



Camera dei Deputati

VI Commissione Finanze

A.C. 889

**conversione in legge del decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11, recante
misure urgenti in materia di cessione dei crediti di cui all'articolo 121
del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni,
dalla legge 17 luglio 2020, n. 77**

27 febbraio 2023

Sommario

Premessa.....	1
Riduzione della responsabilità per i cessionari dei crediti d'imposta e divieto di acquisire crediti da parte degli enti locali (articolo 1)	6
Immediata soluzione per sbloccare i crediti incagliati	7
Abrogazione della possibilità di usufruire dei bonus tramite sconto in fattura/ cessione del credito e disciplina transitoria (articolo 2).....	9
Necessaria riorganizzazione immediata dei benefici connessi ai lavori edili.....	10

Premessa

Il decreto Decreto-legge 16 febbraio 2023 n. 11, assesta un durissimo colpo al futuro del sistema di incentivazione per la riqualificazione e messa in sicurezza del patrimonio immobiliare privato e, peraltro, non risolve il problema degli oltre 8 miliardi di euro di crediti incagliati che stanno mettendo a repentaglio decine di migliaia di imprese e di professionisti e hanno provocato il blocco di migliaia di cantieri.

Un intervento destinato a paralizzare tutti gli investimenti in edilizia che avevano contribuito in misura significativa alla ripresa del PIL e dei livelli occupazionali del biennio 2021-2022.

Il decreto se non corretto, determinerà sicuramente una riduzione di investimenti privati per una cifra di oltre 50 miliardi annui, già dal 2023 e una drastica riduzione dell'attività per tutta la filiera che conta circa 574 mila imprese nel complesso di cui il 66,6% sono artigiane e il 90,1% ha meno di 9 addetti che dà lavoro a poco meno di 2 milioni di cui il 41% artigiani.

Senza considerare che la brusca frenata agli investimenti in efficientamento energetico degli immobili interrompe il percorso virtuoso di transizione energetica avviato dall'Italia che avrebbe dovuto garantire, in una prospettiva di medio termine, anche la riqualificazione degli immobili richiesta della nuova "Direttiva casa" che nei prossimi anni dovrebbe attivare interventi su circa 8 milioni di edifici.

Il decreto blocca, altresì, la messa in sicurezza degli immobili rispetto a terremoti e alluvioni che colpiscono spesso l'Italia provocando la perdita di vite umane e danni materiali che impegnano lo Stato a spendere decine di miliardi.

Non da ultimo occorre anche considerare che in due anni gli investimenti attivati avrebbero determinato un risparmio energetico superiore a 10.800 GWh/anno. I 143 GWh/anno di nuova potenza rinnovabile installata, contribuendo a un minor consumo di gas necessario per la produzione elettrica e per il riscaldamento domestico, con un risparmio intorno a 1,1 miliardi di metri cubi di gas metano. In totale il risparmio

garantito dai bonus edilizi degli ultimi anni si aggira intorno ai 2 miliardi di metri cubi di gas. La riduzione nelle emissioni di CO2 è stimabile in 1,3 miliardi di tonnellate di mancate emissioni.

L'utilizzo dei bonus è esploso a seguito dell'introduzione di percentuali di agevolazione particolarmente elevate (110% del superbonus e 90% facciate) e soprattutto dalla possibilità di cedere il relativo credito o addirittura trasferire il beneficio all'esecutore dei lavori scontandolo dalla fattura, comprendendo anche le detrazioni c.d. minori connesse ai lavori di ristrutturazione delle abitazioni nonché alle opere di riqualificazione energetica e sismica degli edifici.

L'eliminazione della cedibilità dei crediti di imposta preclude, in particolare, alle fasce più deboli dei proprietari la possibilità di avvalersi dei bonus edilizi a causa della indisponibilità delle risorse finanziarie per avviare gli investimenti o della necessaria capienza per utilizzare i crediti di imposta.

L'effetto combinato di questi tre fattori ha fatto in modo che l'insieme dei bonus edilizi nei primi 10 mesi del 2022 abbia attivato investimenti per un ammontare di oltre 74 miliardi, con un incremento del 244% sullo stesso periodo del 2019, ultimo anno senza il meccanismo della cessione del credito.

Mesi			2021				2022			
	2019	2020	Sconto in fattura sp diverse dal 110% (stima)	Spese oggetto di sconto in fattura 110% dati Enea	Spese pagate nel mese	Totale spese 2021	Sconto in fattura sp diverse dal 110% (stima)	Spese sconto in fattura 110% dati Enea	Spese pagate nel mese	Totale spese 2022
Media mensile	2.368	2.224	539	1.025	3.185	4.210	871	3.983	5.804	9.787
gennaio	1.586	1.617	245	86	1.632	1.718	332	1.720	2.211	4.263
febbraio	1.723	1.998	311	129	2.074	2.203	430	2.231	2.867	5.528
marzo	1.952	1.693	421	215	2.806	3.021	599	2.429	3.996	7.024
aprile	2.028	854	423	387	2.821	3.208	542	2.437	3.614	6.593
maggio	2.364	1.357	462	516	3.081	3.597	675	2.534	4.499	7.707
giugno	2.272	2.105	515	817	3.431	4.249	707	3.769	4.712	9.188
luglio	2.989	2.852	583	946	3.889	4.835	741	3.570	4.941	9.252
agosto	1.891	2.013	421	1.204	2.806	4.010	588	2.462	3.919	6.969
settembre	2.089	2.349	499	1.324	3.325	4.649	771	3.360	5.139	9.270
ottobre	2.821	2.760	595	1.775	3.965	5.740	709	3.368	4.728	8.805
novembre	2.501	2.821	652	1.704	4.346	6.050	ND	ND	ND	ND
dicembre	4.194	4.270	1.345	3.195	8.967	12.162	ND	ND	ND	ND
Totale	28.411	26.688	6.471	12.300	43.142	61.913	6.094	27.880	40.626	74.599

Fonte CNA: dpt Politiche fiscali e societarie - Stime su dati MEF ed ENEA, dati in mln di euro

Una crescita che ha generato detrazioni/crediti d'imposta stimate nel solo anno 2022 attorno a 70 miliardi di euro. Un importo elevatissimo ma sostenibile dal bilancio pubblico fintanto che l'effetto sul fabbisogno netto da finanziare si misurava in relazione alla detrazione applicata pro quota in un arco temporale che va da 4 a 10 anni.

Secondo i dati della relazione annuale sulle spese fiscali, allegata alla legge di bilancio 2023, emerge, infatti, che le minori entrate annuali derivanti dall'utilizzo dei crediti d'imposta relativi a lavori edili sono mediamente circa 20 mld (tavola seguente).

Tipologia investimento in lavori edili	Minori entrate nel 2022			
	2023	2024	2025	media 2023-2025
"Bonus ristrutturazione" 50%-110%	-9.765,90	-9.843,70	-10.002,00	-9.870,50
"Ecobonus" 55%-65%-110%	-4.711,70	-4.663,60	-4.644,40	-4.673,20
"Sisma-bonus" del 50%-110%	-1.763,20	-2.139,60	-2.368,30	-2.090,40
Bonus Mobili e grandi elottrodomestici	682,3	-697,3	-701,4	-238,80
"Bonus facciate" del 90%, ridotta al 60% per l'anno 2022	-2.084,10	-2.084,10	-2.084,10	-2.084,10
"Ecobonus condominiale" del 70%-75%-110%	-900,6	2.007,90	-3.115,20	-2.007,90
Totali	-18.543,20	-17.420,40	-22.915,40	-20.964,90

Fonte MEF: Rapporto annuale sulle spese fiscali anno 2022 - valori in mln di euro

Valori che nell'analogo rapporto predisposto per l'anno 2021, come era legittimo attendere, erano della pari alla metà (tavola seguente).

Tipologia investimento in lavori edili	Minori entrate nel 2021			
	2022	2023	2024	media 2022-2024
"Bonus ristrutturazione" 50%-110%	-9.109,10	-8.924,40	-7.911,90	-8.648,47
"Ecobonus" 55%-65%-110%	3.529,40	4.785,10	-4.564,10	1.250,13
"Sisma-bonus" del 50%-110%	-1.236,60	-1.217,10	-1.157,60	-1.203,77
Bonus Mobili e grandi elottrodomestici	-554,4	-554,4	512,7	-198,70
"Bonus facciate" del 90%, ridotta al 60%	-614,6	-472,8	-472,8	-520,07
"Ecobonus condominiale" del 70%-75%-110%	-35,3	-56,9	-56,9	-49,70
Totali	-8.020,60	-6.440,50	-13.650,60	-9.370,57

Fonte: MEF, Rapporto annuale sulle spese fiscali anno 2021 - valori in mln di euro

Siamo consci che la necessità di emanare il decreto in esame deriva dall'eventuale revisione dei criteri di contabilizzazione dei crediti nel bilancio pubblico italiano secondo le nuove regole più dettagliate dettate dal Regolamento europeo (SEC 2010), come da

ultimo interpretato da Eurostat. E' vero, infatti, che sulla base di questa possibile interpretazione applicativa, la cessione dei crediti fiscali potrebbe determinare l'immediata e totale iscrizione nel bilancio dei crediti per l'intero ammontare come spese fiscali, determinando quindi un costo difficilmente sostenibile.

Ciò nonostante è bene valutare il saldo netto sul bilancio pubblico delle diverse partite generate dai bonus edilizi, confrontando il costo dell'incentivo con le maggiori entrate fiscali (IVA, IRPEF e IRES) e contributive prodotte dall'aumento dei fatturati e dei redditi. Nonché la minore spesa per ammortizzatori sociali connessa all'aumento dell'occupazione e l'effetto positivo in termini di riduzione dell'import energetico, dei benefici sulla salute generati dalla riduzione di produzione di CO2 e dei potenziali minori costi di ricostruzione per venti calamitosi.

Secondo nostre stime, emerge che solo l'incremento delle entrate erariali connesse all'incremento degli investimenti, sono stati circa 7,2 mld nel 2021 e circa 11,9 mld nel 2022 (vedi tavola seguente).

Totali maggiori entrate	2021	2022
Imposta sul valore aggiunto	3.481	5.436
Imposte sui redditi imprese	1.662	2.595
IRAP	279	
IRPEF lavoro dipendente	1.847	2.884
Totale	7.269	10.914

Elaborazione CNA su dati MEF

La decisione assunta con il Decreto legge 11/2023 è anche criticabile sotto il profilo del metodo. Il decreto è stato approvato ignorando qualsiasi confronto preventivo con il sistema delle imprese che da tempo sollecitano un tavolo per superare la fase di profonda incertezza intorno ai meccanismi dei bonus.

Incertezza generata dalle continue modifiche normative e dalla conclamata indisponibilità degli intermediari finanziari a proseguire nell'acquisto dei crediti di imposta che tante imprese hanno accumulato dopo aver concesso lo sconto in fattura ai clienti, confidando di poterli smobilizzare sul mercato.

Errore che riteniamo sia stato anche più grave dal momento che la decisione ultima dell'Eurostat riguardo ai criteri di contabilizzazione nel bilancio dello stato italiano dei crediti d'imposta oggetto del DL 34/2020, ci potrà essere solo a seguito dei dati definitivi degli utilizzi dei crediti da parte dei cessionari, che avverrà il prossimo 1° marzo 2023.

In altre parole, riteniamo che il Governo avesse tutto il tempo per avviare una interlocuzione con le rappresentanze delle imprese della filiera finalizzata a limitare i danni, a partire dalla soluzione all'enorme ammontare dei crediti maturati dalle imprese che hanno riconosciuto sconti in fattura in questi due anni, che non riescono a monetizzare attraverso la relativa cessione. Problema che la CNA denuncia da più di un anno, stimando già allora un ammontare superiore ad 8 mld di euro, dato coerente con le valutazioni espresse dal Comandante Generale della Guardia di Finanza nei giorni scorsi che stima in circa 10,7 miliardi l'attuale importo dei crediti incagliati.

In prima istanza **auspichiamo che dal decreto-legge venga stralciata la parte relativa alla cessione dei crediti**, rinviando ogni decisione sul futuro dei bonus per l'edilizia solo una volta chiarito in via definitiva il criterio da adottare ai fini della registrazione degli stessi nel bilancio dello Stato. **Andrà comunque mantenuto il meccanismo attuale almeno per gli interventi di riqualificazione energetica e di messa in sicurezza sismica** il cui finanziamento rappresenta per lo Stato un investimento per il futuro. Parimenti, in considerazione delle forti criticità che si stanno riscontrando, rinnoviamo la richiesta di **eliminare l'obbligo delle attestazioni SOA per le imprese che realizzano lavori collegati ai bonus edilizi ovvero, di posticiparne l'efficacia a gennaio 2024.**

Riduzione della responsabilità per i cessionari dei crediti d'imposta e divieto di acquisire crediti da parte degli enti locali (articolo 1)

Nelle scorse settimane diverse regioni e comuni avevano avviato lodevoli iniziative volte a alleggerire le difficoltà che le imprese trovano nella cessione dei crediti. Iniziative che rendono evidente la gravità della situazione economica e sociale generata nei territori dalla difficoltà di cedere i crediti da parte delle imprese.

Riteniamo quindi inopportuna la decisione di vietare la possibilità degli da parte di Regioni, Province e Comuni di acquistare crediti, offrendo un contributo all'emergenza dei crediti incagliati.

L'unica parte nel decreto che va nella attesa direzione di stimolare nuovi acquisti da parte degli intermediari, è costituita dalla riduzione della responsabilità dei soggetti che acquistano i crediti, per le violazioni commesse dall'impresa che esegue i lavori insieme al proprio cliente. L'articolo 1 del decreto, infatti, limita la responsabilità in solido dei cessionari al versamento dell'imposta come anche per il pagamento si sanzioni, alle sole ipotesi di comportamenti dolosi da parte dei cessionari. Inoltre viene indicato che la responsabilità è esclusa "in ogni caso" qualora, l'intermediario sia in possesso di tutta una documentazione ben circoscritta ed identificata dalla norma.

Benché sia condivisibile l'intento del decreto, non si ravvede alcuna garanzia che la norma possa stimolare le banche a riprendere l'acquisto dei crediti di tutte le tipologie e importi, se non a favore della clientela primarie e solo per importi elevati. Importi che, sicuramente, non sono quelli dei crediti fiscali insoluti detenuti dalle imprese artigiane dell'edilizia degli impianti e dei serramenti.

Inoltre, non si ha alcuna garanzia che la riduzione della responsabilità dei cessionari determini anche una riduzione dei tassi di interesse, come sarebbe normale, applicati sull'acquisto dei crediti.

Immediata soluzione per sbloccare i crediti incagliati

Riteniamo che la prima questione da risolvere è consentire alle circa 40 mila imprese (per lo più micro e piccole) costruzioni, impiantistica, serramenti di svuotare i propri cassetti fiscali nei quali si sono accumulati più di 8 miliardi di crediti fiscali che se non verranno immediatamente convertiti in liquidità rischiano di causarne il fallimento e il definitivo abbandono delle migliaia di cantieri aperti.

A fronte dell'inerzia degli intermediari finanziari non più interessati ad acquisire i crediti, non solo a causa della responsabilità che gravava fino ad oggi sui cessionari, non è differibile un intervento risolutivo del legislatore che, in caso contrario sarà chiamato a farsi carico di enormi costi economici e sociali.

A tal fine la CNA ritiene che consentire agli intermediari finanziari di utilizzare i crediti relativi alle detrazioni fiscali acquisiti per effettuare il riversamento delle somme emergenti dai versamenti fiscali e contributivi ricevuti dai propri correntisti attraverso il modello di versamento F24, sia una strada percorribile. Una strada che riteniamo aumenterebbe di molto la capienza fiscale delle banche, mettendole nelle condizioni di intermediare rapidamente tutti i crediti bloccati.

Dai dati elaborati dal MEF sulle entrate tributarie del mese di marzo dello scorso anno, risulta i versamenti effettuati con il modello F24, sono pari a circa 28 mld di euro.

Tributi versati mese di marzo 2022 con il modello F24	
IRPEF ritenute e rate di saldi e acconti	13.529
IRES rate si sandi e acconti	546
Imposte sostitutive sui redditi di capitale	685
IVA	11.094
Addizionale regionale IRPEF	879
Addizionale comunale all'IRPEF	274
IRAP	1.004
IMU	158
Totale	28.169

Fonte MEF: bollettino delle entrate fiscali - valori in mld di euro

A questi devono essere aggiunti i versamenti dei contributi previdenziali, pari a circa 250 mld all'anno, corrispondenti a circa 20 mld al mese.

L'unico vero limite alla fattibilità e all'efficacia di questa soluzione sta nella capacità dell'Erario e dell'INPS di accettare crediti al posto della moneta, dovendo disporre della liquidità necessaria a pagare alle scadenze previste pensioni, stipendi e spesa pubblica.

Riteniamo, tuttavia, che laddove MEF, Agenzia delle Entrate e INPS trovassero le condizioni per procedere, **sia necessario attivare un costante monitoraggio del processo di smaltimento dei crediti incagliati**. Un monitoraggio che consenta di verificare l'utilizzo fiscale dei crediti da parte delle banche e l'atteso acquisto di nuovi crediti di imposta dai cassetti delle imprese, suddivisi per tipologia di bonus che li hanno generati e per importo. Vanno altresì osservate le condizioni di tasso applicate alle operazioni di acquisto.

In altri termini, è **importante che l'allargamento della capienza della capacità fiscale ammessa con l'uso degli F24 unita alla limitazione delle responsabilità dei cessionari**, stabilita dall'articolo 1 del decreto in parola, mettano effettivamente in moto un meccanismo virtuoso che **permetta di svuotare i cassetti delle imprese per ridare loro ossigeno e la capacità di portare a termine tanti cantieri aperti**. In tal senso, e in coerenza con quanto da noi già proposto, riteniamo utile esplorare ogni meccanismo che, attraverso il coinvolgimento di un **acquirente di ultima istanza**, dia certezza alle imprese di veder comunque soddisfatta la necessità di trovare un acquirente per i propri crediti.

Abrogazione della possibilità di usufruire dei bonus tramite sconto in fattura/ cessione del credito e disciplina transitoria (articolo 2)

Il decreto, oltre ad abrogare dal 16 febbraio 2023 la possibilità di optare per lo sconto in fattura o per la cessione del credito, prevede una disciplina transitoria che presenta alcuni passaggi di incerta interpretazione e difficile applicazione, destinati a creare contenzioso tra i privati e con il l’Agenzia delle Entrate in specie per i lavori rientranti nella c.d. edilizia libera (lavori per cui non serve alcun titolo abilitativo) e per quelli in fase di contrattualizzazione.

Il decreto, infatti, esclude dalla possibilità di beneficiare dello sconto in fattura e della cessione del credito, tantissimi soggetti che avevano già deciso (e deliberato nel caso dei condomini) di effettuare l’investimento e stipulato accordi con le imprese che, alla data del 16 febbraio 2023, ancora non avevano iniziato i lavori.

La norma conferma la possibilità di esercitare le opzioni solamente per gli interventi che alla data del 16 febbraio 2023: risulti presentata la CILA, sia adottata la delibera assembleare di approvazione dei lavori e sia anche presentata la CILA, ovvero sia stata presentata l’istanza per l’acquisizione del titolo abilitativo, assecondo la tipologia di lavoro eseguito. Nel caso di lavori in edilizia libera (ossia lavori per cui non è richiesto alcun titolo abilitativo), occorre che alla stessa data siano già iniziati i lavori.

Riteniamo che in specie per le prestazioni edilizia libera, la possibilità di dimostrare l’inizio dei lavori sia molto complicata. Spesso, infatti, il contratto si stipula con la semplice stretta di mano e l’acquisto, da parte dell’impresa dell’occorrente per l’esecuzione dell’opera.

Al fine di risolvere entrambi i problemi riteniamo che, senza attendere la conversione del decreto in esame, occorra intervenire con un secondo decreto di urgenza per:

- **prorogare l’entrata in vigore della norma transitoria almeno fino al 30 giugno 2023**, per consentire di beneficiare delle possibilità abrogate a tutti quei

soggetti che avevano deciso già l'effettuazione dei lavori, ma non hanno avuto il tempo di firmare il contratto ed avviare l'esecuzione dell'opera il 16 febbraio 2023;

- consentire di **dimostrare l'avvio dei lavori per tutti quegli interventi per cui non è prevista alcun titolo abilitativo attraverso l'autocertificazione** rilasciata dal committente ai sensi dell'art.47 del dpr 445 /2000.

Riteniamo si tratti di due interventi di buon senso che riducono l'impatto derivante dalla repentina ed inaspettata decisione dell'abrogazione di possibilità che per le fasce più deboli dei proprietari determinerebbe il ripensamento all'effettuazione dell'investimento per l'indisponibilità delle risorse finanziarie per avviare gli investimenti e/o della necessaria capienza per utilizzare i crediti di imposta.

Necessaria riorganizzazione immediata dei benefici connessi ai lavori edili

Qualunque sia l'esito del confronto con Eurostat, la grande sfida che dobbiamo affrontare è la riscrittura dei meccanismi di incentivazione all'efficientamento energetico e alla messa in sicurezza degli immobili, per consentire il raggiungimento degli obiettivi di transizione energetica.

Non ci sfugge certo la necessità di mantenere il controllo del bilancio pubblico in una fase di forte rialzo dei tassi, di mutate condizioni di acquisto dei titoli pubblici da parte della BCE e di ripresa dei vincoli europei che pesano per l'Italia più che per altri paesi in considerazione del livello del debito nazionale.

Tuttavia occorre continuare con forza a sostenere la riqualificazione e la messa in sicurezza degli immobili senza penalizzare determinate fasce sociali e accompagnare il raggiungimento degli obiettivi energetici riconfermati anche nella nuova "Direttiva casa".

Questioni che vanno affrontate consapevoli delle lezioni della scorsa stagione dei bonus senza però perdere mai di vista gli obiettivi che si intendono perseguire.

Certo è che una riorganizzazione dei benefici connessi ai lavori edili, non può attendere l'attuazione della riforma fiscale.

Come è stato indicato in premessa al documento, i bonus fiscali unitamente alla possibilità di ottenere subito il beneficio tramite la pratica dello sconto in fattura o della cessione del credito, ha sostenuto l'economia Italiana ed ha portato pressoché tutte le imprese del comparto delle costruzioni, degli impianti e dei serramenti a fare investimenti importanti nonché ad assumere molti nuovi dipendenti e collaboratori. Un valore che l'Italia non può permettersi di perdere.

Valore che si perderebbe sicuramente qualora si debbano attendere 2 o 3 anni per l'attuazione di una riforma fiscale complessiva.

Siamo pronti già da ora a confrontarci sui criteri di riordino complessivo del quadro di incentivazione selezione e di fissazione delle priorità nei lavori e di revisione dei livelli di incentivazione degli investimenti allo scopo di disegnare un sistema che possa durare negli anni, senza strappi e discontinuità, rappresentando una certezza nella programmazione delle scelte dei proprietari degli immobili, a partire da quelli in fascia energetica più elevata, introducendo anche modalità più flessibili nell'utilizzo dei crediti di imposta. Dobbiamo però anche aiutare le persone finanziariamente più deboli e fiscalmente incapienti. Una discriminazione che deve essere superata **ripristinando il meccanismo della cessione** (ad esempio mantenendola almeno per i bonus minori, o per gli incapienti e per gli importi più bassi) **o individuando misure che siano effettivamente in grado di produrre gli stessi effetti**. Va infine mantenuto un livello più alto di incentivazione e di aiuto all'accesso degli interventi di messa in sicurezza sismica: un debito buono.

