



CONFINDUSTRIA

Audizione di Confindustria  
sul decreto legge 16 febbraio 2023, n. 11,  
recante misure urgenti in materia di cessione dei crediti

Camera dei Deputati – Commissione Finanze

Audizione Parlamentare

1° marzo 2023

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

Vi ringrazio per l'invito rivolto a Confindustria a partecipare a questa audizione.

Il DL n. 11, varato lo scorso 16 febbraio, pur nel breve spazio di 2 articoli, apporta modifiche dirompenti alla disciplina dei cc.dd. **bonus edilizi**.

Incaselliamo sotto questa etichetta una disciplina composita che ha, nel nostro ordinamento, radici ormai sufficientemente lontane ed è stata oggetto di numerose trasformazioni. Credo sia, pertanto, opportuno, prima di addentrarci nelle osservazioni puntuali sulle modifiche di più stretta attualità, anteporre una riflessione generale sul ruolo "sistemico" di queste agevolazioni.

Gli incentivi per il recupero del patrimonio edilizio e per l'efficientamento energetico, sotto forma di detrazione IRPEF, sono stati introdotti nel nostro ordinamento, sul finire degli anni Novanta, anche per garantire l'emersione di base imponibile.

Più recentemente, dal 2008, tali agevolazioni in favore dei soggetti IRPEF hanno cambiato obiettivo, delineandosi come misure di sostegno indiretto al comparto dell'edilizia inciso duramente, insieme al sistema bancario, dallo scoppio della bolla immobiliare negli USA. Si tenga conto, al riguardo, che il valore aggiunto del settore costruzioni, in Italia, nonostante l'ottimo recupero post pandemia, è ancora nel 2021 del 26% inferiore a quello del 2007.

Da allora, la gamma dei "bonus edilizi", intendendo con tale dicitura le misure agevolative - perlopiù spettanti alle persone fisiche - afferenti agli immobili, è andata crescendo in maniera robusta, e non sempre ordinata.

Abbiamo assistito non solo all'aumento dell'intensità delle agevolazioni in questione, tipicamente riflessa nell'aliquota della detrazione (o del credito) passata, pur per rispondere a diverse esigenze, dal 36% al 110%; ma anche all'ampiezza degli ambiti agevolati (che hanno riguardato, in relazione agli immobili: il recupero, l'efficientamento energetico, la messa in sicurezza in chiave antisismica, l'abbattimento di barriere architettoniche, l'acquisto di arredi e altri beni durevoli, l'installazione di colonnine per la ricarica dei veicoli elettrici, la sistemazione a verde di terrazze e balconi, etc.)

Le ragioni di questo andamento "rafforzativo" dei bonus sono molteplici. Le finalità perseguite (il recupero del vasto patrimonio edilizio italiano, il suo miglioramento ed efficientamento anche energetico), sono (il più delle volte) condivisibili e lodevoli. A ciò va sommata la comprovata capacità della leva fiscale di stimolare la crescita di comparti strategici, *in primis* quello delle costruzioni, in grado di attivare filiere lunghe e - come questa Associazione ha sostenuto e sostiene - di agire da volano per gran parte dell'economia.

Accanto alla disamina di questi aspetti positivi, occorre ammettere – senza imbarazzi – che l'incentivazione fiscale richiede una attenta valutazione iniziale sia sulle modalità di fruizione, sia sulle finalità da perseguire.

La vicenda del superbonus è emblematica di come la pur apprezzabile intenzione originale di creare uno shock nell'economia colpita dagli effetti negativi della pandemia da Covid-19, possa naufragare se non supportata da una avveduta quantificazione dei costi di copertura e da una precisa delimitazione dell'ambito di intervento.

Sin dalla loro introduzione nel 2020, le misure di cui discutiamo oggi sono state oggetto di uno sfiancante susseguirsi di modifiche normative (se ne contano ormai 14 solo sull'art. 121 del DL Rilancio, con interventi di volta in volta "riparatori" di quelli precedenti) che, se da un canto ne hanno migliorato alcuni aspetti (limitando le frodi, contenendo gli impatti economici, chiarendo alcuni aspetti applicativi), dall'altro hanno fortemente disorientato imprese e famiglie nell'opera, non sempre agevole, di comprensione delle norme e di programmazione degli interventi.

Con specifico riferimento ai meccanismi di cessione, facendo anche un altro passo indietro nel tempo, vale la pena ricordare che si era partiti da un approccio restrittivo, disciplinato perlopiù in via amministrativa, che prevedeva due cessioni (essenzialmente a fornitori ed enti finanziari; il riferimento è al regime dei vecchi crediti derivanti dagli interventi di efficienza energetica, - cfr. art. 14 del DL 63/2013 e Circ. AdE n. 11/E del 18 maggio 2018) per poi arrivare con il DL Rilancio del 2020 (art. 121 DL 34/2020) al sistema di cessioni illimitate.

Quest'ultimo ha poi subito il divieto assoluto per le cessioni successive alla prima, in seguito ammorbidito con la facoltà, dopo la c.d. prima cessione "jolly" nei confronti di chiunque, di due ulteriori trasferimenti a favore di banche e intermediari finanziari vigilati.

Nel tempo, siamo giunti ad un'*impasse* nelle operazioni di acquisto dei crediti, cui si è provato ad ovviare con l'apertura ad un'ulteriore cessione da parte di banche ed intermediari finanziari a favore di clienti professionali privati, propri correntisti.

Nel mezzo, si sono innestati vari interventi di prassi da parte dell'Amministrazione finanziaria, oltre a pronunce giurisprudenziali, anche in tema di responsabilità, che hanno contribuito ad aggiungere pezzi ad un puzzle sempre più caotico.

Una vicenda tormentata insomma, di cui non intravediamo la fine. Perché è evidente che anche i recenti interventi necessiteranno, a loro volta, di ennesimi correttivi.

L'impressione è quella di trovarsi a comporre un cubo di Rubik senza ricorrere ad un metodo preciso, rivoltandolo in continuazione nell'impossibilità di far combaciare i colori per sorte.

Venendo agli interventi varati dal Decreto in esame, questi incidono principalmente sul meccanismo di sconto in fattura e, nuovamente, sulla cessione dei crediti, prevedendo, in buona sostanza, un brusco stop per entrambi.

In particolare, si prevede il **blocco degli acquisti** dei crediti di imposta da parte degli enti locali e una indiscriminata inibizione delle operazioni di sconto in fattura e di cessione per

gli interventi per cui, prima dell'entrata in vigore del DL in commento, non fossero stati acquisiti i titoli abilitativi (per questi sopravvive solo l'originaria possibilità di detrazione in dichiarazione dei redditi, a scemuto dell'imposta, dal soggetto che ha commissionato i lavori).

Contestualmente - con una previsione, questa, opportuna – il Decreto interviene sui profili di **responsabilità del cessionario**, escludendola in presenza di un dettagliato *corpus* documentale, salvi i casi di dolo. Questa modifica normativa sulla responsabilità garantisce certezza a chi intende acquistare i crediti: del resto, il tema della responsabilità in solido del cessionario e il rischio di rispondere indirettamente per frodi commesse da altri, era stato uno degli ostacoli alla ripresa della vendita dei crediti "bloccati".

Ma è evidente che l'aspetto più critico del provvedimento è quello connesso al blocco dello sconto in fattura e delle cessioni dei crediti.

L'urgenza dell'intervento normativo appare motivata da una **preoccupazione per la dimensione economica** assunta dai bonus: alla data del 31 dicembre 2022, i crediti di imposta "generati" dalle opzioni di sconto e cessione ammontano già a circa 105 miliardi di euro e si prefigura un loro possibile incremento a 120 miliardi per effetto del termine più ampio (31 marzo 2023) concesso ai contribuenti per comunicare le citate opzioni in relazione alle spese sostenute nel 2022.

I dati vanno, però, esaminati nella loro complessità: questi crediti d'imposta hanno agevolato lavori che in larga parte non sarebbero stati eseguiti e hanno portato nelle casse pubbliche entrate fiscali derivanti da queste attività (quelli sui redditi degli occupati del settore, le imposte indirette su materiali e prodotti, ecc.); i bonus edilizi, infatti, hanno favorito la crescita molto sostenuta del settore delle costruzioni che si è osservata negli ultimi anni in Italia: gli investimenti del settore (a prezzi costanti) risultano aumentati del 72% nel 3° trimestre 2022 rispetto al minimo toccato nel corso del 2020 e, soprattutto, si trovano a valori del 25% superiori al periodo pre-Covid (ma come ho detto prima, il valore aggiunto del settore rimane ancora del 26% sotto i livelli del 2007).

Questa espansione ha avuto risvolti positivi in termini di occupazione nel settore edilizio e sull'occupazione in generale: +213mila occupati in più nel 3° trimestre 2022 rispetto a fine 2019. Non dobbiamo trascurare poi gli effetti sulla filiera: nel 2021 e 2022 l'espansione dell'edilizia ha fatto da traino all'attività di diversi settori dell'industria italiana, come quello della lavorazione dei minerali non metalliferi (cemento, vetro, ceramiche): +5,7% in media nel 2022 rispetto ai livelli pre-Covid (confrontato con il +1,8% per il totale della manifattura).

Ma vi è una condivisibile preoccupazione rispetto agli orientamenti che porteranno le autorità statistiche (Eurostat e, conseguentemente, Istat) a modificare le modalità di registrazione nei conti pubblici di questi incentivi.

L'aver accordato ampia cedibilità ai crediti di imposta li ha resi **asset scambiabili**, con relativa "quasi certezza" di utilizzo e pagamento da parte dello Stato. A fronte di questa

considerazione, le specifiche di Eurostat portano a considerarli crediti “*payable*” (esigibili), a meno che non sia provato che una quantità non trascurabile possa essere sprecata/inutilizzata<sup>1</sup>.

I crediti “*payable*” dovrebbero essere contabilizzati come spese nel Bilancio dello Stato per il loro intero ammontare nel momento in cui sorgono: sostanzialmente man mano che i contribuenti comunicano all’Agenzia delle Entrate l’esercizio dell’opzione che li genera, e non dunque essere ripartiti lungo l’arco temporale più ampio previsto per le detrazioni.

Queste considerazioni, certo imprescindibili, non possono però validare le modalità con cui è stato attuato il repentino blocco delle operazioni di sconto in fattura e cessione.

Far venir meno in poche ore una disciplina – già in parte depotenziata nelle aliquote agevolative – e su cui facevano affidamento numerose famiglie, prima ancora che numerose imprese, non è una buona prassi.

Inoltre, la modifica delle modalità di registrazione nei conti pubblici ha l’effetto generale di anticipare l’impatto dei bonus sul bilancio a esercizi, come quello attuale, in cui risulta sospeso il Patto di Stabilità e Crescita. Ciò significa che consentire ancora la cedibilità anticiperebbe a quest’anno la contabilizzazione di spese che altrimenti graveranno sui prossimi esercizi in cui le nuove regole europee torneranno operative.

È vero che il decreto prevede delle eccezioni per coloro che, alla data del 16 febbraio, siano in possesso di un **titolo abilitativo**; tuttavia, far sostanzialmente quasi coincidere tale termine con la data di entrata in vigore del decreto, ha significato escludere dall’agevolazione anche coloro i quali avessero già posto in essere tutte le attività preliminari all’avvio dei lavori, eventualmente sostenendo oneri, pur senza presentare formalmente i titoli.

Non si è considerato, cioè, che per la maggior parte degli interventi, l’iter che va dalla fase di progettazione all’effettivo inizio dei lavori, passando per le approvazioni condominiali, è inevitabilmente molto lungo, sia per aspetti procedurali sia per tematiche riguardanti la selezione e la reperibilità dei materiali.

---

<sup>1</sup> Si noti, in tal senso, che l’aver previsto nel DL Aiuti-quater, per i crediti derivanti dalle comunicazioni inviate all’Agenzia entro il 31 ottobre 2022, la possibilità di riportare in avanti le quote non ancora utilizzate (in 10 rate annuali di pari importo) ha contribuito a fare venire meno la possibilità di mancato utilizzo di parte dei bonus (requisito che, invece, caratterizza le agevolazioni IRPEF fruibili entro i limiti del debito di competenza dell’esercizio).

Eliminare *tout court* – e senza un ragionevole spazio transitorio - le forme di utilizzo alternative alle detrazioni ha minato l'affidamento, la capacità di programmazione, lo spazio di investimento di tutti gli operatori coinvolti.

Per questo abbiamo in varie occasioni, anche in questi giorni, ribadito la necessità di un preventivo confronto con parti sociali e imprese: la lunga e travagliata storia di questi bonus avrebbe consentito, da tempo, l'avvio di un **tavolo tecnico** per calibrare i pur necessari correttivi, con le esigenze di famiglie e imprese.

Avendo tuonato a lungo prima di iniziare a piovere, speriamo che in questa fase si possa almeno aprire un ombrello.

Innanzitutto, è urgente agire sul **regime transitorio**, con la salvaguardia degli interventi in procinto di essere avviati, per i quali già sono stati sostenuti costi e presi impegni contestualmente alla pubblicazione del DL, nonché per quelli che risultino particolarmente “meritevoli” per le particolari finalità o per i contesti peculiari in cui si collocano.

Nello specifico, occorre tutelare i soggetti che, in piena buona fede, alla data del DL, avevano già **avviato l'iter dei lavori** (ad esempio, avendo acquistato già tutti i materiali per effettuare i lavori o avendo predisposto tutta la documentazione necessaria per ottenere la CILA, oppure avendo già avviato lavori di demolizione e ricostruzione). Merita osservare come tali contribuenti, che avviano i lavori nel 2023, già ricadono in un regime fiscale meno favorevole (detrazione al 90% in luogo del 110%) con la conseguenza che, nei loro confronti, la norma già garantiva quel contrasto di interessi che costituisce il primo argine ad eventuali frodi ed effetti inflattivi “indotti”.

Sarebbe ragionevole prevedere, in sede di conversione in legge del DL, una modifica normativa, volta a confermare la previgente disciplina per tutte le cessioni per le quali, entro 15 o 30 giorni dalla data di conversione in legge del decreto in commento, risulti presentata la CILA o la richiesta di permesso di costruire.

Va, in ogni caso, lasciata aperta la possibilità di usufruire, fino a naturale scadenza degli incentivi, di tali meccanismi per quegli interventi che incidono su immobili in zone particolarmente sensibili, come le zone a rischio sismico, o che abbiano ad oggetto edifici di edilizia popolare (IACP).

Nel dettaglio, quindi, sarebbe necessario confermare la cessione per gli interventi effettuati nei Comuni dei territori colpiti da **eventi sismici** (a partire dal 1° aprile 2009, dove sia stato dichiarato lo stato di emergenza) per i quali la norma già prevede l'aliquota del 110% fino al 2025. La possibilità di fruire del Superbonus fino al 2025 verrebbe concretamente meno in mancanza dello strumento di opzione per i meccanismi di sconto e cessione che, di fatto, ha rappresentato lo strumento grazie al quale hanno avuto inizio i lavori edilizi.

Per lo stesso motivo, è bene porre attenzione sugli interventi effettuati da organizzazioni non lucrative (**ONLUS**), organizzazioni di volontariato (**ODV**) e associazioni di promozione

sociale (**ApS**) che svolgano attività di prestazione di servizi sociosanitari e assistenziali che pure rischierebbero di abbandonare il beneficio.

Così come, sempre con riferimento ai territori a rischio sismico, andrebbe garantito il mantenimento della cessione per coloro i quali siano già in possesso di un titolo abilitativo relativo agli interventi di **demolizione e ricostruzione** collegati al c.d. Sismabonus acquisti.

Il decreto prevede, infatti, che resti possibile l'opzione per sconto o cessione nel caso in cui sia stato registrato il contratto preliminare o il contratto definitivo di compravendita.

È utile notare che, in molti casi, la stipula del contratto preliminare o, addirittura, del contratto di compravendita rappresenta solo l'ultimo atto di una serie di complessi passaggi relativi alla progettazione, alla demolizione dell'esistente, fino alla eventuale negoziazione di mutui con gli istituti bancari. Di conseguenza, ancorare la deroga direttamente a tali contratti, vuol dire eliminare, per interventi, per alcuni versi, già avviati, lo strumento su cui i beneficiari abbiano già fatto affidamento.

Vale la pena, infine, considerare che diversi bonus edilizi (soprattutto i c.d. bonus minori) derivano da interventi di cosiddetta "**edilizia libera**" per i quali non è previsto un titolo abilitativo ma solo che i lavori siano iniziati.

In assenza di specifici chiarimenti, il decreto in commento rischia di escludere dal meccanismo di deroga molti interventi per i quali non è possibile individuare una data di inizio e che si intendono avviati al momento, ad esempio, dell'acquisto dei materiali. Tali lavori potrebbero vedersi negata l'agevolazione partendo solo dopo settimane dalla sottoscrizione dei contratti e dei relativi pagamenti.

È per questo che andrebbe, a nostro avviso, individuato un adempimento che sancisca in maniera inequivocabile – e che non presti il fianco ad eventuali frodi – l'effettuazione dell'intervento agevolabile. Tale momento potrebbe coincidere l'emissione di una fattura, anche di acconto, o con la conclusione di un ordine irrevocabile di acquisto.

L'altra urgenza è quella di garantire lo **smaltimento** (tramite cessioni) dell'ampio stock di crediti già maturati, il cui ammontare è stimato in circa 19 miliardi di euro.

Il mondo manifatturiero che rappresentiamo manifesta ampia disponibilità a fare la propria parte, tramite **piattaforme affidabili e certificate**, nelle operazioni di acquisto di crediti delle imprese fornitrici prive di adeguata capienza fiscale. Si tratterebbe di un intervento significativo al fine di non bloccare l'operatività del settore edilizio e della connessa filiera, mettendo a disposizione dell'intero sistema produttivo la liquidità disponibile.

Chiusa la fase emergenziale, laddove, anche a seguito della decisione definitiva di Eurostat sulla contabilizzazione dei crediti di imposta in oggetto, si dovessero intravedere margini per consentire una qualche forma di **circolazione** delle agevolazioni in oggetto – oggi sospesa – si potrebbe valutare di limitarne l'operatività ad alcuni ambiti precisi.

Si potrebbe, a titolo esemplificativo:

- consentire di riattivare le opzioni di sconto in fattura o cessione solo per alcune tipologie di **contribuenti (es i c.d. incapienti)**, evitando, in questo modo, di bloccare gli interventi che riguardano i condomini nella loro interezza; alternativamente
- consentire un trasferimento delle detrazioni da soggetti incapienti a soggetti con più **ampia capienza fiscale**, all'interno dello stesso condominio;
- limitare il meccanismo ai soli **interventi ritenuti meritevoli** dallo Stato (es. Lavori di messa in sicurezza antisismica) eventualmente circoscrivendo il beneficio solo a territori particolarmente svantaggiati (ciò ridurrebbe significativamente il rischio di frodi e consentirebbe più facili controlli da parte dell'Amministrazione finanziaria sulle cessioni dei relativi crediti).

Al fine di favorire la realizzazione di operazioni anche dopo il 16 febbraio (o del diverso termine che venisse eventualmente fissato in sede di conversione del decreto) occorre definire dei meccanismi che funzionino a regime in assenza della possibilità di cessione alle banche.

Al riguardo si dovrebbe innanzitutto mettere a punto una specifica **misura di garanzia** - anche appoggiandosi su strumenti già esistenti quali il Fondo di Garanzia Prima Casa, il Fondo di Garanzia PMI o la garanzia SACE – che copra i finanziamenti a lungo termine (fino a 10 anni) concessi dalle banche ai condòmini, a un tasso di interesse massimo fissato per legge. La restituzione del finanziamento da parte dei singoli condòmini alla banca avverrebbe sulla base di un piano di ammortamento definito, e a prescindere dalla fruizione del credito d'imposta, che avverrebbe in parallelo e dipenderebbe dall'ammontare dei debiti fiscali degli stessi condòmini.

Con riferimento ai condòmini incapienti, al fine di consentire la realizzazione delle operazioni, andrebbero previste le misure sopra indicate (sconto in fattura, cessione o trasferimento a soggetti con più ampia capienza fiscale all'interno dello stesso condominio) ovvero, in alternativa, un contributo in conto capitale.

Tale intervento, che potrebbe comunque prevedere diverse intensità di supporto in relazione a diversi scaglioni di reddito, potrebbe essere finanziato a valere sul Fondo Sociale Europeo, verificando gli spazi di una misura di questo tipo nell'ambito della annunciata riprogrammazione dei fondi strutturali, in concomitanza col varo di "RepowerEU".

Un più ampio progetto di revisione degli incentivi dovrà essere valutato anche nel contesto degli obiettivi di **decarbonizzazione** ed **efficienza energetica** del settore immobiliare.

Tali obiettivi ci impongono di raddoppiare (+75%) i risparmi di energia attesi nel periodo 2021-2023 rispetto al periodo 2014-2020 grazie alle misure fiscali. L'Italia, infatti, ha 12 milioni di edifici pari a 32 milioni di abitazioni, il 60% delle quali ha oltre 45 anni.

È indispensabile disegnare sin d'ora una nuova strategia di medio-lungo periodo, che faccia leva sulle risorse, sia in termini di capitali che di competenze, dell'intera filiera dell'investimento immobiliare, stabilendo misure di sostegno che prevedano aliquote in grado di dare segnali di prezzo al mercato e allo stesso tempo meccanismi di sconto in fattura e cessione del credito per consentire la più ampia fruizione soprattutto per i soggetti meno capienti finanziariamente.

Una strategia che sia sostenibile per il bilancio pubblico e quindi stabile e duratura per accompagnare in modo graduale e costante la transizione green.

Si potrebbe sfruttare tale occasione per definire una road map per i lavori finalizzati a tali obiettivi, distribuendoli in un arco temporale definito (e non prorogabile), con controlli rigorosi sulle cessioni (anche per il tramite di certificatori esterni) per dare agli operatori un sistema normativo certo e stabile per pianificare i loro investimenti.

A tal riguardo, riteniamo che si debba trovare – chiuso questo capitolo urgente - il giusto contesto per analizzare, con oggettività, il reale impatto delle misure finora poste in campo sull'ammodernamento complessivo dello stock immobiliare italiano, sulla sicurezza antisismica e sull'efficientamento energetico.