

Audizione del Presidente di Confprofessioni, Gaetano Stella, presso la Commissione VI^a “Finanze” della Camera dei Deputati, sul disegno di legge C. 889, recante: “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”.

Roma, 27 febbraio 2023

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

il decreto-legge che giunge al Vostro esame per la conversione interviene sul sempre più “incandescente” tema dei crediti derivanti da *bonus* edilizi. Si tratta del ventiquattresimo intervento di modifica e correzione delle misure relative al Superbonus 110%, *bonus* edilizi e cessioni dei crediti, nell’arco di quasi 33 mesi, ovvero da quando è entrato in vigore il c.d. Decreto Rilancio” n. 34/2020 che ha istituito la misura. Come segnalato già nelle precedenti audizioni sul tema, questa schizofrenia da parte del Legislatore ha generato un **disordine normativo** senza precedenti, dalla quale è derivata un’incertezza che ha costretto imprese, professionisti e contribuenti “a navigare a vista” tra scadenze modificate di continuo, interpretazioni controverse, e complessità crescenti.

Come liberi professionisti – naturalmente vocati a supportare imprese e cittadini di fronte alla complessità amministrativa – esprimiamo un forte disagio di fronte a questo approccio, e auspichiamo l’adozione di un indirizzo definitivo. Per contribuire all’analisi di un ambito sempre più complesso ma decisivo per l’economia del Paese, da oltre un anno Confprofessioni ha costituito un Gruppo di lavoro che riunisce le professioni dell’area tecnica e dell’area economica fiscale, allo scopo di seguire e monitorare la normativa legata al Superbonus 110% e a tutti i *bonus* edilizi, per offrire possibili soluzioni e proposte alle istituzioni.

Nello specifico, il decreto al Vostro esame ha modificato integralmente la disciplina dello sconto in fattura e della cessione del credito nell’ambito delle spese per gli interventi in materia di recupero del patrimonio edilizio, efficienza energetica e “Superbonus 110%”,

misure antisismiche, facciate, impianti fotovoltaici, colonnine di ricarica e barriere architettoniche.

Nell'articolo 2 viene stabilito, a partire dal 17 febbraio 2023, il divieto di optare, in luogo della fruizione diretta della detrazione, per un contributo anticipato sotto forma di sconto dai fornitori dei beni o servizi o per la cessione del credito con riferimento ai crediti d'imposta di cui all'articolo 121 del Decreto Rilancio, riconoscendo alcune deroghe a tale principio, e vengono abrogate una serie di norme che, nella disciplina previgente all'articolo 121, già riconoscevano la possibilità di cessione del credito per interventi edilizi.

Le modifiche intervenute si sono rese necessarie per contrastare l'impatto negativo che l'istituto della cessione del credito ha avuto sul debito pubblico. Difatti, nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, la stima del superbonus e degli altri bonus edilizi è stata aumentata a circa 110 miliardi di euro con uno scostamento complessivo di 37,75 miliardi di euro rispetto alle previsioni iniziali sull'intero orizzonte temporale.

Pur apprezzando le importanti indicazioni sulla perimetrazione della responsabilità solidale dei cessionari introdotte nel decreto nell'art. 1, volte a superare le incertezze che avevano portato alla chiusura dei canali di acquisizione, e ad invogliare i cessionari a riaprire l'acquisto dei crediti incagliati, riteniamo che sia necessario **regolamentare, definitivamente e con concretezza, tutte le situazioni pregresse ancora pendenti.** Questo anche al fine di non deludere le aspettative degli operatori che hanno fatto affidamento su norme e regole mutate continuamente in corsa, e al fine di iniziare a delineare un nuovo quadro normativo dei *bonus* edilizi il più possibile stabile e certo nel tempo.

Gli effetti e i rimedi del Decreto legge nell'immediato

Nell'immediato per risolvere le situazioni pregresse e per scongiurare una sorta di «lockdown economico del settore edile», con “rischio tracollo” più concreto che mai per molti professionisti ed imprese che operano nel settore, specie con riferimento ai crediti incagliati che si stimano in circa 19 miliardi di euro (su un totale di crediti di circa 120 miliardi di euro), risulta imprescindibile e molto sentita **l'esigenza di riattivare il circuito della cessione del credito al sistema bancario e a terzi, con un tetto massimo alle commissioni per l'acquisto del credito, a tutela dei cedenti.** Un'esigenza, tra l'altro, evidenziata anche dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario nella sua relazione conclusiva presentata lo scorso ottobre.

Del resto in base ai dati dell’Agenzia dell’Entrate, per il sistema creditizio che versa ogni anno circa 32 miliardi di euro tra imposte e contributi vi sarebbe ancora spazio per le banche per assorbire crediti e compensarli negli F24, tenendo conto che, secondo tali dati, ci sarebbe ulteriore capienza per circa 25 miliardi di euro annui.

3

Per agevolare la monetizzazione del credito e non compromettere la liquidità corrente dello Stato (**conseguenza che potrebbe derivare dalla compensazione generalizzata degli F24 gestiti dal sistema bancario**), si potrebbe valutare l’opportunità di **cartolarizzare i crediti**, anche al fine di garantire un regolare flusso finanziario dello Stato.

Certo, bisogna ridurre le complessità tecniche e procedurali per fronteggiare l’attuale situazione di emergenza. I crediti d’imposta originati dai lavori del “Superbonus” verrebbero trasformati in un prodotto finanziario da collocare sul mercato che poi sarebbe acquistato da investitori istituzionali; per esempio Sace e Cassa depositi e prestiti potrebbero acquistare i suddetti crediti, così come potrebbero essere utilizzati fondi che non gravano sul bilancio dello Stato che tra l’altro danno una rendita a chi li acquista (come i BTP).

Per non creare ulteriori problemi di cessioni e di movimenti dei crediti stessi, si potrebbe valutare anche la possibilità per i proprietari degli immobili di trasformare il *bonus* in “credito d’imposta” utilizzabile per il pagamento di altre imposte in un arco temporale più lungo, per esempio, di dieci anni.

I tempi dell’edilizia non coincidono e non possono essere conciliati con un decreto legge immediatamente operativo. Pertanto auspichiamo che in sede di conversione, il Parlamento, dopo attenta riflessione, possa **introdurre un regime transitorio** per tutti i possibili interventi per i quali la CILAS o altro titolo non siano stati presentati entro il 16 febbraio 2023, ma sui quali erano chiaramente in corso ed erano state già avviate interlocuzioni – attività istruttoria e studi di fattibilità, riunioni preparatorie di progettazione, elaborazione di preventivi. Interventi che non potendo più contare sulle possibilità offerte dalla cessione del credito o dallo sconto in fattura, dovranno essere necessariamente ridimensionati, se non completamente bloccati.

Una grave perdita che impatterà innanzitutto sul comparto della progettazione e sull’attività di tutti i professionisti coinvolti, oltre che sugli investimenti di tutti gli imprenditori impegnati nell’esecuzione dei lavori.

Per avere il quadro completo delle possibilità di intervento, in ogni caso, occorre attendere la data del 1° marzo p.v., giorno in cui Eurostat ed Istat definiranno se i meccanismi previsti di cessione facciano propendere per una valutazione di “pagabile” dei crediti di

imposta, e quindi imputabile agli anni di iscrizione nella piattaforma, o per la valutazione di “non pagabile” e quindi spalmabili sugli anni di frazionamento del credito.

Con riferimento alla riclassificazione di tali crediti d’imposta, l’Eurostat ha chiarito che la qualificazione degli stessi come pagabili o non pagabili non ha riflessi sul debito pubblico; per quanto riguarda l’impatto sul deficit dello Stato, nel lungo termine esso è identico sia che il credito sia pagabile sia che non lo sia; ciò che cambia è, secondo l’Istituto, il momento dell’impatto e non l’ammontare totale finale del costo della misura.

4

Prospettive per il futuro

In linea generale, riteniamo che sarebbe opportuno mettere mano ad una **revisione complessiva del sistema di detrazioni fiscali nel settore dell’edilizia, eventualmente accorpando tutti i *bonus* (attualmente davvero tanti e con normative eterogenee sorte in epoche diverse) sotto un’unica detrazione fiscale di portata inferiore. In questa direzione si potrebbe valutare la possibilità di trasformare il *bonus* in “credito d’imposta” per compensare altri debiti fiscali in un arco temporale più lungo, o rimodulando gradualmente i meccanismi, con modalità di incentivazione differenziata, in base alle classi energetiche almeno per raggiungere la classe energetica D, ed alle classi di rischio delle costruzioni.**

In un’ottica di stabilizzazione delle misure, sarebbe importante definire un sistema di norme chiare e di facile interpretazione ed applicazione da parte degli operatori economici e dei cittadini beneficiari, evitando, in particolare, modifiche della disciplina troppo ravvicinate alle scadenze. Tale risultato potrebbe essere raggiunto anche attraverso l’**elaborazione di un Testo Unico** che generi una semplificazione della documentazione da produrre per accedere ai *bonus* fiscali in materia di riqualificazione energetica e recupero edilizio. Bisognerebbe, altresì, standardizzare le tipologie di intervento e individuare chiaramente gli ambiti oggettivi e soggettivi di applicazione, ai fini di una maggiore chiarezza sull’applicabilità delle misure agevolative e di una riduzione dei tempi di rilascio delle autorizzazioni necessarie per gli interventi agevolati.

L’impatto dei bonus edilizi nel medio-lungo periodo

In ultimo, anche in previsione della nuova Direttiva Ue sull’efficientamento energetico degli edifici, che dovrebbe essere approvata nei prossimi mesi di quest’anno (in base alla quale il 70% circa degli immobili residenziali in Italia non avrebbero i requisiti energetici

minimi previsti dalla Direttiva), riteniamo necessario fare chiarezza su un aspetto fondamentale. **L’impatto dei *bonus* e del sistema di detrazioni fiscali nel settore dell’edilizia andrebbe valutato oggettivamente, realisticamente e concretamente, prendendo in considerazione non il solo calcolo dell’impatto sulla spesa pubblica, ma anche le ripercussioni economiche e sociali, di medio-lungo periodo, che hanno generato e potranno generare una serie di esternalità positive.**

Se da un lato, infatti, i *bonus* edilizi comportano un costo per lo Stato, a causa dalle minori entrate correlate alle detrazioni fiscali; dall’altro lato, non si può trascurare il notevole **beneficio per le finanze pubbliche**, costituito dalle maggiori entrate conseguenti alla spesa indotta dai *bonus*, che tiene conto dell’impatto, diretto e indiretto, del Superbonus sulla filiera delle costruzioni e sull’indotto del settore edile e sull’economia in generale. Il cosiddetto “effetto fiscale indotto”, anche in base ai dati diffusi dall’Agenzia delle Entrate, ha generato un rilevante ritorno in termini di gettito fiscale per lo Stato, contribuendo considerevolmente alla dinamica espansiva delle entrate tributarie degli ultimi due anni.

A tale proposito, riteniamo che debba essere fatta chiarezza anche sui dati e sul ritorno economico e sulla metodologia seguita per analizzare le stime sugli effetti finanziari delle misure in commento. La sensazione è che le Relazioni Tecniche di accompagnamento ai diversi provvedimenti in materia, ed in particolare alla Legge di bilancio 2022, abbiano effettuato una stima estremamente prudentiale. Sicuramente sono stati sottostimati gli effetti positivi, in termini di ritorno economico, di crescita del PIL, di crescita del settore edile e di tutto l’indotto, che gli interventi di Superbonus 110% e gli altri *bonus* edilizi hanno generato. Pertanto, gli effetti finanziari della misura andrebbero aggiornati alla luce delle numerose modifiche e limitazioni introdotte.

È pacifico come i *bonus* edilizi abbiano determinato un impatto positivo sotto il profilo occupazionale e abbiano generato un virtuoso processo in termini di efficientamento energetico, di sostenibilità ambientale, di messa in sicurezza del patrimonio edilizio e di rigenerazione urbana e territoriale. Si tratta di un tema particolarmente sentito da cittadini e famiglie soprattutto a seguito della crisi energetica e dell’aumento dei costi delle bollette.

Conclusioni

Affrontata e risolta la situazione di emergenza connessa alla situazione dei crediti incagliati, invitiamo, pertanto, a **non disperdere i risultati sino a questo momento conseguiti in termini di rilancio del settore edile e dell’intera economia del Paese**, e di sfruttare appieno il potenziale in termini di crescita economica attivato con il Superbonus 110% e con le altre detrazioni edilizie, contribuendo, parallelamente, ad una riqualificazione edilizia ed energetica in linea con il valore della sostenibilità ambientale.