



Camera dei deputati

XVIII Legislatura

VI Commissione Finanze

Documento di osservazioni e proposte

Indagine conoscitiva sulla disciplina fiscale della cessione del credito d'imposta e dello sconto in fattura di cui all'articolo 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, con particolare riferimento al rapporto con le banche e il sistema finanziario

Roma, 20 giugno 2022

Signor Presidente, Onorevoli Commissari,

un sentito ringraziamento per l'opportunità offerta a Confartigianato, CNA, Casartigiani di dare il proprio contributo su un tema particolarmente sentito dagli operatori, sia per le notevoli ripercussioni che il medesimo comporta sulla liquidità delle imprese sia più in generale sulla crescita economica del Paese.

1. LE CONTINUE MODIFICHE DELLE DISPOSIZIONI: INCERTEZZA PER GLI OPERATORI E CONSEGUENTE BLOCCO DEL MERCATO DEI CREDITI FISCALI

Il D.L. 34 del 19 maggio 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 77 del 17 luglio 2020, ha previsto all'articolo 121 l'opzione per strumenti alternativi all'utilizzo diretto della detrazione relativa alle spese per interventi in edilizia.

Si tratta di una misura che, all'epoca in cui è stata introdotta, era molto ampia: presumeva un numero illimitato di cessioni, che potevano essere effettuate verso qualunque soggetto, compresi gli intermediari finanziari, per la maggior parte delle detrazioni edilizie (escluse solo *bonus* mobili e *bonus verde*).

Si trattava di una misura temporanea, in deroga unicamente per gli anni 2020 e 2021 alle disposizioni "a regime" all'epoca vigenti (D.L. 63/2013), che prevedevano la cessione solo verso soggetti diversi dagli intermediari finanziari (salvo che per i c.d. "incapienti") ed esclusivamente per alcune tipologie di interventi (riqualificazione energetica e alcuni interventi di sicurezza sismica sulle parti comuni).

L'esigenza di contrastare le frodi fiscali e la necessità di combattere il riciclaggio di denaro hanno spinto il legislatore a introdurre, dal mese di novembre 2021, nuovi adempimenti e misure più restrittive: il fine, più che legittimo, è stato tuttavia realizzato con misure drastiche e con impatto immediato, che hanno inciso anche sui comportamenti già posti in essere dai vari operatori (committenti, fornitori, intermediari finanziari).

Con il D.L. 157 dell'11 novembre 2021, infatti, sono stati introdotti l'obbligo del visto di conformità e dell'asseverazione di congruità delle spese nel caso di sconto e cessione delle detrazioni edilizie. La misura, entrata in vigore il 12 novembre 2021, ha bloccato il mercato dei crediti per le criticità operative, soprattutto relativamente agli accordi già consolidati con fornitori e altri cessionari.

Nel frattempo, nel corso dell'*iter* parlamentare di discussione della legge di Bilancio 2022, sono stati approvati emendamenti che hanno circoscritto il già menzionato obbligo del visto e asseverazione, escludendolo per l'edilizia libera e per gli interventi diversi dall'edilizia libera di importo complessivo non superiore a 10.000 euro. La legge 234 del 30/12/2021, in vigore dal 1° gennaio 2022, ha visto la

definitiva approvazione di tali esoneri per gli interventi minori. Allo stesso tempo, la possibilità di sconto e cessione è stata estesa fino al 2024 (2025 per il solo *Superbonus*).

Il vero "blocco" del mercato dei crediti si è verificato dal 27 gennaio 2022, con il D.L. n. 4 (c.d. "*Sostegni-ter*"): il legislatore è nuovamente intervenuto sulla materia, eliminando la cessione illimitata dei crediti e prevedendo la possibilità di una sola cessione del credito, sia da parte del fornitore che ha concesso lo sconto in fattura sia da parte del beneficiario della detrazione che opta per la cessione. Con una specifica norma, sono stati tutelati gli operatori che già avevano acquistato crediti d'imposta, prevedendo la possibilità per questi ultimi di cedere una ulteriore volta i crediti che alla data del 7 febbraio 2022 fossero già stati oggetto di precedenti cessioni in qualunque numero (termine posticipato poi al 17 febbraio 2022 con provvedimento direttoriale del 4/2/2022, prot. 37381).

Le imprese, soprattutto quelle che hanno concesso lo sconto diretto in fattura confidando sulla cedibilità del credito, si sono trovate improvvisamente in una grave crisi di liquidità. Le banche, non avendo la possibilità di cedere ulteriormente i crediti acquistati e avendo ormai esaurito la capienza per la compensazione annuale, hanno rifiutato ogni ulteriore acquisto bloccando di fatto il mercato.

La forte preoccupazione manifestata in quei giorni da tutte le Organizzazioni d'impresa ha spinto il legislatore a rivedere le regole sulla cessione intervenendo, d'urgenza, con il D.L. 13 del 25 febbraio 2022: dal 26 febbraio 2022, è stato ampliato a tre il numero delle cessioni, di cui due verso soggetti vigilati, che quindi avrebbero potuto garantire il controllo verso operazioni sospette. L'urgenza da parte del legislatore di intervenire per disattivare quanto prima la norma contenuta nel decreto-legge n. 4, ha portato all'emanazione di un nuovo decreto (il n. 13), che è stato poi fatto confluire in sede di conversione del decreto "*Sostegni-ter*": diversamente, si sarebbe dovuto attendere il 28 marzo 2022, data di conversione del decreto-legge n. 4, con effetti ancora più devastanti sul mercato per il protrarsi della norma che limitava a una sola cessione.

L'ampliamento del numero delle cessioni, se da un lato ha garantito la ripresa della possibilità di monetizzare i crediti, dall'altro ha reso necessario supportare gli intermediari finanziari che intendessero cedere i crediti "esauriti" (in quanto è stata anche raggiunta la capienza di imposte compensabili), fornendo nel contempo garanzie per il rispetto della normativa antiriciclaggio: in sede di conversione del D.L. 17 del 1° marzo 2022, avvenuta con legge n. 34 del 27 aprile 2022, è stata introdotta la possibilità di una quarta cessione, solo da parte delle banche nei confronti di propri correntisti e soltanto nel caso di crediti per i quali è già stata effettuata la terza cessione.

Tale disposizione, divenuta efficace dal 1° maggio 2022, è stata in realtà sostituita, con analogo decorrenza, dal D.L. 50 del 17 maggio 2022 che ha reso possibile l'ulteriore cessione non solo alle banche, ma anche ai gruppi bancari, e a prescindere dal numero delle cessioni già effettuate (quindi, anche per crediti per i quali non erano ancora esaurite le possibili cessioni), ma restringendo i cessionari ai soli correntisti qualificabili come clienti professionali.

A tutto ciò si aggiunga che l'operatività dello sconto e cessione, come pure la possibilità di utilizzare la detrazione direttamente in dichiarazione da parte del contribuente, è stata subordinata a ulteriori adempimenti introdotti dal D.L. 21 marzo 2022, n. 21, convertito dalla legge 20 maggio 2022, n. 51: l'obbligo di indicazione del contratto collettivo edile nell'atto di affidamento e in fattura per lavori di importo complessivamente superiore a 70.000 euro, nonché l'obbligo di certificazione SOA per le imprese che eseguono interventi di importo complessivo superiore a 516.000 euro.

2. L'INSTABILITÀ NORMATIVA: RIFLESSI SUI COMPORAMENTI DEGLI OPERATORI

Da quanto sopra appare evidente che intervenire con **7 disposizioni normative in soli 7 mesi** per modificare le regole che incidono sul riconoscimento di agevolazioni ha creato incertezza e disorientamento tra gli operatori: gli intermediari finanziari hanno privilegiato comportamenti prudenti e per alcuni mesi hanno rifiutato l'acquisto dei crediti in attesa che la normativa si assestasse, lasciando le imprese che avevano già concesso lo sconto in una grave crisi di liquidità. Difficoltà sono state riscontrate anche presso i fornitori che, pur non avendo ancora concesso lo sconto, lo avevano comunque concordato con i clienti e che per serietà professionale e commerciale hanno mantenuto l'accordo, accollandosi il rischio delle difficoltà nella monetizzazione.

L'incertezza normativa, inoltre, ha anche reso troppo ristretti i tempi per la cessione, in particolare per i crediti relativi a interventi realizzati nel corso del 2021: non appare, pertanto, sufficiente la proroga concessa dal 16 marzo al 29 aprile 2022 per effettuare le comunicazioni all'Agenzia delle entrate delle opzioni per cessione o sconto in fattura, con la conseguenza che per tutti coloro che non sono riusciti a individuare un acquirente prima di tale data rimane solo la possibilità di compensazione della prima quota annuale, se capienti, con la prospettiva di una perdita secca se, invece, il soggetto non ha imposte con cui compensare la prima rata di credito non ceduta entro il termine.

Peraltro, stanno emergendo molti casi in cui il mancato rispetto del termine per la trasmissione della comunicazione è dipeso dall'inerzia di un soggetto incaricato; in molti casi, poi, il cessionario "rifiuta" l'acquisto per errori formali contenuti nella comunicazione, ma l'avvenuta decorrenza del termine nel frattempo intervenuta impedisce la ripresentazione dell'opzione corretta.

È quindi evidente che l'individuazione di un rigido termine di scadenza (16 marzo dell'anno successivo), sta producendo effetti "dirompenti" per i soggetti coinvolti nel processo. Potrebbe più opportunamente essere eliminato tale termine almeno nel caso di sconto in fattura, evitando che il fornitore rischi la perdita del credito per errori compiuti da altri soggetti o per l'inerzia della controparte o per altre ragioni non riconducibili alla responsabilità diretta dell'impresa che ha solo "partecipato" all'atto iniziale della circolazione del credito. In alternativa, almeno per le fattispecie rappresentate, che precludono la cessione nonostante la "bontà" del credito, dovrebbe essere individuata una modalità che permetta di regolarizzare la situazione, anche attraverso una

“remissione *in bonis*” dell’adempimento, pagando la relativa sanzione e aprendo così il canale anche a tardive comunicazioni.

I numerosi adempimenti e controlli che sono stati introdotti negli ultimi mesi, incidendo sul costo delle istruttorie a carico degli intermediari finanziari, hanno comportato, inoltre, uno scarso interesse commerciale da parte di questi ultimi nei confronti dei crediti di minore entità, che rappresentano per la maggior parte gli sconti concessi da installatori e da piccole imprese. Di conseguenza, moltissime imprese artigiane si sono trovate, di fatto, escluse dal mercato per mancanza di acquirenti che privilegiano, per economie di scala, istruttorie per crediti di importo elevato. In tal modo, il mercato induce inevitabilmente i committenti ad affidare gli interventi solo a *player* di più cospicue dimensioni in grado di proporre, tra le condizioni di vendita, anche lo sconto in fattura nella certezza che il relativo credito sarà acquistato dagli intermediari finanziari.

Va segnalata altresì l’urgenza di condividere procedure semplificate e sufficientemente omogenee per l’istruzione delle pratiche di cessione verso il sistema bancario: con sempre maggiore frequenza, infatti, viene richiesta, ai soggetti che appongono il visto di conformità e ai cedenti, ulteriore documentazione aggiuntiva “a corredo” della pratica, non prevista dalla vigente normativa in tema di verifiche documentali e visto di conformità, la quale, sebbene ammessa e legittima nell’ambito del rapporto privatistico tra cedente e acquirente il credito, risulta non essere utile per un reale contrasto delle frodi. Tutto ciò appesantisce le istruttorie e allunga inevitabilmente i tempi per l’acquisto, con conseguente incertezza prolungata sull’esito finale della procedura ed esigenze di liquidità da parte delle imprese che si trovano costrette ad attivare specifici finanziamenti “ponte”.

Inoltre, l’introduzione dell’obbligo di certificazione SOA dal 2023, di fatto introduce già ora una barriera di accesso alla realizzazione di opere di più elevato valore a favore di un piccolo numero di imprese in possesso di tale certificazione (ad oggi, circa 23.000, di cui solo 17.000 per le categorie interessate), a scapito delle quasi 500.000 imprese operanti nel comparto delle costruzioni. L’aver condizionato non solo per sconto e cessione dei crediti, ma la fruizione della stessa detrazione al fatto che il lavoro sia eseguito solo da imprese certificate SOA, esclude arbitrariamente dal mercato soggetti qualificati che costituiscono la vera ossatura del comparto delle costruzioni. Il mantenimento del requisito, peraltro, provocando la drastica riduzione del numero delle imprese che potrebbero eseguire gli interventi, può comportare il mancato raggiungimento degli obiettivi di riqualificazione del patrimonio edilizio in un’ottica *green*, precludendo la conseguente crescita economica del Paese. Peraltro, l’aver imposto l’esecuzione dell’intervento agevolato a imprese certificate “spersonalizza” il rapporto alla base dei contratti di appalto, facendo venir meno l’*intuitu personae* che li caratterizza. Per tale motivo, è necessario eliminare tale adempimento, o quanto meno limitarlo ai soli interventi che fruiscono del *Superbonus* 110% con onere interamente a carico dell’Erario.

Anche l’obbligo di indicazione del contratto collettivo edile nell’atto di affidamento e in fattura dovrebbe essere ripristinato per i soli lavori edilizi di importo superiore a 70.000 euro, come previsto nella formulazione originaria della norma. La disposizione vigente, invece, stabilendo che il limite

dimensionale sia parametrato al valore complessivo dell'opera e non più soltanto alla parte di lavori solo edili, ne ha di fatto ampliato l'applicazione determinandone complicazioni aggiuntive anche per lavori in cui la parte edile è di importo irrisorio. La complicazione burocratica non pare suffragata da esigenze di reale contrasto a fenomeni illeciti quando l'adempimento, come ora imposto, viene richiesto per qualsiasi ammontare di lavori edili svolti.

3. IPOTESI DI INTERVENTI PER SBLOCCARE IL MERCATO

Appare pertanto urgente, nella consapevolezza della necessità di mantenere una disposizione sulla cessione dei crediti che persegua la finalità antifrode e antiriciclaggio, **approvare modifiche normative che consentano:**

1. di **estendere l'ulteriore cessione**, oggi riconosciuta solo verso clienti professionali privati, anche verso imprese che, indipendentemente dalla forma giuridica, **hanno dimensioni tali che possono garantire un "buon assorbimento" di crediti fiscali** e correntiste della banca stessa o della capogruppo, ancorché diverse dai clienti professionali privati. Tali cessionari potrebbero ragionevolmente essere individuati nelle imprese che hanno i requisiti per la presentazione del bilancio non "in forma abbreviata" ai sensi dell'art. 2435-bis codice civile (si tratta di imprese che presentano, nell'anno precedente a quello di acquisizione del credito, il superamento di due dei seguenti tre limiti quantitativi: totale dell'attivo superiore a 4.400.000 euro, ammontare delle vendite superiore a 8.800.000 euro e dipendenti mediamente occupati superiore a 50 unità). Limitare l'ulteriore cessione ai soli clienti professionali privati, è infatti ritenuto estremamente limitativo, trattandosi di soggetti con requisiti quantitativi di bilancio, fatturato e fondi propri molto rilevanti: il rischio è l'impossibilità di assorbire i crediti acquistati dagli istituti di credito, con la conseguente paralisi del mercato e una forte crisi di liquidità da parte delle imprese;
2. di **utilizzare oltre l'anno 2022 la quota di credito d'imposta non fruita scaturente dalla concessione di sconti in fattura**: le continue e numerose modifiche normative sulle regole delle cessioni ne hanno limitato il numero e hanno reso più cauti gli operatori bancari e finanziari nell'acquisizione dei crediti, con la conseguenza che molte imprese che hanno concesso lo sconto in fattura negli ultimi mesi dell'anno 2021 si sono viste respinte le richieste di cessione né hanno trovato operatori disponibili ad acquisire il credito. Tali imprese, se non hanno la capienza fiscale per effettuare le compensazioni della prima quota del credito d'imposta entro la fine dell'anno corrente, perderanno una parte della stessa pari all'importo non utilizzato entro il 31 dicembre 2022, per effetto della vigente disposizione contenuta nell'articolo 121, comma 3, D.L. 34/2020 che vieta il rimborso e l'utilizzo ultrannuale delle quote di credito non fruito entro l'anno;
3. di **riaprire il termine del 29 aprile 2022 per esercitare l'opzione per la cessione dei crediti fiscali**: in tal modo, tutti i soggetti che non sono stati in condizioni di procedere alla trasmissione

tempestiva della comunicazione di opzione, anche a seguito delle incertezze normative determinate dai continui cambiamenti, hanno la possibilità di monetizzare il credito che, diversamente, si trovano a dover compensare ma solo se "capiienti". Si potrebbe anche prevedere "a regime" un termine più ampio, anche nella considerazione che la norma primaria non lo ha individuato, indicazione contenuta in un provvedimento attuativo del Direttore dell'Agenzia delle entrate;

4. **di eliminare l'obbligo di certificazione SOA:** l'adempimento, infatti, introduce una barriera di accesso alle opere di più elevato valore a favore di un piccolo numero di imprese certificate SOA (ad oggi, circa 23.000, di cui solo 17.000 per le categorie interessate), a scapito delle quasi 500.000 imprese operanti nel comparto delle costruzioni. L'aver condizionato non solo sconto e cessione dei crediti, ma anche la fruizione della stessa detrazione al fatto che il lavoro sia eseguito solo da imprese certificate SOA, esclude arbitrariamente dal mercato soggetti qualificati che costituiscono la vera ossatura del comparto delle costruzioni. Il mantenimento del requisito, peraltro, provocando la drastica riduzione del numero delle imprese che potrebbero eseguire gli interventi, impedisce la realizzazione degli obiettivi di riqualificazione del patrimonio edilizio anche in un'ottica *green*, precludendo la conseguente crescita economica del Paese. Inoltre, va evidenziato che l'introdurre come elemento indispensabile, al fine di garantire la detraibilità della spesa, il possesso della SOA limita l'affidamento dei lavori che nel settore privato si basa, principalmente, sul rapporto di fiducia fra impresa e committente, di fatto "spersonalizzandolo" e facendo venir meno *l'intuitu personae* tipico dei contratti di appalto;
5. **di ripristinare il limite di 70.000 euro riferito ai soli lavori edili per l'obbligo di indicazione del contratto collettivo edile** nell'atto di affidamento e in fattura, al fine di ricondurre la norma all'esigenza di garantire un elevato livello di sicurezza all'interno dei cantieri;
6. **di semplificare e unificare le procedure per l'istruzione delle pratiche di cessione**, in modo da garantire tempi ragionevoli e sufficiente certezza tra gli operatori-imprese che confidano nella monetizzazione del credito.

4. MISURE PER LA PREVENZIONE DI CRISI SISTEMICHE

Quanto sopra suggerito dalle scriventi Organizzazioni, costituisce una ragionevole serie di misure che possono concorrere, se messe in campo con urgenza, a rimettere sulla giusta carreggiata la corretta fruizione delle misure di incentivazione legate ai *bonus* in edilizia.

Tuttavia, occorre considerare che, allo stato attuale, le cessioni in attesa di accettazione da parte dei cessionari ammontano a oltre 5 miliardi di euro. Di questi, circa 4 miliardi sono relativi a prime cessioni o sconti in fattura, che risultano al momento privi di accettazione.

Ipotizzando una propensione media all'opzione dello sconto in fattura per il *Superbonus* del 70% e una propensione media più contenuta (del 50%) per lavori meno complessi, si può stimare che l'ammontare dei crediti fiscali delle imprese che hanno riconosciuto uno sconto in fattura e che non sono stati monetizzati attraverso una cessione, sia pari a 2.580 mln di euro (2.030 mln di euro riferiti al *Superbonus* e 550 mln per gli altri *bonus*).

Le spese relative al *Superbonus* per cui nel 2021 è stato riconosciuto uno sconto in fattura sono state pari a circa 12.300 mln di euro (fonte Enea). Per contro, l'ammontare delle spese riferite a detrazioni diverse dal *Superbonus* per cui è stato riconosciuto uno sconto in fattura sono state pari a circa 6.500 mln di euro (nostre stime). Applicando a queste ultime una detrazione media del 70%, emerge che i crediti complessivamente maturati dalle imprese in ragione degli sconti riconosciuti nel 2021 sono pari a circa 16.800 mln di euro (12.300 mln relativi al *Superbonus* e 4.500 mln di euro relativi alle altre detrazioni). Da tutto ciò deriva che l'ammontare dei crediti che le imprese ancora oggi non riescono a monetizzare attraverso una cessione rappresentano il 15,3% del totale.

La gran parte del "ristagno" di questi crediti si è generato a causa dei provvedimenti normativi introdotti a partire da inizio anno di cui si è detto in precedenza. A fronte di ciò le imprese di costruzioni si trovano oggi in notevoli difficoltà, con una gravissima crisi di liquidità che sta mettendo a rischio l'intero sistema. Si tratta di soggetti che avevano accettato uno "schema di gioco" nel quale venivano chiamati ad anticipare ai cittadini un beneficio fiscale concesso dallo Stato. Uno schema che oggi, a fronte delle modifiche introdotte, non sta più funzionando e sta portando molte imprese sull'orlo del fallimento.

La valutazione complessiva delle criticità che si sono venute a determinare non solo proietta le imprese in uno scenario decisamente fosco, ma rischia di bloccare del tutto il settore per il venir meno della fiducia nella possibilità di trasferire i crediti maturati.

Risulta evidente che le criticità evidenziate devono essere rapidamente affrontate e che la soluzione non può non prevedere un intervento straordinario da parte dello Stato. La situazione, infatti, sembra destinata a degenerare rapidamente in crisi sistemica, con ricadute pesanti in termini di tenuta del sistema finanziario oltre che assumere, sempre più, i contorni di un serio problema sociale: la platea dei soggetti coinvolti è infatti troppo alta e troppo alte sono le ricadute che possono determinarsi se le previsioni delle imprese dovessero avverarsi.

È uno scenario che rischia di coinvolgere numerosissime imprese che, al netto di tutte le altre difficoltà derivate dal succedersi dei frenetici cambiamenti normativi, si trovano nel contingente a fronteggiare le difficoltà di cessione a fronte di lavori eseguiti e sconti concessi ai committenti, pur dovendo continuare a pagare dipendenti, fornitori, tasse e contributi, portando l'intero settore delle costruzioni al collasso e con il rischio indotto per lo stesso sistema finanziario legato alla moltiplicazione dei casi di fallimento, che potrebbe coinvolgere, secondo le nostre stime, oltre 33.000 imprese e 150.000 lavoratori.

Per ripartire è necessario innanzitutto sanare il pregresso, perché l'unica cosa che non ci possiamo permettere è un *deficit* di fiducia di imprese e cittadini, vera anticamera di un pericoloso disimpegno in un settore di attività di cui il Paese ha enorme bisogno.

A questo deve aggiungersi che, anche recuperando un livello discreto di fluidità nei meccanismi di cessione, resta il comportamento dei soggetti finanziari che, in relazione al costo istruttorio particolarmente alto legato alla complessità della normativa, hanno di fatto smesso di acquistare crediti di piccolo importo, concentrando la propria attività su tagli che rendano conveniente il rapporto costi/benefici delle operazioni.

Il rischio, pertanto, è che possano generarsi situazioni limite in cui soggetti senza scrupoli possano comparire sul mercato (e segnali in tal senso ne stiamo già riscontrando) e offrire condizioni fortemente penalizzanti a quelle imprese con crediti incagliati che si trovino in una condizione di difficoltà finanziaria e quindi esposti a indebite pressioni.