Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

SENATO DELLA REPUBBLICA
VI COMMISSIONE PERMANENTE (FINANZE E TESORO)

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

Audizione del
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

Roma, 17 gennaio 2023

INDICE

1. PREMESSA 3

2. LA "MONETIZZAZIONE" DEI CREDITI DI IMPOSTA TRAMITE LO SCONTO IN FATTURA E LA CESSIONE DEL CREDITO DI IMPOSTA: L'EVOLUZIONE NORMATIVA 4

3. LE PROPOSTE DEL CNDCEC PER UNA DISCIPLINA IN CERCA DI STABILITÀ TRA POSIZIONI ESTREME DI DIBATTITO E SOSTENIBILITÀ PER LA FINANZA PUBBLICA 8

1. PREMESSA

Signor Presidente, Signori Senatori,

si desidera innanzitutto ringraziare per la presente convocazione in audizione dello scrivente Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (CNDCEC) nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti di imposta, che codesta ecc.ma Commissione parlamentare ha deciso di avviare alla luce della scelta del legislatore di indirizzare, con sempre maggiore frequenza, il sostegno pubblico a imprese e famiglie prevalentemente attraverso lo strumento fiscale del credito di imposta, che ha conosciuto negli ultimi anni un utilizzo molto ampio e variegato.

Utilizzo alimentato altresì dall'ampio ricorso da parte dei contribuenti alla facoltà di avvalersi di modalità di fruizione del beneficio fiscale, alternative alla detrazione diretta in dichiarazione delle spese agevolate, quali lo sconto del fornitore sul corrispettivo delle spese agevolate da fatturare (e correlata cessione allo stesso della detrazione o del credito maturato) ovvero la cessione del corrispondente credito di imposta a soggetti terzi (principalmente, banche e intermediari finanziari), il cui perimetro di applicazione è stato peraltro sensibilmente ampliato dal legislatore negli ultimi anni[1].

Tali istituti hanno consentito ai contribuenti di "monetizzare" celermente i benefici fiscali loro riconosciuti in un arco temporale generalmente piuttosto prolungato (dieci anni, ad esempio, per le detrazioni relative agli interventi di recupero del patrimonio immobiliare esistente

c m e l i l c o n t r i b t (o) 1 0 ( ) - 5 4 (d i) - 2 (e t (t) 1 1 (o .) - 5 4 ((

leg(e)-3(n.e)10( )-213,4o del

d i c l i m e n r e r e s c o n o ( ) T E T B T 1 0 0 1 1 2 7

forme di agevolazione tributaria alla luce dell'architettura complessiva del sistema tributario nonché in base agli obiettivi economici più generali e di individuare gli strumenti agevolativi più adeguati anche attraverso la proposta di una riforma di semplificazione e razionalizzazione legislativa, con la definizione dei criteri di stima degli effetti sul settore interessato, sul PIL in generale e sul gettito.

2. LA "MONETIZZAZIONE" DEI CREDITI DI IMPOSTA TRAMITE LO SCONTO IN FATTURA E LA CESSIONE DEL CREDITO DI IMPOSTA: L'EVOLUZIONE NORMATIVA

Nonostante tutta l'attenzione mediatica degli ultimi anni sia stata catturata dal c.d. superbonus, con l'evocativa misura del 110 per cento, ciò che davvero ha determinato il "salto di qualità" nell'utilizzo delle agevolazioni relative al recupero del patrimonio immobiliare esistente, è l'altra misura, senza la quale anche lo stesso superbonus sarebbe stato nulla più che un ennesimo rilancio al rialzo di percentuali di detrazione che già negli anni precedenti erano state portate dal legislatore, ad esempio, sino all'85 per cento per i cosiddetti ecobonus e sismabonus e al 90 per cento per il c.d. bonus facciate.

Sono, infatti, le opzioni per lo sconto in fattura e per la cessione del credito di imposta che hanno fatto passare in particolare i bonus edilizi dalla logica operativa tradizionale, in cui prima si sostengono tutte le spese e poi le si recuperano magari anche per intero, ma comunque su un orizzonte temporale di cinque o addirittura dieci anni (sempre che si abbia, lungo tutto questo arco temporale, una imposta lorda sul reddito "capiente" rispetto alle detrazioni che possono essere poste a scomputo di essa), ad una logica operativa estremamente più appetibile, in cui alternativamente:

- le spese si recuperano "immediatamente", perché è possibile rivolgersi a banche, *player* finanziari o altri soggetti terzi e "monetizzare" il beneficio (al netto dello sconto finanziario applicato da controparte), cedendolo, con maturazione di un corrispondente credito di imposta in capo al cessionario, il quale può utilizzare detto credito in compensazione con i propri tributi e contributi, ovvero cederlo a terzi a sua volta;
- le spese nemmeno si sostengono, perché il beneficio viene anticipato in fattura dal fornitore, mediante un apposito sconto sul corrispettivo che si traduce per quest'ultimo in un credito di imposta che può utilizzare in compensazione con i propri tributi e contributi, oppure può "monetizzare" (al netto dello sconto finanziario applicato da controparte) cedendolo a banche, *player* finanziari o altri soggetti terzi.

Il volume degli investimenti ammessi a detrazione sino al 31 dicembre 2022 (62,5 miliardi di euro per il solo super-ecobonus del 110 per cento, come risulta dai dati ufficiali dell'Enea), in due anni di operatività della disciplina delle opzioni in oggetto, dicono tutto sull'evidente accelerazione che queste misure hanno determinato sul fronte dell'utilizzo dei bonus edilizi.

Purtroppo, i volumi di frodi all'attenzione delle competenti autorità, per opzioni esercitate e crediti di imposta generati a fronte di lavori in realtà inesistenti, ha evidenziato anche le pecche di una normativa scritta, in origine, senza prevedere i necessari controlli preventivi per evitare comportamenti fraudolenti, nonché di talune prassi operative seguite da alcuni *player* finanziari che non hanno evidentemente compreso i rischi di rendersi sponde involontarie di frodi cui, con tali prassi, si esponevano.

A quest'ultimo riguardo, va tuttavia opportunamente precisato che le frodi si sono concentrate sui bonus diversi da quelli ammessi a detrazione del 110 per cento (principalmente bonus facciate e, in misura minore, ecobonus ordinario) e ciò perché per il superbonus il decreto-legge n. 34 del 2020 ha previsto, fin dall'origine, un "kit" di controlli preventivi decisamente rigoroso (asseverazione tecnica con copertura assicurativa e visto di conformità attestante la presenza della documentazione e dei requisiti richiesti per fruire della detrazione), sufficiente a evitare gran parte delle frodi.

Dai dati diffusi dall'Agenzia delle entrate il 10 febbraio 2022 risulta che dei 4,4 miliardi di euro di frodi constatate al 31 dicembre 2021 quasi la metà riguardano il c.d. bonus facciate (46 per cento), seguito da ecobonus (34 per cento), bonus locazioni (9 per cento) e sismabonus (8 per cento), per un totale relativo ai c.d. bonus edilizi "ordinari" del 97 per cento, mentre si riferiscono al superbonus per il solo restante 3 per cento del totale.

Considerato che bonus facciate e superbonus hanno sviluppato sino alla fine del 2021 circa 13 miliardi di euro ciascuno di crediti d'imposta cedibili, ne consegue che le frodi hanno riguardato il 15,7 per cento dei crediti generati dal bonus facciate e soltanto l'1,02 per cento dei crediti generati dal superbonus.

La ragione per cui le frodi si sono concentrate sul bonus facciate e in generale sui bonus "ordinari" (97 per cento), anziché sul più "generoso" superbonus (3 per cento), è rinvenibile, come anticipato, nella circostanza che per i primi, a differenza del secondo, la "monetizzazione" delle detrazioni tramite le opzioni per lo sconto in fattura e la cessione del credito d'imposta non sono state inizialmente subordinate ai controlli di tipo preventivo (attestazioni tecniche e visto di conformità dei professionisti abilitati), previsti invece, sin dall'origine, per la cessione e lo sconto del superbonus.

Per il bonus facciate, inoltre, non sono stati previsti neppure tetti massimi alle spese agevolabili, con conseguente esposizione al rischio di lievitazione del costo degli interventi oltre il valore normale di mercato.

Il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, sin dall'approvazione nel maggio 2020 delle norme in commento, ha invocato la necessità che anche la cessione e lo sconto dei bonus edilizi "ordinari" fossero subordinati al rilascio del delle asseverazioni e attestazioni tecniche e del visto di conformità, nella consapevolezza – purtroppo inizialmente non condivisa dal legislatore – che la proposta non rappresentasse una richiesta corporativa per favorire i professionisti abilitati al rilascio di tali certificazioni, ma era opportunamente rivolta a dare maggiori garanzie contro le frodi, valorizzando in tal modo quelle funzioni di rilevante interesse pubblico che il legislatore attribuisce ai soli professionisti iscritti in Ordini vigilati dal Ministero della giustizia, per le garanzie di competenza e indipendenza che essi danno e che trovano rispondenza nelle rigorose regole di controllo pubblico cui gli stessi sono sottoposti sia nella fase di accesso alla professione, sia nella successiva fase di svolgimento dell'attività.

La proposta del Consiglio nazionale dei Commercialisti è stata recepita soltanto sul finire del 2021 con il decreto-legge 11 novembre 2021, n. 157 (c.d. «decreto anti-frodi») – confluito nella legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio 2022) –, quando purtroppo per oltre un anno i malintenzionati hanno potuto mettere in atto le loro condotte fraudolente, sfruttando anche il comportamento di chi, in assoluta buona fede, ha involontariamente fatto da sponda ai frodatori seriali, accettando di acquisire crediti d'imposta da chicchessia senza dotarsi di adeguate procedure di controllo documentale e antiriciclaggio, implementate invece dalla quasi totalità degli istituti di credito, in conformità alle indicazioni fornite dall'Unità di Informazione Finanziaria con la comunicazione dell'11 febbraio 2021, che ha richiamato la

precedente comunicazione del 10 novembre 2020 con la quale le cessioni di crediti fiscali fittizi erano state già incluse negli "schemi rappresentativi di comportamenti anomali concernenti operatività connesse con illeciti fiscali".

Con il decreto anti-frodi del novembre 2021, il legislatore è dunque intervenuto per serrare le fila della normativa rispetto a quei "varchi" in cui era sempre più evidente che fossero in molti (e molto organizzati) i malintenzionati che vi si inserivano, così da creare i presupposti per consentire anche una proroga sino a tutto il 2024 (2025, per il superbonus) non solo della generalità dei bonus edilizi (ad eccezione del bonus facciate, prorogato solo al 2022 e depotenziato dal 90 al 60 per cento), ma anche delle modalità alternative di loro fruizione mediante le opzioni per lo sconto sul corrispettivo o per la cessione del credito.

All'inizio del 2022, però, di fronte a numeri sempre più allarmanti sul versante delle presunte frodi già perpetrate all'attenzione delle competenti autorità, con tanto di sequestri di crediti di imposta per miliardi di euro, il legislatore è tornato sulla materia con un tasso di lucidità decisamente inferiore a quello di poche settimane prima soltanto, trascinando in uno stato di significativa incertezza operativa anche tutti quegli attori della filiera (privati, imprese e intermediari finanziari) che con le frodi non avevano avuto nulla a che fare e avrebbero voluto semplicemente continuare a comportarsi nei corretti termini in cui si erano sino ad allora comportati.

Nel dichiarato intento di evitare cessioni dei crediti di imposta a catena, l'articolo 28 del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, ha disposto così il totale divieto delle cessioni successive alla prima. Tale limitazione alla "circolazione" dei crediti d'imposta ha immediatamente bloccato l'operatività di imprese e contribuenti che, in assoluta buona fede, stavano effettivamente realizzando gli interventi agevolati e che, avendo fatto affidamento sulla possibilità di cedere i crediti acquisiti, finivano così per subire indirettamente le frodi commesse da altri, in seguito alla sopravvenuta indisponibilità degli istituti di credito ad acquisire crediti che dovevano essere necessariamente utilizzati in compensazione entro la fine dell'anno, avendo il legislatore impedito l'ulteriore cessione del credito d'imposta acquisito.

L'eccessivo rigore della disciplina ha immediatamente imposto un intervento "riparatore" con l'articolo 1 del decreto-legge 25 febbraio 2022, n. 13, non convertito e il cui testo è confluito nell'articolo 28 del decreto-legge n. 4 del 2022, come modificato in sede di conversione dalla legge 28 marzo 2022, n. 25, che ha previsto:

- la possibilità di effettuare, dopo la c.d. prima cessione *jolly* nei confronti di chiunque, due ulteriori cessioni dei crediti a favore di banche e intermediari finanziari iscritti all'albo previsto dall'articolo 106 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, di società appartenenti a un gruppo bancario iscritto all'albo di cui all'articolo 64 del predetto testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia ovvero di imprese di assicurazione autorizzate ad operare in Italia ai sensi del codice delle assicurazioni private, di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209;
- il divieto di cessioni parziali successive per i crediti derivanti dall'esercizio delle opzioni (prima cessione del credito o sconto in fattura) comunicate all'Agenzia delle entrate a partire dal 1° maggio 2022.

Tali modifiche non hanno tuttavia sbloccato l'operatività del settore, per cui il legislatore è intervenuto nuovamente con l'articolo 29-*bis* del decreto-legge 1 marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 2022, n. 34, che ha elevato a quattro il numero di cessioni ammesse, in particolare permettendo un'ultima cessione, da parte delle sole banche, in favore dei soggetti coi quali abbiano concluso un contratto di conto corrente. Tale novità si è resa

applicabile soltanto alle comunicazioni della prima cessione del credito o dello sconto in fattura inviate all'Agenzia delle entrate a partire dal 1° maggio 2022.

L'articolo 14 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, ha in seguito modificato ulteriormente l'articolo 121 del decreto-legge n. 34 del 2020, stabilendo che alle banche, ovvero alle società appartenenti ad un gruppo bancario iscritto all'albo, sia sempre consentita la cessione a favore di soggetti diversi dai consumatori o utenti, come definiti dall'articolo 3, comma 1, lettera a), del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, che abbiano stipulato un contratto di conto corrente con la banca stessa, ovvero con la banca capogruppo, senza facoltà di ulteriore cessione da parte dei suddetti clienti.

Purtroppo, anche quest'ultimo intervento normativo non ha sortito gli effetti auspicati, come testimoniato dalla presa di posizione della quasi totalità delle banche che hanno comunicato il blocco delle procedure di acquisto dei crediti d'imposta.

A rendere ulteriormente problematica la situazione, si è posta anche l'interpretazione dell'Agenzia delle entrate che, nella circolare n. 23/E del 23 giugno 2022 (par. 5.3), ha ritenuto sussistente la responsabilità in solido del fornitore o del cessionario del credito di imposta nelle ipotesi di concorso nella violazione allorquando questi ultimi abbiano omesso il ricorso alla specifica diligenza richiesta, attraverso la quale sarebbe stato possibile evitare la realizzazione della violazione e l'immissione sul mercato di liquidità destinata all'arricchimento dei promotori dell'illecito. Al fine di valutare la sussistenza o meno del profilo della diligenza del cessionario, in punto di configurabilità del concorso nella violazione, l'Agenzia delle entrate ha individuato i seguenti indici relativi ai profili oggettivi e soggettivi dell'operazione di compravendita ritenuti sintomatici della falsità del credito:

i. assenza di documentazione o palese contraddittorietà rispetto al riscontro documentale prodotto;
ii. incoerenza reddituale e patrimoniale tra il valore e l'oggetto dei lavori asseritamente eseguiti e il profilo dei committenti beneficiari delle agevolazioni in esame;
iii. sproporzione tra l'ammontare dei crediti ceduti ed il valore dell'unità immobiliare;
iv. incoerenza tra il valore del credito ceduto e il profilo finanziario e patrimoniale del soggetto cedente il credito qualora non primo beneficiario della detrazione;
v. anomalie nelle condizioni economiche applicate in sede di cessione dei crediti;
vi. mancata effettuazione dei lavori.

L'indeterminatezza della gran parte dei richiamati criteri ha ingessato ulteriormente la circolazione dei credi di imposta, al punto tale da rendere necessario l'ennesimo intervento legislativo con l'articolo 33-*ter* del decreto legge 9 agosto 2022, n. 115, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2022, n. 142, al fine di precisare che la responsabilità in solido del fornitore e dei cessionari, nel caso di operazioni di cessione di agevolazioni indebitamente fruite, è limitata al caso di concorso nella violazione con dolo o colpa grave. Per i crediti oggetto di cessione o sconto in fattura sorti prima del 12 novembre 2021 (dara di introduzione degli obblighi di acquisizione dei visti, delle asseverazioni e delle attestazioni per i bonus edilizi diversi dal superbonus), la norma ha disposto inoltre che, il cedente, a condizione che sia diverso dai soggetti qualificati (banche e intermediari finanziari, società appartenenti a gruppi bancari, o imprese di

assicurazione autorizzate in Italia) e che coincida con il fornitore, per limitare la responsabilità in solido del cessionario ai soli casi di dolo e colpa grave deve acquisire, ora per allora, la documentazione richiesta *ex lege*.

Alla luce di tale nuova disciplina, l'Agenzia delle entrate, con la circolare n. 33/E del 6 ottobre 2022 (par. 2 e 3), ha fornito una più specifica chiave di lettura degli indici di diligenza in capo agli acquirenti dei crediti d'imposta, specificando che la colpa grave ricorre quando il cessionario abbia omesso, in termini "macroscopici", la diligenza richiesta, come, ad esempio, nel caso in cui l'acquisto dei crediti sia stato eseguito in assenza di documentazione richiesta a supporto degli stessi o in presenza di una palese contraddittorietà della documentazione prodotta dal cedente (ad esempio, nel caso in cui l'asseverazione si riferisca a un immobile diverso da quello oggetto degli interventi agevolati).

Da ultimo, con l'articolo 9 del decreto-legge 18 novembre 2022, n. 176 – convertito in legge il 13 gennaio 2023 e in corso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale –, nel testo modificato in sede di conversione, è stata riconosciuta altresì, nei casi di cessione dei crediti d'imposta legati al superbonus, la possibilità di un allungamento dei termini per avvalersi dell'agevolazione, con l'obiettivo di aumentare in tal modo la capienza fiscale del cessionario. È stato previsto infatti che, limitatamente ai crediti d'imposta le cui comunicazioni di cessione o di sconto in fattura sono state inviate all'Agenzia delle entrate entro il 31 ottobre 2022, sia possibile ripartire l'utilizzo del credito residuo in 10 rate annuali.

Contestualmente, è stato innalzato il limite (portandolo da due a tre) del numero di cessioni del credito previste per gli interventi di efficientamento energetico e recupero edilizio, con la conseguenza che dopo la prima cessione, il credito può essere ceduto ancora al massimo per tre volte nei confronti di soggetti qualificati ovvero banche, intermediari e assicurazioni. Quest'ultima disposizione si applica retroattivamente anche ai crediti di imposta oggetto di comunicazione di cessione del credito o dello sconto in fattura inviate all'Agenzia delle entrate in data anteriore a quella di entrata in vigore della legge di conversione del decreto n. 176 del 2022.

Infine, è stato previsto l'intervento di SACE a garanzia dei prestiti che le banche concederanno alle imprese per trasformare in liquidità i crediti acquisiti a seguito di interventi rientranti nella disciplina del superbonus.

In particolare, la norma prevede che la SACE può concedere le garanzie di cui all'articolo 15 del decreto legge n. 50 del 2022 in favore di banche, di istituzioni finanziarie e di altri soggetti abilitati all'esercizio del credito in Italia, per finanziamenti sotto qualsiasi forma, strumentali a sopperire alle esigenze di liquidità delle imprese con sede in Italia rientranti nella categoria del codice ATECO 41 (costruzione di edifici residenziali e non residenziali) e 43 (lavori di costruzione specializzati) che realizzano interventi rientranti nella disciplina del superbonus.

3. LE PROPOSTE DEL CNDCEC PER UNA DISCIPLINA IN CERCA DI STABILITÀ TRA POSIZIONI ESTREME DI DIBATTITO E SOSTENIBILITÀ PER LA FINANZA PUBBLICA

Il rallentamento, per non dire la vera e propria paralisi, degli acquisti dei crediti di imposta presenti nei cassetti fiscali dei beneficiari che hanno sostenuto le spese agevolate, oppure dei fornitori che hanno applicato ai primi lo sconto in fattura, che è seguito a tale stato di significativa incertezza operativa, può essere superato soltanto restituendo un minimo di stabilità all'intelaiatura normativa e costruendo, ciascun attore per la propria parte, un contesto di prassi operative che definisca in modo puntuale il perimetro dei controlli che competono a ciascuno e la portata delle responsabilità che possono discendere dal mancato assolvimento di tali obblighi.

Se è vero infatti che l'assenza di controlli preventivi e di accuratezza nella stesura delle norme ha determinato frodi per miliardi di euro, è anche vero che l'instabilità e l'incertezza normativa sta producendo crisi finanziarie di imprese e famiglie per miliardi di euro altrettanto gravi con il rischio, più che tangibile, di trasformare misure nate per sostenere l'economia in un micidiale *boomerang* economico e sociale.

Il dibattito che concerne i bonus edilizi e la loro "monetizzazione" diretta (mediante cessione del credito a terzi) o indiretta (mediante sconto applicato in fattura del fornitore che può poi cedere a terzi il corrispondente credito) è sempre più polarizzato tra:

- chi non vuole in alcun modo avallare norme che favoriscano il rilancio della concreta operatività delle agevolazioni "maggiorate" (tipo superbonus), perché, pur riconoscendo come ormai superata la "questione frodi", ne afferma l'assoluta insostenibilità prospettica per il bilancio dello Stato;
- chi ritiene non soltanto doveroso mettere in condizione le banche e gli altri *player* finanziari di poter assorbire tutte le offerte di cessione di crediti di imposta lecitamente maturati dai contribuenti in relazione alle spese sostenute nel periodo di vigenza delle agevolazioni, ma anche opportuno estenderne ulteriormente nel tempo l'ambito di applicazione, perché ritiene viceversa che il costo per il bilancio dello Stato sia adeguato e sostenibile rispetto al "ritorno" che questi strumenti agevolativi determinano per lo Stato medesimo, in termini di impatto sul PIL e di entrate sul volano economico determinato dal superbonus e dagli altri bonus edilizi.

A quest'ultimo riguardo, il CNDCEC in collaborazione con la Fondazione Nazionale di ricerca dei Commercialisti ha effettuato una approfondita analisi degli effetti di finanza pubblica dei bonus edilizi nonché una stima alternativa del costo lordo per lo Stato e dell'effetto fiscale indotto dal superbonus del 110 per cento, nel documento, che viene qui allegato per la consultazione da parte di codesta Ecc.ma Commissione parlamentare, dal titolo "*L'impatto economico del superbonus 110% e il costo effettivo per lo Stato dei bonus edilizi*", pubblicato il 22 dicembre 2022.

La ricerca mostra come, nel biennio 2020-2021, a fronte di un euro di uscita finanziaria pubblica in termini di crediti o detrazioni fiscali riconosciuti ai contribuenti, grazie agli effetti moltiplicativi in termini economici, ne ritornano 43,3 centesimi, sicché il costo netto per lo Stato è pari a 56,7 centesimi.

La ricerca si è soffermata altresì sui principali dati di contabilità nazionale relativi all'anno 2021. In particolare, sui dati relativi a PIL, valore aggiunto, investimenti, occupazione e fatturato delle imprese. Nel 2021, il settore delle Costruzioni ha incrementato la produzione totale del 20,2 per cento e il valore aggiunto del 21,6 per cento. Quest'ultimo è stato 3,2 volte più alto del tasso di crescita totale dell'economia. Nel biennio 2020/21 interessato dalla pandemia, il valore aggiunto del settore costruzioni è cresciuto del 14,7 per cento a fronte di un calo di quello totale dell'economia del 2,3 per cento. In termini assoluti e a prezzi costanti, cioè al netto dell'inflazione, la produzione si è incrementata di 35,8 miliardi di euro, mentre il valore aggiunto è aumentato di 13,9 miliardi di euro. Gli investimenti in abitazioni nel 2021 sono aumentati del 26 per cento a fronte di un incremento nell'intera economia del 17 per cento. L'occupazione è cresciuta del 6 per cento contro il +0,6 per cento dell'intera economia. Il fatturato delle imprese, misurato solo per le società di capitali, è aumentato, sempre nel 2021, del 39,5 per cento contro il +25,7 per cento del totale. Inoltre, i dati di contabilità nazionale del 2021 sull'occupazione mostrano un incremento particolarmente significativo delle ore lavorate nel settore delle costruzioni (+20 per cento) rispetto a un incremento più contenuto delle posizioni lavorative (+8 per cento), segno

che il settore ha fatto ampio ricorso a ore di lavoro straordinario piuttosto che all'incremento dei posti di lavoro. Il che dimostra, in modo evidente, che le imprese, almeno nel 2021, sono state restie a pianificare incrementi di posizioni lavorative che invece potrebbero essere agevolate da una maggiore stabilità degli incentivi edilizi.

Il documento offre dunque dati e considerazioni tecniche che potranno essere d'ausilio al decisore politico per individuare in modo obiettivo un credibile punto di caduta nel dibattito sul futuro del superbonus e favorire valutazioni più consapevoli e scevre da posizioni preconcette in merito all'utilizzo dei crediti d'imposta quale strumento di incentivazione fiscale di politiche economiche e di sostenibilità ambientale che presentano impatti estremamente rilevanti per imprese e famiglie, oltre che per il bilancio dello Stato.

L'auspicio del Consiglio nazionale è che si possa rendere strutturale il superbonus, così come altre agevolazioni fondamentali per il rilancio dell'economia quale il credito d'imposta per i nuovi investimenti delle imprese. Per quanto concerne il superbonus, a tal fine sono da accogliere favorevolmente gli interventi tesi a ridurre la percentuale di detrazione che, oltre a rendere più sostenibile la misura per le casse erariali, innescano anche il necessario contrasto di interessi tra imprese e committenti, evitando così ingiustificati rialzi dei prezzi nel comparto dell'edilizia.

Se la volontà sarà quella di garantire una maggiore stabilità dell'agevolazione, per incentivare l'avvio di nuovi interventi sarà comunque necessario che l'aliquota della detrazione resti comunque allettante e che siano confermate le opzioni alternative per lo sconto in fattura e la cessione del credito. Altrettanto importante, infine, è che si giunga ad una profonda semplificazione del quadro normativo di riferimento, preservando e valorizzando l'importante ruolo di garanzia dell'interesse pubblico svolto dai professionisti in varia misura coinvolti nel processo stesso.

È necessario pertanto modificare l'attuale quadro normativo con la massima urgenza, al fine di superare, quanto prima, la grave crisi di liquidità che sta colpendo il settore dell'edilizia e l'intera filiera delle costruzioni, mettendo a rischio cantieri già aperti e interventi pianificati da tempo.

Onde poter preservare l'indispensabile strumento della monetizzazione dei crediti d'imposta, senza sacrificare, nel contempo, le esigenze di contrasto alle frodi, si ritiene indispensabile un intervento normativo che riconosca ai cessionari dei crediti di imposta un maggior termine per l'utilizzo in compensazione dei crediti acquisiti, rimuovendo il divieto di riporto a nuovo del credito attualmente previsto dal terzo periodo del comma 3 dell'articolo 121 del decreto-legge n. 34 del 2020.

Si propone quindi di prevedere che i crediti d'imposta derivanti dagli interventi ammessi al superbonus possano essere riportati a nuovo, ai fini del loro utilizzo in compensazione, sino al sesto periodo di imposta successivo a quello di competenza.

Questa soluzione operativa appare più idonea ad agevolare lo sblocco degli acquisti dei crediti d'imposta in oggetto da parte delle banche senza maggiori oneri finanziari di sconto per i cedenti.

L'attuale formulazione del comma 4 dell'articolo 9 del decreto-legge n. 176 del 2022 consente invece di optare – e, in ogni caso, soltanto per i crediti d'imposta relativi alle comunicazioni di cessione o di sconto in fattura inviate all'Agenzia delle entrate entro il 31 ottobre 2022 – per la "trasformazione" di crediti utilizzabili "rigidamente" in 4 anni in crediti utilizzabili "rigidamente" in 10 anni.

La soluzione proposta di prevedere la riportabilità sino al sesto anno successivo delle eventuali eccedenze delle singole quote annuali di credito che non trovano capienza nell'anno di competenza temporale, mantenendo al contempo un orizzonte temporale di utilizzo dei crediti a 4 anni, ha il pregio infatti, rispetto all'attuale soluzione normativa, di consentire di non modificare le condizioni di sconto applicate dalle banche ai cedenti in sede di acquisto, ma al tempo stesso di incidere positivamente sulla capacità di acquisto dei crediti da parte delle banche, che possono in tal modo ampliare le stime dei propri *plafond* di acquisto, rispetto a quelle attualmente formulate con un approccio ultra-prudenziale (per non rischiare di "perdere" definitivamente eventuali eccedenze relative a singoli anni).

Con la riportabilità sino al massimo al sesto anno successivo, viene nella sostanza confermato l'orizzonte temporale di "diluizione" da 4 a 10 anni prevista dall'attuale formulazione normativa.

Ulteriormente, almeno per i crediti d'imposta relativi alle comunicazioni di cessione o di sconto in fattura relative ad interventi eseguiti fino al 31 dicembre 2022, al fine di consentire lo sblocco dell'ingente *stock* di crediti rimasti incagliati nei cassetti fiscali di imprese e privati cittadini, sarebbe necessario prevedere un meccanismo transitorio e straordinario che consenta agli operatori

- per il sismabonus, momento di presentazione dell'Allegato B, anche non contestuale o antecedente alla data di inizio lavori.

Più in generale, al fine di consentire alle imprese una programmazione degli investimenti di lungo periodo si propone altresì la stabilizzazione del credito di imposta per gli investimenti in beni strumentali nuovi di cui all'articolo 1, commi da 1051 a 1063, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, del credito d'imposta per ricerca, sviluppo, innovazione tecnologica, design e ideazione estetica di cui all'articolo 1, commi da 200 a 202, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 e del credito d'imposta formazione 4.0 di cui all'articolo 1, commi da 46 a 56, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 – come modificato dall'articolo 1, comma 1064, lettere i) ed l), della legge n. 178 del 2020 – , nonché l'estensione a tali agevolazioni della facoltà di optare per lo sconto in fattura e la cessione a terzi del credito di imposta, in analogia a quanto previsto per i bonus edilizi e per altre misure agevolative introdotte nel periodo emergenziale della pandemia.

Riguardo al bonus investimenti, non va dimenticato infatti che, nel periodo 1999-2019, gli investimenti totali sono cresciuti in Italia solo del 66 per cento contro il 118 per cento della zona euro, producendo così un impatto negativo sull'andamento della produttività rispetto al resto d'Europa (cresciuta in Italia del 4,2 per cento per ora lavorata contro il 21,2 per cento e il 21,3 per cento, rispettivamente di Francia e Germania), dati che testimoniano il ritardo degli investimenti pubblici e privati nel nostro Paese e il conseguente rallentamento dei processi di modernizzazione delle filiere produttive e della pubblica amministrazione.

Anche in ragione del persistere della crisi energetica in atto, gli investimenti privati restano fortemente ostacolati dalla mancanza di liquidità, dal ridotto capitale proprio, dall'aumento dell'indebitamento e dal peggioramento degli indici di bilancio che, a sua volta, riduce inevitabilmente la capacità di accesso al credito bancario delle imprese.

Risulta pertanto evidente l'esigenza di assicurare la massima liquidità alle imprese, anche favorendo temporaneamente l'accesso a fonti finanziarie innovative rispetto al passato, vista la straordinarietà del periodo che stiamo attraversando.

La proposta è in linea peraltro con l'impegno assunto dal precedente Governo Draghi con la mozione 1-00366 approvata dal Senato il 13 maggio 2021 di prevedere, nel primo provvedimento utile, che i soggetti beneficiari dei crediti d'imposta per l'acquisto di beni strumentali nuovi, nonché dei crediti d'imposta per ricerca, sviluppo, innovazione e formazione 4.0 possano optare, in luogo dell'utilizzo diretto, per la cessione anche parziale di detti crediti ad altri soggetti, inclusi istituti di credito ed altri intermediari finanziari, con facoltà di successive cessioni, prevedendo il visto di conformità sulla documentazione attestante la cessione.

I vantaggi per le imprese sarebbero notevoli, tra cui quelli di: monetizzare più velocemente il credito d'imposta; accelerare la transizione ecologica e tecnologica; aumentare la capacità di finanziamento; migliorare la produttività; ridurre il rischio di credito del sistema bancario; indirizzare l'eccedenza di liquidità presente negli istituti di credito nell'economia reale; creare nuova occupazione soprattutto giovanile, tenuto conto che gli investimenti in digitalizzazione e innovazione tecnologica sono proprio quelli di maggiore interesse dei giovani.

È evidente dunque che la cedibilità dei crediti d'imposta permette di far crescere l'economia con uno strumento che, se ben calibrato, genera un debito pubblico sostenibile, la cui copertura potrà essere in gran parte compensata dall'aumento di gettito fiscale generato dalla crescita economica provocata dagli incrementi di investimenti derivanti dall'immissione dei crediti d'imposta nell'economia reale.