

SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE VI – Finanze e Tesoro

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

Memoria Federcasse

14 febbraio 2023

Sommario

1. La funzione del Credito Cooperativo nell'economia nazionale	3
2. Le varie tipologie di crediti d'imposta contemplate dall'Ordinamento	4
3. I crediti d'imposta di natura incentivante-agevolativa maturati dalle Banche di Credito Cooperativo, Casse Rurali e Casse Raiffeisen	7
4. I crediti d'imposta dei clienti delle Banche di Credito Cooperativo, Casse Rurali e Casse Raiffeisen	9
4.1 <i>L'evoluzione della normativa in materia</i>	11
4.2 <i>Le pronunce dell'Amministrazione Finanziaria e la responsabilità dei cessionari</i>	14
4.3 <i>Le sentenze della Suprema Corte di Cassazione ed il sequestro preventivo impeditivo</i>	15
4.4 <i>Saturazione della capacità fiscale degli istituti di credito per l'assorbimento delle esigenze del mercato</i>	16
5. Temi da affrontare	17
6. Necessità di una "revisione ragionata" degli strumenti fiscali agevolativi	19
6.1 <i>Verso una sistematizzazione delle agevolazioni fiscali e creazione di un "Testo Unico"</i>	21

Signor Presidente, Senatore Massimo Garavaglia

Signore Senatrici, Signori Senatori

La Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo-Casse Rurali-Casse Raiffeisen ringrazia per l'invito a rendere questa audizione nell'ambito dell'***Indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale, con particolare riferimento ai crediti d'imposta.***

1. La funzione del Credito Cooperativo nell'economia nazionale

Federcasse rappresenta le 226 Banche di Credito Cooperativo, Casse Rurali, Casse Raiffeisen (di seguito anche "BCC") che operano capillarmente con 4.096 sportelli in tutto il territorio italiano, in 2.200 Comuni; sono presenti, come unica banca, in 702 Comuni.

Il 31% degli sportelli delle BCC è collocato in Aree interne.

Federcasse svolge la funzione di rappresentanza, promozione e tutela del Credito Cooperativo nei confronti dei diversi interlocutori, cura alcune attività tipiche, come la revisione cooperativa sulle BCC dietro delega di legge per la verifica del rispetto del principio di mutualità prevalente ed è firmataria del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del Credito Cooperativo per oltre 36.000 dipendenti.

Federcasse, inoltre, cura l'attività di formazione tecnico-identitaria e assicura alcuni servizi a beneficio di tutte le realtà del Sistema del Credito Cooperativo.

A fine 2022, il numero dei soci delle BCC era pari a 1.398.027, in crescita del 2,1% per cento su base d'anno (+1,8% a fine 2021).

Gli impieghi lordi a clientela delle BCC sono pari, a fine 2022, a 142,1 miliardi di euro (+2,6% su base d'anno a fronte del +1,5% per cento rilevato nell'industria bancaria).

In termini di quote di mercato, le BCC rappresentano:

- il 23,7% del totale dei crediti alle imprese artigiane;
- il 22,7% del totale erogato per le attività legate al turismo;
- il 22,6% del totale dei crediti erogati all'agricoltura;
- il 14,0% di quanto erogato al settore delle costruzioni e attività immobiliari;
- l'11,1 % dei crediti destinati al commercio.

Le quote di mercato delle BCC costituiscono, inoltre:

- il 25,8% dei finanziamenti alle imprese con 6-20 dipendenti (imprese minori);
- il 18,8% del totale erogato alle famiglie produttrici (micro-imprese).

Gli impieghi delle BCC rappresentano, infine:

- il 15,0% del totale dei crediti alle Istituzioni senza scopo di lucro (Terzo Settore);
- il 9,6% del totale erogato dall'industria bancaria alle famiglie consumatrici.

2. Le varie tipologie di crediti d'imposta contemplate dall'Ordinamento

Nell'ampia categoria dei **crediti d'imposta** sono annoverabili:

- i) quelli derivanti dalla liquidazione di tributi che consistono in vere e proprie **eccedenze d'imposta versata** (in acconto o a saldo) per importi superiori a quelli effettivamente dovuti dal contribuente come emergenti dalle dichiarazioni successivamente presentate (tali **eccedenze** possono essere utilizzate a decomputo di successivi debiti della medesima imposta o, ricorrendone i presupposti, possono essere chieste a rimborso);
- ii) quelli concessi con **finalità perequative**, per **evitare la doppia imposizione** (es. per evitare/limitare la doppia imposizione giuridica internazionale, in caso di imposte pagate all'estero in relazione ad un reddito di fonte estera, tassato definitivamente in Italia);
- iii) quelli con finalità **incentivante-agevolativa** (talvolta, genericamente ricondotti alla locuzione d'uso comune "bonus fiscali"), al fine di sostenere lo sviluppo economico generale oppure determinati settori dell'economia o aree territoriali

(come, ad esempio, i crediti d'imposta per investimenti in ricerca e sviluppo, per l'innovazione tecnologica e per altre attività innovative, i crediti d'imposta per investimenti nel Mezzogiorno, etc.);

- iv) quelli concessi a titolo di **sussidio/ristoro**, in occasione di calamità naturali o altri eventi straordinari (ad esempio: i crediti d'imposta concessi, nel 2022, per mitigare gli oneri connessi al consumo di energia elettrica e gas naturale o i crediti d'imposta concessi nel periodo pandemico per la sanificazione degli ambienti e per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale);
- v) quelli concessi per **finalità extra-tributarie** (a titolo esemplificativo, nel settore bancario, di particolare rilevanza sono i crediti d'imposta derivanti dalla trasformazione di crediti per imposte anticipate IRES ed IRAP – ai sensi dell'articolo 2, commi da 55 a 58 del Decreto Legge 29 dicembre 2010, n. 225 – sono funzionali a garantire una “qualità” patrimoniale sufficiente ad evitare la deduzione dei medesimi crediti per imposte anticipate dal patrimonio di vigilanza; trattasi solo di una diversa modalità di recupero di anticipazioni di imposte versate all'Erario).

Il Legislatore ha progressivamente utilizzato i **crediti d'imposta incentivanti-agevolativi** per riconoscere, ai contribuenti a cui il sostegno è diretto, una mitigazione del relativo debito tributario.

I crediti d'imposta di natura incentivante-agevolativa – costituenti forme di “sostegno” dello Stato concesso ai beneficiari, individuati dalle leggi istitutive dei singoli crediti della specie – determinano di norma un minore versamento delle imposte dovute, alternativamente:

- a) in sede di dichiarazione (c.d. compensazione “interna” o “verticale”),
- b) mediante il modello di versamento unificato F24, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241 (c.d. compensazione “esterna” o “orizzontale”), con i limiti di legge *pro tempore* vigenti.

Salve espresse deroghe, tali crediti non danno diritto a rimborso, anche qualora non risultino completamente utilizzati.

I crediti d'imposta non riducono, quindi, l'onere delle imposte computato nel conto economico dei soggetti che ne beneficiano (in sostanza, non incidono sulla relativa voce "imposte"), ma consentono agli stessi un minore esborso finanziario (grazie appunto a forme di "compensazione" con debiti d'imposta che, in mancanza dei predetti crediti, dovrebbero essere onorati nei confronti dell'Erario)¹.

Nella maggior parte dei casi, i crediti d'imposta costituiscono una misura c.d. "automatica", nel senso che vengono concessi al ricorrere di fattispecie che rientrano nell'ambito delle singole previsioni istitutive dei crediti medesimi, usualmente a seguito della realizzazione di determinati investimenti o del sostenimento di determinati costi per spese correnti.

Di norma, quindi, non occorrono provvedimenti amministrativi per la fruizione di tali crediti d'imposta, diversamente da ciò che accade in caso di concessione di altre forme di "contribuzioni" pubbliche.

Inoltre, i crediti d'imposta consentono di determinare *ex ante* l'ammontare del beneficio per i contribuenti che ne fruiscono e di monitorare, nel tempo, l'impatto in termini di risorse stanziare per finanziare tali crediti.

Ciò diversamente da altre fattispecie di forme di agevolazione fiscale (esenzioni, esclusioni, deduzioni, detrazioni etc.) – che incidono sulla determinazione del reddito imponibile o dell'imposta, e che, pertanto, non permettono di determinare *a priori* il reale "vantaggio fiscale" per il contribuente beneficiario e la correlata effettiva "spesa erariale", dovendo tenere conto di altre variabili che, caso per caso, incidono su tali valori (reddito imponibile ed imposta).

¹ Di norma, i crediti d'imposta costituiscono benefici a cui non corrisponde un provento, nel senso che, in capo ai fruitori, gli stessi crediti non rilevano come componente economico incrementativo del reddito civilistico e della base imponibile ai fini delle imposte sul reddito. Ciò salvo che tali contributi non siano qualificabili "in conto impianti" o "in conto esercizio", a seconda che siano concessi, rispettivamente, a fronte di costi per beni strumentali, ovvero in relazione a spese correnti; in tali casi tali crediti incidono (positivamente) sulla redditività dell'azienda (i contributi, infatti, rappresentano per i beneficiari dei componenti positivi di reddito, che concorrono a formare l'utile d'esercizio).

Sotto un profilo procedurale, lo schema di fruizione dei crediti d'imposta agevolativi è quindi "semplice" nel suo funzionamento e, per questo, di norma, apprezzato dai beneficiari che genuinamente se ne vogliono avvalere, i quali riescono ad ottenere in tempi rapidi la "liquidazione" dell'ammontare del credito, attesa la fruibilità in compensazione di debiti tributari e/o previdenziali.

A prevenzione e contrasto di situazioni patologiche relative alla fruizione di crediti d'imposta è tuttavia necessario prevedere opportuni presidi, da articolare adeguatamente in relazione alle specificità delle singole fattispecie, anche al fine di garantire all'Amministrazione Finanziaria un efficace ed efficiente monitoraggio degli importi fruiti dai Contribuenti.

In sintesi, per quanto sopra detto, **lo strumento del "credito d'imposta" è particolarmente adatto ad incentivare o sostenere ambiti imprenditoriali e/o territoriali che il legislatore intenda valorizzare, costituendo una sorta di "finanziamento" da parte dello Stato.**

Al riguardo, si evidenzia la necessità che ciascun credito incentivante-agevolativo sia inserito in un disegno più ampio di politica fiscale che possa favorire una evoluzione complessiva del sistema economico con effetti positivi sull'occupazione e sul PIL, coerenti con una efficace strategia macroeconomica.

3. I crediti d'imposta di natura incentivante-agevolativa maturati dalle Banche di Credito Cooperativo, Casse Rurali e Casse Raiffeisen

I crediti d'imposta di natura incentivante-agevolativa maturati dalle BCC sono riconducibili essenzialmente ad investimenti in beni strumentali nuovi, agevolati ai sensi dell'articolo 1, commi 1051-1063 della Legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Legge di Bilancio 2021)².

² Dati relativi al 2021.

Si ricorda che tale norma ha riformulato la disciplina del credito d'imposta per gli investimenti in beni strumentali nuovi, destinati a strutture produttive ubicate nel territorio dello Stato; la menzionata disciplina si pone in linea di continuità con il precedente intervento di cui all'articolo 1, commi da 184 a 197, della Legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Legge di bilancio 2020), effettuato nell'ambito della ridefinizione della disciplina degli incentivi fiscali previsti dall'originario "Piano nazionale Impresa 4.0" (poi "Piano Transizione 4.0").

Si tratta di una misura apprezzabile e con elevate potenzialità per le imprese che, tuttavia, **presenta limitazioni oggettive dovute alla tipologia di investimenti agevolati, essenzialmente riconducibili a beni strumentali ad alto contenuto tecnologico, interconnessi nel processo produttivo e principalmente dedicati alla produzione di prodotti, piuttosto che alla realizzazione di servizi (anche bancari).**

L'auspicio al riguardo è che si possa **ampliare l'ambito oggettivo di applicazione della normativa de qua rendendo possibile anche alle imprese diverse da quelle di produzione di beni, la fruizione della misura in esame** (quindi, con riferimento agli investimenti connessi con i processi di innovazione tecnologica nel settore dei servizi, anche bancari).

Altri crediti d'imposta di natura incentivante-agevolativa maturati dalle BCC-CR, sono relativi ad investimenti pubblicitari incrementali (ex art. 57-bis del D.L. n. 50/2017), alle erogazioni liberali in danaro a sostegno della cultura (ex art. 1 del D.L. n. 83/2014) ed alla produzione di opere cinematografiche/televisive (c.d. tax credit cinema).

4.1 crediti d'imposta dei clienti delle Banche di Credito Cooperativo, Casse Rurali e Casse Raiffeisen

Il Credito Cooperativo, al pari degli altri operatori del settore bancario, **assume il ruolo di un vero e proprio “soggetto ausiliario” dell'Amministrazione Finanziaria:**

- nell'**applicare il prelievo tributario** (nel ruolo di sostituto di imposta – attraverso l'applicazione di ritenute alla fonte ed imposte sostitutive – per varie tipologie di reddito) e nella **fornitura di informazioni e segnalazioni funzionali all'attività di monitoraggio, controllo ed accertamento** della stessa Amministrazione;
- nell'**agevolare (ma anche presidiare) meccanismi di funzionamento di specifiche norme che prevedono la fruizione di benefici fiscali da parte dei contribuenti** (il riferimento principale è alla possibilità di questi ultimi di cedere agli intermediari bancari dei crediti d'imposta, in luogo dell'utilizzo della detrazione, per un pari importo, dall'imposta lorda).

In tale ultimo ambito, il Credito Cooperativo ha svolto anche **una funzione importante nel meccanismo di attuazione delle diverse tipologie di “bonus fiscali edilizi”**, istituiti dal Legislatore nel tempo³ e potenziati con il D.L. 19 maggio 2020, n. 34, che ha previsto una disciplina oggetto di molteplici ed articolate variazioni, come si dirà sinteticamente nel prosieguo.

Per “bonus fiscali edilizi” si intendono quelle **agevolazioni riconosciute sotto forma di detrazioni fiscali** – con aliquote variabili ricomprese, a seconda della tipologia di lavori, tra il 50% ed il 110% – a favore di contribuenti che effettuano determinate tipologie di lavori in ambito edile, tra cui le ristrutturazioni e la riqualificazione energetica, ai sensi dell'art. 121 del citato D.L. n. 34/2020.

³ L'opzione per la cessione del credito era stata introdotta dalla Legge di bilancio per il 2016 ed era limitata: i) ai crediti derivanti dalle sole spese per interventi di riqualificazione energetica di parti comuni degli edifici condominiali; ii) ai casi in cui il beneficiario fosse un soggetto c.d. “incapiente” ed il cessionario coincidesse con il fornitore che aveva effettuato gli interventi. Successivamente, con la Legge di bilancio per il 2017 è stata estesa la platea dei cessionari includendo banche ed intermediari finanziari.

Come noto, la normativa richiamata prevede che i soggetti che sostengono – nell’arco temporale 2020-2024 – delle spese per l’esecuzione di interventi edilizi agevolati, possono optare, in alternativa all’utilizzo diretta della predetta detrazione:

- a) per un **contributo sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto ai fornitori**, fino ad un importo massimo pari al corrispettivo stesso, anticipato dai predetti fornitori e **da questi recuperato sotto forma di credito d’imposta**, di ammontare pari alla detrazione spettante; tale credito d’imposta è cedibile ad altri soggetti, compresi gli istituti di credito, senza facoltà di successiva cessione, fatta salva la possibilità di tre ulteriori cessioni solo se effettuate a soggetti c.d. “qualificati” (tra cui le BCC);
- b) per la cessione di un **credito d’imposta di pari ammontare ad altri soggetti, comprese le BCC, senza facoltà di successiva cessione, ad eccezione di tre ulteriori cessioni consentite a favore dei predetti soggetti c.d. “qualificati”**.

In entrambi i casi, è prevista la facoltà per le BCC (al pari di tutti gli altri istituti di credito) di effettuare sempre – e, quindi, anche se non sia esaurito il numero delle possibili tre cessioni di cui sopra – un trasferimento del credito a favore di soggetti diversi dai consumatori o utenti che abbiano stipulato un contratto di conto corrente con la medesima banca cessionaria, senza facoltà di ulteriore cessione.

Il medesimo meccanismo riguarda anche altre tipologie di crediti, tra cui i contributi straordinari riconosciuti, nel 2022, alle imprese energivore ed alle imprese a forte consumo di gas naturale, istituiti con il D.L. 27 gennaio 2022, n. 4 (decreto “sostegni-ter”).

Attraverso l’acquisto dei crediti in esame, le BCC hanno fornito e forniscono liquidità ad imprese e famiglie dei territori aumentando la loro propensione agli investimenti agevolati, la crescita degli stessi investimenti, con conseguente positivo riverbero sul PIL e sull’occupazione.

4.1 L'evoluzione della normativa in materia

Si evidenzia che la disciplina originaria di cui al citato art. 121 del D.L. n. 34/2020 è stata oggetto di molteplici interventi nel tempo, al fine di fornire un presidio antifrode rispetto a fenomeni patologici, di significativa entità, emersi a seguito di controlli effettuati nel 2021.

Originariamente, infatti, era previsto un numero illimitato di cessioni dei crediti in esame che potevano essere effettuate nei confronti di qualsiasi soggetto.

Tale meccanismo ha favorito molteplici tentativi di frodi, per mezzo dell'artificiosa creazione di crediti d'imposta a fronte di lavori inesistenti che venivano successivamente "monetizzati", grazie al meccanismo delle successive plurime cessioni.

Si è quindi generato un "mercato" di crediti pluri-ceduti, ormai privi di un collegamento con i lavori originari, che hanno fatto emergere tali crediti e sulla base dei quali era giustificato il beneficio fiscale.

La molteplicità delle cessioni e degli schemi volutamente articolati hanno reso complicata l'effettuazione di una corretta valutazione dei profili soggettivi ed oggettivi delle operazioni da parte di coloro che acquistavano il credito in buona fede e, in particolare, da parte degli istituti di credito che hanno sia strutturato dettagliate procedure di controllo sia impiantato presidi *ad hoc*, anche affidandosi a soggetti terzi (es. società di revisione legale) sostenendo i relativi costi, sia applicato i corretti e consueti presidi antiriciclaggio.

Alla luce della situazione che si è creata, il legislatore è più volte intervenuto con una serie di correttivi rispetto alla disciplina originaria, alcuni anche molto ravvicinati tra loro.

Un **primo intervento** è stato attuato ad opera del D.L. 11 novembre 2021 n. 157 (c.d. decreto anti-frodi), con cui è stato previsto un rafforzamento dei presidi per la

fruizione dei crediti d'imposta per lavori edilizi (con l'introduzione del comma 1-ter nel citato art. 121 del D.L. n. 34/2020); in particolare è stato previsto:

- l'obbligo di ricorrere a tecnici abilitati di asseverare la congruità delle spese sostenute, anche per le detrazioni d'imposta diverse dai c.d. "super bonus" e "sismabonus";
- l'obbligo per i contribuenti beneficiari delle agevolazioni di richiedere il visto di conformità dei dati relativi alla documentazione che attesta la sussistenza dei presupposti che danno diritto alla detrazione d'imposta per gli interventi agevolabili anche per le detrazioni di imposta diverse dal c.d. "superbonus" e "sismabonus".

Un **secondo intervento** è stato incluso nella Legge di Bilancio per il 2022 (in cui erano state trasposte alcune previsioni del decreto anti-frodi) che ha, tra l'altro:

- prorogato agli anni 2022-2024 la facoltà dei contribuenti di usufruire delle detrazioni fiscali, alternativamente, sotto forma di sconto in fattura o credito d'imposta;
- prorogato al 31 dicembre 2025, la facoltà di esercitare l'opzione per la cessione del credito o per lo sconto in fattura, per le spese sostenute per gli interventi relativi al c.d. "superbonus";
- ampliato il novero delle spese detraibili, includendo anche quelle per le asseverazioni ed attestazioni richieste dalla legge.

Un **terzo intervento** è contenuto nell'art. 28, comma 1-bis del D.L. 27 gennaio 2022, n. 4 (c.d. "sostegni ter") il quale:

- ha eliminato la cessione illimitata dei crediti e previsto il divieto di cessioni ulteriori e successive alla prima, con la possibilità per gli operatori che avevano già acquisito crediti d'imposta di cedere un'ulteriore volta i crediti che alla data del 7 febbraio 2022 (poi differita al 17 febbraio 2022) erano già stati oggetto di precedenti cessioni;
- ha istituito il divieto di cessione parziale, anche per tutte le cessioni successive alla prima, in relazione alle opzioni di sconto sul corrispettivo o cessione del credito comunicate all'Agenzia delle Entrate dal 1° maggio 2022.

Tale terzo intervento normativo – giustificato dalla necessità di porre contrasto ai fenomeni frodatori nel tempo emersi – ha comportato una restrizione del mercato dei crediti con conseguente crisi di liquidità delle imprese che avevano concesso lo sconto in fattura e fatto affidamento sulla possibilità di cessione del credito, improvvisamente limitati dalla predetta norma.

Si è quindi reso necessario un **quarto intervento** – ad opera del D.L. 25 febbraio 2022, n. 13 – con cui è stata prevista la possibilità di effettuare due ulteriori cessioni successive alla prima ma esclusivamente a favore di “soggetti qualificati” (tra cui gli istituti di credito), vincolando tali soggetti al rispetto dell’applicazione delle norme in materia di antiriciclaggio per ogni cessione effettuata (applicazione già ordinariamente garantita dagli operatori del settore).

Tale decreto non è stato convertito e le relative previsioni sono state trasposte in un **quinto intervento** – segnatamente l’art. 10-ter introdotto in sede di conversione del D.L. 4/2022 (“sostegni ter”) – in base al quale è stata anche prevista la proroga al 29 aprile 2022 del termine per la comunicazione all’Agenzia delle entrate dell’esercizio delle opzioni di sconto sul corrispettivo o di cessione del credito (ciò al fine di concedere ai beneficiari maggior tempo per poter accedere allo sconto in fattura o alla cessione del credito per le spese sostenute nel 2021, nonché per le rate residue non fruite nelle detrazioni riferite alle spese sostenute nel 2020).

È poi stato effettuato un **sesto intervento**, per mezzo dell’art. 29-bis del D.L. 1° marzo 2022 n. 17, con il quale è stato consentito agli istituti di credito di effettuare un’ulteriore cessione ma solo a favore di propri correntisti e solo in relazione a crediti per i quali fosse già esaurito il numero delle possibili cessioni.

Successivamente è stato registrato un **settimo intervento**, contenuto nell’art. 14 del D.L. 17 maggio 2022, n. 50 (c.d. “aiuti quater”) che ha riconosciuto agli istituti di credito la facoltà di cedere sempre il credito (quindi a prescindere dall’esaurimento o meno delle cessioni precedenti consentite) a favore di soggetti diversi da utenti e consumatori che abbiano stipulato un contratto di conto corrente bancario con il cessionario, senza facoltà di ulteriore cessione (tali modifiche erano applicabili alle

comunicazioni di prima cessione o dello sconto in fattura inviate all’Agenzia delle Entrate a partire dal 1° maggio 2022, con limitati effetti sui volumi di crediti pregressi, quindi).

Un **ottavo intervento** in materia è da ascrivere al D.L. 18 novembre 2022, n. 176 (c.d. aiuti quater), intervenuto:

- aumentando da due a tre il numero delle possibili cessioni (oltre la prima) in favore di soggetti c.d. “qualificati” (e ferma la possibilità di questi ultimi di una ulteriore cessione a favore di propri clienti non utenti o consumatori);
- modificando le modalità di utilizzo in compensazione dei predetti crediti d’imposta in capo al cessionario degli stessi (in particolare, per taluni interventi, in deroga alla previsione generale, è stato previsto che i crediti d’imposta derivanti dalle comunicazioni di cessione o di sconto in fattura inviate all’Agenzia delle Entrate entro il 31 ottobre 2022 e non ancora utilizzati, possono essere fruiti in 10 rate annuali di pari importo, in luogo dell’originaria rateazione prevista per i predetti crediti, previo invio di una comunicazione all’Agenzia delle Entrate da parte del fornitore o del cessionario). Tale ultima fattispecie risulta inapplicabile per via della mancata pubblicazione, od oggi, del decreto attuativo che la renderebbe esecutiva.

4.2 Le pronunce dell’Amministrazione Finanziaria e la responsabilità dei cessionari

A latere della complessa evoluzione normativa testé rappresentata, si sono registrate alcune pronunce dell’Amministrazione Finanziaria che hanno reso ulteriormente articolato il quadro di riferimento degli operatori. Segnatamente, l’Agenzia delle Entrate:

- dapprima, con la Circolare 23 giugno 2022 n. 23, ha fornito iniziali indicazioni ed una serie di indici sintomatici della mancata diligenza del cessionario nella valutazione dell’effettiva esistenza dei crediti acquistati, che rendeva il medesimo cessionario responsabile solidalmente con il beneficiario originario; da tali interpretazioni discendeva una responsabilità dei cessionari, pari a quella del cedente, per qualsiasi evento che avesse portato alla decadenza dal diritto a fruire dei bonus in questione, a prescindere dall’effettiva concorrenza nella

violazione (si è quindi posto un tema di **responsabilità dei cessionari** che ha complicato il quadro di riferimento);

- successivamente, con la Circolare 6 ottobre 2022 n. 33 ha da un lato definito il concetto di “dolo e colpa grave” per una opportuna chiarezza al riguardo e, dall’altro, ha “declassato” gli indicatori di mancata diligenza, previsti nella Circolare n. 23/E/2022, a meri indizi da verificare, di volta in volta, in sede di controllo specifico.

4.3 Le sentenze della Suprema Corte di Cassazione ed il sequestro preventivo impeditivo

Inoltre, nei mesi di ottobre e novembre 2022 si è registrato un orientamento giurisprudenziale della Suprema Corte di Cassazione⁴ – relativo alla possibilità di sequestro dei crediti in capo al cessionario, anche qualora questi sia estraneo al reato contestato al beneficiario originario – che ha aggiunto ulteriori elementi critici al quadro di riferimento.

Segnatamente, con plurime sentenze, la Corte di Cassazione ha affermato che, anche in presenza della diligenza osservata dal cessionario in buona fede, il credito da bonus edilizi, in presenza di reato, può essere oggetto di sequestro preventivo “impeditivo” (art. 321, comma 1, c.p.p.), in quanto lascia al cessionario la possibilità di utilizzazione dei crediti originanti da fatto illecito e ciò protrarrebbe, o aggraverebbe, le conseguenze del reato.

Il “sequestro preventivo impeditivo” non richiede un collegamento tra il reato e il suo autore, ma il semplice “collegamento tra il reato e la cosa” e potrebbe essere applicato anche con riferimento ai crediti fiscali da bonus edilizi, qualora sia avviata una procedura d’accertamento sulla frode “a monte”, in capo al beneficiario originario della detrazione.

⁴ Cfr. Cassazione sezione terza penale, nn. 40865, 40866, 40867, 40868 e 40869 depositate il 28 ottobre 2022 e n. 42012 depositata l'8 novembre 2022; Cassazione, sezione seconda penale, n. 44647 depositata il 23 novembre 2022.

Ad avviso della Suprema Corte possono, quindi, essere oggetto di sequestro cose di proprietà del cessionario del credito (terzo in buona fede), se la loro disponibilità sia idonea a configurare un pericolo.

Infatti, sempre ad avviso della stessa Corte, l'acquisto del credito, da parte del cessionario estraneo al rapporto originario, avviene a titolo derivativo e non a titolo originario e, pertanto, si "trascina" i presupposti applicativi del beneficio e le eventuali violazioni commesse.

Ne discende che il cessionario non potrà utilizzare – in compensazione o attraverso una nuova cessione – i crediti acquistati in buona fede, fino all'eventuale revoca del provvedimento di sequestro degli stessi, o, in caso contrario, fino alla conclusione di tutti i gradi del giudizio di merito.

4.4 Saturazione della capacità fiscale degli istituti di credito per l'assorbimento delle esigenze del mercato

L'evoluzione normativa, interpretativa e giurisprudenziale sopra evidenziata, unitamente alla notevole adesione delle famiglie e delle imprese alle misure incentivanti in esame e che si sono rivolte agli istituti di credito (tra cui le BCC-CR) per la cessione dei relativi crediti, ha generato una difficoltà da parte di questi ultimi di fare fronte alle richieste della clientela, a causa della "capacità fiscale" (debiti fiscali e contributivi delle banche verso l'Erario) necessaria all'assorbimento di tali crediti.

In altri termini, le banche hanno acquisito crediti fiscali della specie che – unitamente ad altri crediti d'imposta, anche di natura non agevolativa (tra cui, ad esempio, i crediti d'imposta ex DTA), spettanti agli stessi istituti⁵ – coprono pressoché integralmente i propri debiti fiscali e contributi.

⁵ Il riferimento è ai crediti d'imposta originati dalla conversione dei crediti per imposte anticipate (c.d. DTA) iscritti nei bilanci che rappresentano gli importi delle imposte sul reddito "anticipate" all'Erario in conseguenza dell'applicazione di previsioni fiscali e poi convertite, a certe condizioni, in crediti d'imposta, ai sensi dell'articolo 2, commi da 55 a 58 del Decreto Legge 29 dicembre 2010, n. 225 e successive modifiche ed integrazioni. Con tale possibilità di conversione si garantisce una "qualità" patrimoniale sufficiente ad evitare la deduzione dei medesimi crediti per imposte anticipate dal patrimonio di vigilanza.

La saturazione della capienza fiscale degli Istituti di credito – che si manifesterà anche nel 2023 – determina l'impossibilità di assorbire la richiesta di cessione di crediti d'imposta da "bonus fiscali edilizi" da parte di imprese e famiglie.

La conseguenza di tutto ciò, secondo le stime dell'ANCE, potrebbe determinare una crisi di liquidità per circa 25 mila imprese, con conseguenti riverberi negativi sull'occupazione, a causa della impossibilità di trovare acquirenti dei crediti relativi a "bonus fiscali edilizi"⁶.

5. Temi da affrontare

La combinazione degli elementi passati in rassegna – i) il complesso quadro normativo sopra sinteticamente riepilogato, ii) la posizione dell'Amministrazione Finanziaria rispetto alla responsabilità dei cessionari; iii) la posizione giurisprudenziale sui sequestri; iv) la pressoché totale saturazione della capacità fiscale degli istituti di credito – **ha determinato una stasi del mercato dei crediti fiscali in esame.**

Per consentire una ripartenza del mercato dei crediti, si ritiene necessario tenere in attenzione **tre temi.**

Il **primo tema** è quello particolarmente delicato posto dalle menzionate **sentenze della Corte di Cassazione e dovrebbe essere risolto** con un **intervento normativo ad hoc**. Al riguardo si evidenzia che, nell'iter di conversione del D.L. n. 176/2022, è stata presentata una proposta di norma di carattere interpretativo (e, quindi, con effetto retroattivo) volta a chiarire che la mancata sussistenza dei requisiti che danno diritto alla detrazione d'imposta in capo ai beneficiari non comporta la perdita del diritto di utilizzazione del credito d'imposta in capo ai cessionari. Ovviamente ferma la responsabilità amministrativa di questi ultimi per

⁶ Cfr. Latour, Parente, "Bonus casa, fermi 15 miliardi, a rischio 25mila imprese", il Sole24ore di giovedì 2 febbraio 2023, pag. 5.

l'utilizzo del credito d'imposta in modo irregolare o in misura maggiore rispetto al credito d'imposta ricevuto.

Con riferimento al **secondo tema – quello della responsabilità dei cessionari** – gli originari chiarimenti dell'Agenzia delle Entrate, contenuti nella Circolare 23 giugno 2022 n. 23, sono stati poi meglio delineati nella Circolare 6 ottobre 2022, n. 33/E.

Al riguardo, sono intervenute anche delle semplificazioni ad opera dell'art. 33-ter del D.L. n. 115/2022. All'esito delle evoluzioni normative ed interpretative **i rischi di contestazione per i cessionari paiono attenuati ma è un tema rilevante per gli istituti di credito, da monitorare sempre con grande attenzione.**

Rispetto al terzo tema, la saturazione della “capacità fiscale”, si evidenzia che le BCC-CR sono disponibili a proseguire nello svolgimento del proprio ruolo nell'attuazione efficiente delle misure agevolative in commento, anticipando liquidità alle imprese che hanno ceduto i crediti e, quindi, fornendo un importante contributo allo sviluppo del ciclo economico. Ciò a condizione che si trovi una soluzione al tema della predetta saturazione della “capacità fiscale” funzionale ad assorbire i crediti d'imposta da acquistare in futuro.

Al riguardo, Federcasse **condivide la proposta** formulata da **ABI e ANCE** che tende ad individuare **ulteriore capacità fiscale degli istituti di credito**. In sintesi la proposta, che si condivide, prevede la **possibilità di compensare con i crediti d'imposta in esame anche le somme relative agli F24 che la clientela affida agli istituti di credito per il successivo versamento all'Erario.**

L'**incremento della capacità fiscale** in base alla descritta modalità potrebbe essere, almeno in un primo momento, limitata all'**assorbimento degli stock di crediti già presenti sul mercato** (in sostanza quelli che si sono originati nel 2021 e nel 2022 e che le imprese e le famiglie non sono riusciti a cedere e quelli relativi ad interventi già avviati).

Tale intervento, peraltro, avrebbe riverberi positivi sulle condizioni che gli istituti di credito praticano ai primi cedenti, con favorevoli effetti per questi ultimi che beneficerebbero di maggiori risorse da utilizzare per spese ed investimenti.

6. Necessità di una “revisione ragionata” degli strumenti fiscali agevolativi

Uno degli scopi dell’indagine conoscitiva di questa Commissione Finanze e Tesoro è quello di *“identificare gli obiettivi di ogni strumento agevolativo, definire una stima di effetti sul settore interessato, sul PIL in generale, sul gettito, sul debito pubblico, e sull’occupazione”*.

Al riguardo si evidenzia che, dal **“Rapporto programmatico recante gli interventi in materia di spese fiscali”**, redatto ai sensi dell’art. 1 del D.Lgs. 24 settembre 2015, n. 160 ed allegato alla più recente Nota di aggiornamento al Documento Economico Finanziario (NaDEF 2022, come rivista ed integrata il **4 novembre 2022**), si evince che:

- a) i crediti d’imposta che si qualificano come “spese fiscali”, previsti nel nostro Ordinamento, erano complessivamente 61 (a fronte di 592 “spese fiscali” indicate nel rapporto, pari 10,3% del totale, quindi);
- b) il numero di fattispecie di crediti d’imposta fruiti è pari a 89.220 (ciascun contribuente può beneficiare di più forme di credito d’imposta);
- c) la riduzione del gettito fiscale conseguente, stimata per il 2022, 2023 e 2024, ammonta rispettivamente ad 10.264, 8.562 e 6.273 milioni di euro (a fronte di importi complessivi pari a 82.568, 78.142 e 78.471 milioni di euro).

Successivamente è stato pubblicato anche il **“Rapporto annuale sulle spese fiscali 2022”**, redatto ai sensi dell’art. 21, comma 11-*bis* della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, datato **14 novembre 2022**, da cui emerge un aumento delle spese fiscali da 592 a 626.

Le diverse forme di incentivazione fiscale costituiscono importanti strumenti attraverso i quali – in deroga ad un paradigma tributario di riferimento – si attribuisce un trattamento fiscale specifico o preferenziale a determinati contribuenti o categorie di contribuenti.

Tali strumenti sono considerati “spese fiscali”, in quanto determinano un abbattimento del debito d’imposta dei predetti contribuenti che, correlativamente, genera una diminuzione del gettito erariale e che sul bilancio pubblico produce un effetto analogo ad aumenti di spesa.

La definizione di “spesa fiscale” e la relativa misurazione non è agevole.

Solitamente, si annoverano tra le spese fiscali tutte le “deviazioni” rispetto ad una regola fiscale considerata “ordinaria” e generalmente applicabile (c.d. benchmark).

La dottrina ha individuato tre possibili metodologie definitorie:

- i) **l’approccio concettuale** che identifica il sistema fiscale di riferimento con un modello teorico di tassazione e che considera spesa fiscale, ogni deviazione rispetto a tale modello teorico di imposizione;
- ii) **l’approccio** che considera spese fiscali quelle misure che potrebbero essere sostituite con una **equivalente misura di spesa** (c.d. sussidi);
- iii) **l’approccio del benchmark legale** che considera spese fiscali quelle misure che comportano deviazioni rispetto all’ordinamento legale vigente.

Tale ultimo metodo implica di valutare se ciascuna disposizione, anche solo nominalmente “agevolativa”, rappresenti una caratteristica strutturale del tributo, cioè concorra a definirne l’assetto “normale” oppure ne rappresenti una “deviazione”.

Tale analisi implica una serie di valutazioni sia sistematiche sia di dettaglio rispetto alla tipologia di contribuenti interessati dalle misure considerate agevolative, con conseguente valutazione della *ratio* delle norme che giustificano le misure stesse.

La Commissione Tecnica che redige il predetto “Rapporto annuale sulle spese fiscali”, a questi fini, ha scelto di operare sulla base del metodo del *benchmark* legale, stabilendo quindi, caso per caso, se un’agevolazione rappresenti una caratteristica strutturale del tributo che concorra a definirne il suo assetto “normale” oppure se rappresenti una “deviazione” rispetto alla norma.

Tale approccio implica che la Commissione Tecnica escluda dal novero delle spese fiscali tutte quelle misure che abbiano obiettivi “strutturali”: promuovere l’equità del sistema tributario, assicurare la neutralità dell’imposizione, evitare le doppie imposizioni, realizzare una semplificazione del sistema, attuare norme anche internazionali, etc.

6.1 Verso una sistematizzazione delle agevolazioni fiscali e creazione di un “Testo Unico”

L’auspicio è che gli esiti di questa serie di audizioni possano condurre ad una **razionalizzazione e semplificazione del complesso sistema di misure fiscali agevolative** previste nel nostro ordinamento tributario.

In particolare, si dovrebbe **valutare la coerenza sistematica, gli obiettivi ed i risultati (anche in termini di esternalità) di ciascuna misura fiscale ritenuta “agevolativa” distinguendo i benefici veri e propri dalle misure strutturali che solo formalmente sono ricomprese tra le misure “agevolative”**.

La razionalizzazione dovrebbe **riscrivere quindi il panorama delle misure effettivamente “agevolative”** – nell’ambito di una programmazione di politica fiscale di più ampio respiro – ed annoverarle puntualmente nell’ambito di un **apposito testo unico delle agevolazioni tributarie**, che riporti i principi generali e le disposizioni di dettaglio.

Le altre misure definite **solo formalmente “agevolative”** - ma in realtà costituenti disposizioni dedicate a promuovere specifici modelli imprenditoriali - dovrebbero essere, invece, diversamente classificate e più opportunamente collocate nel novero delle **misure strutturali**.



Anche al riguardo, Federcasse resta a disposizione per ogni approfondimento possa essere ritenuto utile e, sin d'ora, si rende disponibile per eventuali contributi in successive fasi.