riuscirci, **la soluzione principale e più efficace è utilizzare gli F24 a compensazione dei crediti maturati**, come Ance e ABI hanno proposto da tempo, una misura resa ora possibile anche dalle recenti indicazioni di Eurostat. Occorre inoltre dare immediatamente un segnale forte di fiducia, attivando il circuito degli acquisti da parte delle istituzioni e aziende statali.

La proposta prevede di riconoscere, in via straordinaria e temporanea, la possibilità per le banche e Poste SpA di compensare le somme relative agli F24 della clientela con i crediti di imposta originatisi a seguito del sostenimento, nelle annualità 2021 e 2022, delle spese per gli interventi agevolati con i bonus edilizi, che imprese e contribuenti non sono riusciti ancora a cedere. A tutela dei contratti in corso, lo stesso meccanismo di compensazione dovrebbe essere previsto anche per i crediti d'imposta relativi ad interventi già avviati alla data del 17 febbraio 2023, secondo i criteri individuati dal DL 11/2023.

Si tratta di una misura di carattere straordinario, limitata nel tempo e nella quantità, volta ad evitare la crisi di numerose imprese che hanno praticato lo "sconto in fattura" e dei condomini/persone fisiche che, per effettuare i lavori, hanno fatto ricorso a ingenti finanziamenti, confidando nella possibilità di poter monetizzare il credito mediante il meccanismo della cessione.

Tra l'altro, una simile soluzione non ha impatti sul gettito, stabilendo essa soltanto una differente modalità di utilizzo in compensazione dei crediti di imposta originatisi negli anni 2021, 2022 e 2023, per questi ultimi limitatamente a quelli derivanti da lavori già iniziati. Gli effetti finanziari della misura risultano, pertanto, già compresi nei saldi di finanza pubblica di cui alla Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza (NADEF), approvato dal Governo il 4 novembre scorso.

In una situazione di mercato così complessa e ingessata, almeno fino all'inserimento della misura degli F24 nella legge di conversione del decreto 11/2023, appare **inoltre indispensabile il coinvolgimento immediato delle istituzioni e aziende statali (CDP, RFI, ENEL, ENI, SNAM, Fincantieri, ecc.) sul mercato dei crediti fiscali come soggetti acquirenti**.

Queste aziende possono rivestire un ruolo importante nel processo di alleggerimento dei plafond fiscali degli istituti bancari. L'attività di acquisto di questi crediti ha un rischio estremamente contenuto perché tutti i bonus fiscali hanno superato gli accurati controlli previsti dalla due diligence delle piattaforme specializzate incaricate dalle banche.

IL FUTURO DEI BONUS NELL'IDEA DELL'ANCE

Fermo restando l'obiettivo primario di mettere in sicurezza gli edifici e di migliorarli dal punto di vista energetico, bisogna continuare a privilegiare gli interventi di ristrutturazione di interi edifici, con obiettivi di risultato particolarmente ambiziosi, soprattutto considerati i target ambientali di riduzione delle emissioni di CO2 fissati in Europa e che l'Italia ha condiviso.

Quindi, la prossima riforma dei *bonus* fiscali per la riqualificazione energetica e sismica dovrà favorire politiche e progetti di rigenerazione urbana di lungo periodo e dunque puntare ad un'agevolazione di carattere strutturale.

Inoltre sarà necessario confermare il meccanismo della cessione del credito e dello sconto in fattura, che si sono dimostrati il vero e proprio motore del *bonus*, quantomeno per i soggetti a più bassa capacità reddituale che altrimenti non avrebbero potuto sostenerne il costo economico, con un approccio selettivo finalizzato anche a privilegiare gli interventi più ambiziosi.

Ancora, sempre nell'ottica della sostenibilità sociale, uscendo dalla logica dell'agevolazione potenziata, dovrebbe essere comunque garantita una sorta di finanziamento pubblico che copra l'intero costo

dell'intervento a carico dei soggetti a basso reddito (cd. incapienti), e dovrebbe essere posto un limite un tetto al costo della cessione che incide pesantemente sulla redditività delle nostre imprese.

Pertanto, sul futuro della politica di riqualificazione degli edifici, dopo la risoluzione del blocco dei crediti pregressi, è necessario aprire al più presto un confronto per definire gli strumenti fiscali e finanziari idonei a raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione degli edifici auspicati.