



**CONFCOMMERCIO**  
IMPRESE PER L'ITALIA

***Disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge n. 11 del 2023, 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 (AC 889)***

***CAMERA DEI DEPUTATI***  
***VI Commissione (Finanze)***

***Roma, 27 febbraio 2023***

*Signor Presidente,  
Onorevoli Deputati,*

è già intensa la storia del cosiddetto “Superbonus” e, più in generale, del regime di fruizione delle agevolazioni per gli interventi edilizi con opzione possibile in favore dello sconto sul corrispettivo o della cessione, sotto forma di credito d’imposta, della detrazione spettante.

*Breve cronistoria del Superbonus e degli altri bonus edilizi, e brevi considerazioni di metodo*

Storia che - come è noto - prende avvio, nel caso del “Superbonus”, con le disposizioni recate dal decreto legge 34/2020 e che - attraverso una fitta sequenza di interventi normativi che avevano da ultimo condotto alla più libera cedibilità dei crediti soltanto in fase di prima cessione ed alla possibilità di non più di tre successive cessioni soltanto verso banche o società appartenenti a gruppo bancario, intermediari finanziari ed imprese di assicurazione - approda ora, con le disposizioni recate dal decreto legge 11/2023, al blocco, per i nuovi interventi, della possibilità di optare per lo sconto in fattura o per la cessione dei crediti d’imposta, rendendo, così, possibile la fruizione delle detrazioni spettanti soltanto come scomputo d’imposta in sede di dichiarazione dei redditi effettuata dal committente dei lavori.

Storia intensa sotto il profilo della costruzione normativa, dunque. E storia intensa anche e soprattutto in riferimento agli effetti di questi schemi d’intervento sul tessuto economico. Ne facciamo sintesi, con particolare riferimento all’esperienza del “Superbonus”, ricorrendo a brevi citazioni:

*“Secondo le nostre indagini presso le imprese, nei primi nove mesi del 2022, circa il 70 per cento delle imprese operanti nell’edilizia residenziale ha svolto lavori che hanno usufruito almeno in parte del Superbonus per l’efficientamento energetico”:* così Banca d’Italia in sede di audizione da parte della Commissione Finanze e Tesoro del Senato lo scorso 21 febbraio.

Quanto al “bilancio” dell’esperienza, l’Istituto di Via Nazionale così conclude: *“Si può stimare, utilizzando tecniche econometriche basate sull’analisi controfattuale, che circa la metà degli investimenti che hanno beneficiato del Superbonus abbiano carattere aggiuntivo (non si sarebbero cioè verificati in assenza dell’incentivo). Anche tenendo conto delle imposte e dei contributi sociali versati a fronte dell’aumento dell’attività del settore, gli oneri della misura per il bilancio pubblico restano comunque ingenti. Sulla base di prime valutazioni, questi oneri netti hanno avuto un profilo crescente nel biennio,*

*riflettendo la forte accelerazione nel ricorso alla misura; si ridimensioneranno a partire dall'anno in corso per effetto della riduzione dell'aliquota prevista dalla normativa".*

Sul fronte del contrasto delle frodi, ci pare poi utile richiamare quanto osservato dal Comandante generale della Guardia di Finanza, Giuseppe Zafarana, audito, lo scorso 22 febbraio, dalla Commissione Finanze della Camera: *"il 98 per cento dei crediti fiscali fittizi sequestrati finora fanno riferimento ad attività riferite a prima dell'entrata in vigore del decreto antifrodi del 2021, riconducibili alla configurazione originaria della norma"*.

Si considerino, inoltre, alcune tra le principali risultanze dell'indagine Cresme per Ance Roma - ACER presentata nello scorso mese di dicembre: *"Nel 2022, gli investimenti asseverati in Superbonus, pari al 2,5 per cento del PIL, hanno generato il 22 per cento della crescita dell'economia italiana e lasciato al 2023 14 miliardi di euro di contributo alla crescita. Nel 2021, il Superbonus con investimenti pari allo 0,9 per cento del PIL ha generato l'8,9 per cento della crescita"*.

Sotto il profilo degli obiettivi ambientali - prosegue il Cresme - il "Superbonus" ha consentito, nel 2022, di ottenere *"livelli di risparmio energetico nel comparto residenziale pari a 2,2 volte in un anno l'obiettivo fissato dal Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima. La necessaria revisione dei livelli di incentivo andrebbe quindi sviluppata considerando costi e risultati degli interventi"*.

In estrema sintesi, davvero ci sembra, allora, che non si possa non convenire con le righe conclusive della già citata audizione di Banca d'Italia: *"Nel disegno degli incentivi fiscali l'attenzione agli equilibri della finanza pubblica dovrà essere affiancata dalla capacità di aumentare il potenziale di crescita dell'economia. Tanto maggiore sarà il successo sul secondo fronte, tanto minore sarà lo sforzo richiesto sul primo"*.

Ove si consideri - "sine ira et studio" - il "combinato disposto" delle autorevoli analisi e valutazioni fin qui rammentate, si comprenderà, dunque, l'impatto profondissimo del decreto legge in commento sull'intera filiera dell'edilizia fino alla configurazione di una possibile crisi di liquidità sistemica.

Al riguardo, brevi, ma necessarie considerazioni di metodo:

- meglio, decisamente meglio, sarebbe stato, se le decisioni del decreto fossero state precedute da una fase di confronto con tutte le componenti della filiera;

- oggi, si tratta di procedere con assoluta tempestività per scongiurare una esiziale crisi di liquidità a discapito di un settore peraltro cruciale anche per la “messa a terra” del PNRR e, dunque, per il conseguimento degli obiettivi macroeconomici e programmatici del nostro Paese;
- insieme, vanno poste le basi per un quadro stabile, strutturato e sostenibile di misure di accompagnamento dei processi di riconversione ambientale del patrimonio edilizio del nostro Paese, anche alla luce della recente proposta di revisione della direttiva comunitaria sulla prestazione energetica nell'edilizia (COM(2021)802).

### *Alcune proposte d'intervento urgente*

In questa sede, ci soffermiamo, intanto, sulle misure urgenti a contrasto della crisi di liquidità della filiera ed utili, a nostro avviso, a temperare gli impatti del decreto legge 11/2023 nei confronti di imprese e cittadini:

- va, anzitutto, affrontata e risolta la questione dei crediti fiscali incagliati (circa 20 miliardi) per mancanza di cessionari: si tratta, al riguardo, di chiarire definitivamente il tema dei residui spazi di agibilità dei “cassetti fiscali” delle banche e di rendere rapidamente operativa la prospettata operazione di sblocco anche attraverso compensazioni con i versamenti fiscali operati dalle imprese a mezzo degli F24 pagati presso il sistema bancario, tenendo adeguatamente conto dell'intera gamma dei bonus coinvolti;
- va altresì favorito il possibile incontro tra domanda ed offerta di crediti tra privati. Stime Infocamere dicono, relativamente ai bilanci 2021 delle società di capitali, di circa 54 miliardi di debiti a breve verso lo Stato che potrebbero essere saldati in compensazione con crediti fiscali;
- va altresì chiarita e risolta la vicenda della classificazione Eurostat dei bonus: come è, infatti, noto, se i bonus venissero considerati, in quanto cedibili, rimborsabili (*payable*), essi dovrebbero essere allora registrati nell'indebitamento netto per competenza e non per cassa (criterio - quest'ultimo - riservato a bonus non cedibili e *non payable*). Insomma, bonus come “moneta fiscale”: assimilazione opinabile, poiché si tratterebbe, tra l'altro, di “moneta” senza obblighi di accettazione e senza potere liberatorio, ma che, intanto, se, per un verso, appesantirebbe il debito per il biennio 2021-2022, liberebbe, invece, spazi fiscali d'intervento per il 2023;

- va prevista una fase di transizione che consenta, anche attraverso il ricorso ad autocertificazioni, di contenere gli impatti del repentino cambiamento di regime recato dal decreto legge 11/2023: ad esempio, su operazioni in avanzato stato di perfezionamento o su interventi di edilizia libera con contratti già sottoscritti e pagamenti avviati, ma con lavori non ancora partiti, nonché su accordi di vendita, precedenti al 17 febbraio 2023, aventi ad oggetto unità immobiliari per i quali impresa ed acquirente avevano già concordato un prezzo in forza di un preventivo accordo di cessione del credito o di sconto in fattura;
- va riesaminata l'effettiva necessità (previsione del suddetto decreto che esplica i propri effetti retroattivamente) dell'acquisizione di ulteriore documentazione da parte dei cessionari ai fini della esclusione di ipotesi di loro responsabilità solidale nel contesto di operazioni di cessione di credito d'imposta o di sconto in fattura;
- va favorita una soluzione del problema incipienti allineando i tempi per l'utilizzo del Superbonus ai dieci anni già previsti per gli altri incentivi edilizi: in questo modo, infatti, si ridurrebbero la quota annuale di sconto e la connessa capienza di reddito imponibile;
- vanno riaperti i termini per cessioni e sconti in fattura per le aree colpite da eventi sismici, oltre che per operazioni a valere sul patrimonio immobiliare di ONLUS ed ex- IACP. Al riguardo, va ricordato che il decreto "aiuti quater" prevedeva il termine del dicembre 2025 per la fruizione del Superbonus da parte di ONLUS e fondazioni: si tratta, infatti, in molti casi, di intervenire su un patrimonio immobiliare - storico e con complesse procedure autorizzative d'intervento - utilizzato per servizi socio-sanitari. Quanto agli ex-IACP, essi non potrebbero mai compensare in sede dichiarativa i costi di ristrutturazioni di fabbricati di edilizia economica popolare di proprietà di enti pubblici o di diritto pubblico;
- va istituita una sede permanente e strutturata di confronto tra il Governo e tutte le parti interessate per la gestione dell'emergenza (anche in riferimento ad ipotesi di cartolarizzazione e di coinvolgimento di SACE) e per l'impostazione di un nuovo e condiviso approccio strutturale.

Grazie per la Vostra attenzione.