

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione Parlamentare di Vigilanza sull'Anagrafe Tributaria

Applicazione delle misure per l'efficientamento energetico previste per il rilancio dell'edilizia dal decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34.

Audizione del Vice direttore generale dell'ABI

Dott. Gianfranco Torriero

7 ottobre 2020

Illustre Presidente, Onorevoli Commissari,

ringrazio a nome dell'Associazione Bancaria Italiana, del Presidente Antonio Patuelli e del Direttore generale Giovanni Sabatini, per l'invito a partecipare alla presente Audizione e a fornire il contributo di riflessione del mondo bancario sull'applicazione delle misure per l'efficientamento energetico previste per il rilancio dell'edilizia dal decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (cd. "DL Rilancio").

L'intervento fornisce preliminarmente un contributo conoscitivo sul ruolo svolto dalle banche in questi mesi e l'attività svolta dall'ABI, anche sul tema dell'efficientamento energetico.

Successivamente saranno svolti gli approfondimenti sull'applicazione del cosiddetto "superbonus" previsto dal "DL Rilancio".

L'attività delle banche a supporto delle esigenze di liquidità di imprese e famiglie nell'emergenza sanitaria

Sin dal primo manifestarsi delle conseguenze dell'emergenza sanitaria, le banche hanno immediatamente posto in essere una serie di iniziative per assicurare l'indispensabile sostegno alla liquidità delle famiglie e delle imprese. Il forte impegno a supporto dell'economia trova conferma nella costante crescita dei numeri sulle moratorie accordate e sulle richieste pervenute al Fondo di Garanzia PMI:

- al 18 settembre 2020, sono oltre 2,7 milioni le richieste da parte di famiglie e imprese per l'accesso alla moratoria, per 294 miliardi di debiti residui;
- al 30 settembre 2020, sono oltre 1 milione 122 mila le domande per l'erogazione di crediti bancari garantiti dal Fondo di garanzia per le PMI, per un volume di oltre 86,5 miliardi di finanziamenti: di queste, 913 mila domande sono riferite a finanziamenti fino a 30 mila euro, per un totale di oltre 17,9 miliardi di crediti;

- al 30 settembre 2020, sono 634 le operazioni di richiesta di finanziamento garantito dalla SACE, per un valore complessivo di circa 13,9 mld euro.

L'ABI intende confermare il massimo impegno delle banche a supporto del tessuto imprenditoriale e della tenuta sociale dell'Italia in questa fase di emergenza, nella consapevolezza del ruolo essenziale del credito per l'economia, in particolare in un contesto come quello italiano caratterizzato dalla diffusa presenza di operatori di dimensioni contenute e dal limitato ricorso diretto ai mercati finanziari. In tale ambito, un aspetto centrale per assicurare l'effettiva fruibilità degli incentivi fiscali accordati nel DL rilancio, nelle varie forme di "bonus" o crediti di imposta, è rappresentato dalle nuove caratteristiche di bancabilità degli stessi. L'idoneità degli incentivi proposti a favorire un intervento delle banche per finanziare la spesa o comunque recuperare rapidamente la liquidità impegnata appare quindi essenziale ai fini del successo di queste misure nel raggiungimento degli obiettivi desiderati.

Le nuove misure costituiscono, quindi, un meccanismo volto a sostenere la ripresa dell'economia, consentendo di monetizzare sin da subito il beneficio fiscale altrimenti utilizzabile in un prolungato arco temporale e garantendo, dunque, maggiore liquidità immediata a famiglie e imprese.

Il meccanismo in parola produce effetti positivi diretti per l'economia: (i) con l'immissione di risorse a disposizione dei contribuenti, aumentandone la propensione alla spesa; (ii) con una maggiore spinta propulsiva per l'edilizia e gli altri settori interessati.

E' importante rilevare che la cessione dei benefici fiscali a banche e intermediari finanziari non produce impatti aggiuntivi sul gettito, poiché in ogni caso il cessionario potrà recuperare il credito acquistato solo nel rispetto della medesima cadenza temporale prevista ai fini della spettanza della detrazione/del credito d'imposta originaria/o.

Il contributo fornito dall'ABI in tema di efficientamento energetico

Sin dall'emanazione del DL Rilancio, l'ABI si è prontamente attivata per sensibilizzare le proprie associate sull'importanza delle misure introdotte e sul ruolo strategico che le stesse sono chiamate ad assumere.

Nel corso di questi mesi sono stati tempestivamente diffusi numerosi documenti informativi ed esplicativi delle norme via via emanate e dei documenti di prassi pubblicati, sono stati altresì organizzati numerosi momenti di confronto.

Nella stessa ottica, sono state raccolte le istanze delle banche con l'intento di segnalare, alle Istituzioni chiamate a dare attuazione alla normativa primaria e secondaria, i possibili miglioramenti ai processi di cessione del credito.

In tal senso, importante è stata anche l'azione intrapresa con Confindustria, l'Associazione Nazionale dei Costruttori Edili (ANCE) e altre associazioni di impresa per portare all'attenzione delle Istituzioni alcune proposte volte a perfezionare il quadro normativo e a potenziare i meccanismi ivi previsti.

a) Efficientamento energetico: iniziative nazionali ed europee

L'“efficientamento energetico”, tema oggetto dell'audizione odierna, rimanda al più generale tema del contrasto al cambiamento climatico e alle politiche poste in essere per contenere l'impatto del riscaldamento globale, oggetto, ormai da diversi anni, di una particolare attenzione a livello mondiale in considerazione delle potenziali conseguenze economiche - non ultime i potenziali effetti sulla vulnerabilità economico/finanziaria delle imprese e delle famiglie - di un mancato intervento volto a frenare il fenomeno del cambiamento climatico.

ABI, è consapevole (i) che il mondo bancario può assumere un ruolo importante nel mitigare le conseguenze negative dei cambiamenti climatici in essere, attraverso specifiche azioni che riguardano, ad esempio, le scelte di investimento e di finanziamento e (ii) che la promozione della sostenibilità ambientale nell'economia passa necessariamente per un processo di riqualificazione degli edifici, soprattutto in Italia dove il patrimonio immobiliare presenta caratteristiche che richiedono significativi investimenti per favorirne l'efficientamento energetico nonché interventi finalizzati alla

“messa in sicurezza” degli edifici, anche nell’ottica di ridurre gli effetti dei rischi sismici e idrogeologici.

L’efficienza energetica e il patrimonio immobiliare sono due concetti il cui sviluppo sinergico può rappresentare la chiave per supportare la crescita economica e sociale dell’Italia.

In quest’ottica, per rispondere alla necessaria ricerca di soluzioni alle sfide derivanti dai cambiamenti climatici e dalle necessità di interventi sugli immobili, con attività concrete e in maniera sinergica insieme ai diversi attori coinvolti, ABI ha promosso, a settembre del 2019, la costituzione del “Tavolo Tecnico per favorire la riqualificazione degli immobili”, in collaborazione con i principali soggetti istituzionali pubblici e privati interessati a questa tematica, tra i quali: la Commissione europea, i Dipartimenti competenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri¹, il Ministero dell’Economia e delle Finanze, il Ministero dello Sviluppo Economico, il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, la Banca d’Italia, ABI Lab, ENEA, ANIA, una rappresentanza di 15 Associazioni dei Consumatori facenti parte del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU), ANCE, CDP Immobiliare, Confedilizia, FIAIP e la Federazione Ipotecaria Europea (EMF-ECBC).

Tra gli obiettivi del Tavolo Tecnico:

(i) favorire la comunicazione e l’aggiornamento sulle novità normative, fiscali e regolamentari nonché sulle iniziative europee o nazionali che interessano l’efficientamento energetico e la “messa in sicurezza” del patrimonio immobiliare;

(ii) diffondere a livello nazionale la cultura della riqualificazione degli immobili;

(iii) individuare gli strumenti che possono favorire l’offerta di finanziamenti/investimenti per la riqualificazione degli edifici in Italia.

I lavori del Tavolo Tecnico fin qui svolti hanno portato alla realizzazione di un documento, oggetto di aggiornamenti continui in funzione dell’evoluzione degli

¹ Dipartimento “Casa Italia” e Ufficio Sherpa G7/G20.

approfondimenti svolti, che riporta le prime riflessioni volte a perseguire il duplice obiettivo di:

contrastare i cambiamenti climatici attraverso un miglioramento dell'efficienza energetica del patrimonio immobiliare;

promuovere gli investimenti nella ristrutturazione degli immobili, al fine di incrementarne il valore di mercato e stimolare la crescita economica e sociale dell'Italia.

Si segnala a riguardo che, nell'ambito dell'art.1, comma 91, della Legge 27 dicembre 2019, n. 160, è stato istituito, all'interno del "Fondo di garanzia per la prima casa" di cui all'art. 1, comma 48, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, la sezione speciale per la concessione, a titolo oneroso, di garanzie, a prima richiesta, nella misura massima del 50% della quota capitale, tempo per tempo in essere sui finanziamenti, anche chirografari, ai condomini, connessi ad interventi di ristrutturazione per accrescimento dell'efficienza energetica. Gli interventi della sezione speciale sono assistiti dalla garanzia dello Stato, quale garanzia di ultima istanza. Potrebbe essere uno strumento utile a finanziare i condomini che intendono investire in efficienza energetica e non intendono cedere il credito di imposta, al fine di portarlo a maturazione. A tal riguardo, auspichiamo che venga al più presto emanato il Decreto Ministeriale, con il quale saranno stabilite le norme di attuazione della sopracitata sezione speciale, necessario per avviare la piena operatività di questo nuovo strumento a supporto delle famiglie.

ABI collabora attivamente in ambito europeo ad iniziative volte a favorire il processo di efficientamento energetico degli immobili. In particolare, ABI partecipa, fin dal suo avvio nel 2017, all'Energy Efficient Mortgages Initiative (EEMI)² promossa dalla Federazione Ipotecaria Europea (EMF-ECBC) e finanziata dal programma Horizon 2020 della Commissione europea, con l'obiettivo di promuovere a livello europeo lo sviluppo del mercato dei finanziamenti erogati per favorire l'efficienza energetica degli immobili (i cosiddetti "mutui verdi"). L'EEMI³ vede la partecipazione di circa 60 banche europee

² <https://energyefficientmortgages.eu/>

³ Costituita da due progetti paralleli: l'"Energy efficient Mortgages Action Plan" (EeMAP) e l'"Energy efficiency Data Protocol & Portal" (EeDaPP).

basate in Italia (con oltre 15 banche aderenti), Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Olanda, Norvegia, Portogallo, Romania, Spagna, Svezia e Regno Unito.

Si tratta di una iniziativa innovativa in quanto:

coinvolge per la prima volta numerosi portatori di interesse (banche, investitori, valutatori, esperti in efficienza energetica e edilizia sostenibile, PMI, utilities, assicurazioni, istituzioni governative, amministrazioni pubbliche, cittadini);

propone soluzioni che siano attuabili in tutti i Paesi dell'Unione europea;

intende realizzare un prodotto finanziario che possa essere acquistato da famiglie di qualunque reddito attraverso la combinazione di vari incentivi;

intende dare evidenza empirica al rapporto inversamente proporzionale tra efficienza energetica e probabilità di default, ovvero che a maggiore efficienza energetica della proprietà immobiliare corrisponde una minore probabilità di default del mutuatario.

Un ruolo importante è svolto dai "Market Hub", ovvero "Cabine di Regia" istituite in ogni nazione coinvolta e composte da soggetti pubblici e privati, con il compito di portare avanti i lavori a livello nazionale. ABI, per l'Italia, coordina i lavori istituzionali necessari per lo sviluppo di adeguati strumenti che possano favorire l'affermarsi del mercato dei "mutui verdi".

La fase pilota dell'iniziativa ha visto come primo obiettivo quello di fornire una riconoscibilità univoca a livello europeo del prodotto, lavorando per convergere verso una prima definizione comune di "mutuo per l'efficienza energetica" attraverso un percorso che ha portato ad una versione finale nel dicembre 2018, condivisa anche con i membri del "Technical Expert Group on Sustainable Finance"⁴.

⁴ Il "Technical Expert Group on Sustainable Finance" è stato istituito dalla Commissione europea con il compito di fornire un supporto nell'implementazione delle misure proposte dalla stessa Commissione europea a seguito della pubblicazione, l'8 marzo 2018, del "Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile"
https://ec.europa.eu/info/publications/sustainable-finance-technical-expert-group_en

Sempre nell'ambito della fase pilota del progetto EEMI, ad agosto scorso è stato pubblicato il Report finale⁵ in merito all'analisi di correlazione (inversa) tra efficienza energetica degli immobili posti a garanzia di un mutuo ed il rischio di credito associato a tale contratto di finanziamento.

L'efficientamento energetico e gli incentivi fiscali: il *superbonus* del DL Rilancio

Tra le agevolazioni, in tema di energia, è chiaro che è rilevante l'incentivo fiscale. Infatti, sin dal 2016 interventi simili a quelli introdotti sono stati auspicati dall'Associazione che, a più riprese, ha manifestato la necessità di favorire il più ampio e generalizzato ricorso, da parte di cittadini e imprese, a meccanismi di cessione dei benefici fiscali, per attualizzare l'efficacia della leva fiscale già al momento del sostenimento della spesa.

Con particolare riferimento all'Ecobonus un elemento che può permetterne una più agevole fruizione è quello di costruire pacchetti di servizi tecnici e finanziari che consentano ai beneficiari dei bonus la realizzazione degli interventi di riqualificazione energetica o sismica "chiavi in mano", riducendo al minimo per questi l'iniziale apporto finanziario e comprimendo al massimo i tempi di negoziazione dei contratti tra i diversi soggetti coinvolti.

In questo senso si stanno sviluppando molte delle iniziative che le singole banche stanno offrendo ai propri clienti.

Le misure per l'efficientamento energetico previste dal DL Rilancio sono sicuramente fondamentali per favorire la crescita degli investimenti volti a migliorare l'efficienza energetica ed il contenimento dei rischi sismici e idrogeologici connessi agli immobili, oltre che per restituire competitività ad un settore trainante per l'economia italiana, come quello edilizio, duramente colpito dalla crisi economica degli ultimi anni.

In Italia il valore complessivo degli investimenti in costruzioni e della spesa per affitti e servizi di intermediazione immobiliare rappresenta circa il 20% del PIL e il 60 % del

⁵ https://eedapp.energyefficientmortgages.eu/wp-content/uploads/2020/08/EeDaPP_D57_27Aug20-1.pdf

patrimonio complessivo delle famiglie italiane è investito nel patrimonio immobiliare⁶. I soli prestiti alle famiglie per mutui immobiliari ammontano a 384 miliardi di euro⁷.

La possibilità di optare, in alternativa, per il meccanismo dello sconto in fattura ovvero di beneficiare della detrazione fiscale per tali interventi nella misura del 110%, con l'ulteriore possibilità di trasformazione della stessa in credito d'imposta cedibile, rappresentano un sicuro volano per gli investimenti in questione.

In tale contesto le banche ricoprono un ruolo importante in quanto, grazie al venir meno del divieto di cessione del credito d'imposta in questione nei confronti degli istituti di credito e degli altri intermediari finanziari, l'elevata mole di crediti in circolazione ha creato i presupposti per la nascita di un vero e proprio mercato dei crediti tributari, in grado di sostenere attivamente i settori economici che risentono delle crisi degli ultimi anni e, da ultimo, degli effetti dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

In tale prospettiva, fondamentali sono stati i correttivi apportati alla normativa primaria, in sede di conversione del DL Rilancio. Tra questi, i più apprezzabili sono:

- l'estensione dei benefici fiscali, oltre che dello sconto in fattura e della cessione del credito d'imposta, alle spese sostenute per lavori eseguiti nelle abitazioni diverse da quelle principali;
- la possibilità di optare per lo sconto in fattura o la cessione del credito d'imposta prima del termine dei lavori, in occasione del completamento degli stati di avanzamento lavori, che non possono essere più di due per ciascun intervento complessivo, e che devono riferirsi ad almeno il 30 per cento del medesimo intervento.
- la non applicabilità del divieto di compensazione nel modello F24 del credito d'imposta in questione in presenza di debiti iscritti a ruolo in via definitiva di importo superiore a 1.500 euro (cfr. articolo 31 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78).

⁶ Cfr. Intervento Salvatori Rossi (Banca d'Italia) alla Conferenza di apertura del Real Estate Innovation Lab - 29 gennaio 2019.

⁷ Dati Banca d'Italia - luglio 2019.

Inoltre, i documenti di prassi pubblicati dall’Agenzia delle entrate lo scorso mese di agosto hanno fornito chiarimenti apprezzabili su temi importanti come la possibilità di cessione multipla del credito, le regole per fruire del credito, le spese agevolabili e il perimetro dei beneficiari.

Tuttavia, a fronte del grande interesse manifestato dai soggetti designati dalle norme come potenziali cessionari dei crediti in commento (in particolare, banche e intermediari finanziari), permangono alcuni dubbi di carattere interpretativo che, se non risolti, rischiano di incidere sull’efficacia delle nuove misure.

Con riguardo all’utilizzo del credito, consentire il riporto in avanti dei crediti non fruiti nell’anno di originaria compensabilità costituirebbe un ulteriore tassello per ridurre il rischio di perdita di valore.

Alternativamente, favorire la nascita di compratori di ultima istanza di elevate dimensioni in grado di acquisire quei crediti che il suo beneficiario non riesce a compensare con le proprie debenze fiscali porterebbe agli stessi risultati e contribuirebbe alla creazione e consolidamento di un efficiente mercato secondario.

Sotto il profilo della responsabilità, per quanto sia stata encomiabile la precisazione – già fornita a luglio dall’Avv. Ruffini nell’ambito di questo ciclo di audizioni - che i fornitori e i soggetti cessionari rispondano solo per l’eventuale utilizzo del credito d’imposta in modo irregolare o in misura maggiore rispetto allo sconto praticato o al credito d’imposta ricevuto, permangono ancora dubbi sull’esatta portata del concorso nella violazione previsto all’art. 121, comma 6 del DL Rilancio. L’attuale assenza di chiarimenti formali sul punto pone i presupposti per la richiesta al cedente da parte dei cessionari di quasi tutta la documentazione da questi già conservata ai sensi di legge per l’accertamento fiscale, creando di fatto una duplicazione di natura burocratica che non percorre certamente il solco della semplificazione e determina potenziali dilatazioni dei tempi di perfezionamento della cessione. Pertanto, il tutto necessiterebbe di regole precise anche in termini di esatta compliance alla normativa fiscale, ciò attuerebbe molto velocemente un radicale snellimento degli oneri documentali.

L'efficacia delle nuove misure, infatti, rimane subordinata alla semplicità e alla velocità del processo necessario a certificare la legittimità dei crediti di imposta e a gestirne la cessione.

Inoltre, per favorire gli interventi di efficientamento energetico e conseguire la “transizione verde”, la chiave di successo delle nuove misure potrebbe risiedere nella loro stabilità e semplificazione.

In tal senso, appare utile rinnovare l'invito a una stabilizzazione di questi bonus, estendendone la durata ad annualità successive al 2021.

Inoltre, in termini di maggiore semplificazione, potrebbe essere ampliato il novero delle spese detraibili nella misura del 110 per cento, includendo quelle sostenute a titolo di compenso straordinario spettante all'amministratore di condominio, che si affiancherebbero a quelle connesse al rilascio del visto di conformità, delle attestazioni, delle asseverazioni e, più in generale, alle altre spese professionali richieste dal tipo di lavori effettuati.

Certamente ogni sforzo dovrà essere compiuto per inquadrare questi incentivi tra le leve di azioni utili alla ripresa e al cambiamento dell'economia. Ciò potrebbe dare accesso a parte delle risorse del Recovery Fund che certamente sarebbero valorizzate se immesse in un circuito di stimolo alla crescita che già ha dato buona prova di sé.

La possibilità di una pianificazione di più ampio respiro, il superamento del rischio di perdita di valore dei crediti uniti alla flessibilità di una generalizzata cedibilità verso soggetti in grado di fornire liquidità a questo nuovo “mercato” svilupperebbe significativamente l'efficacia degli stimoli fiscali all'efficientamento energetico che da più di 20 anni ha già dimostrato di saper bene funzionare.

Convenuto sulla potenziata efficacia di questi stimoli fiscali quando associati a un ampio e liquido “mercato secondario” occorre chiedersi cosa fare ancora per perseguire fino in fondo questa strada. Ad avviso dell'Associazione sarebbe opportuno immettere in questo mercato anche altri crediti fiscali aumentandone lo spessore e di conseguenza l'interesse degli investitori. Ci si riferisce ai crediti di imposta relativi a lavori eseguiti prima del 1° luglio 2020 così come a tipologie agevolative ora escluse:

bonus “mobili”, bonus “sistemazione a verde”, credito di imposta per la riqualificazione e il miglioramento delle strutture ricettive turistico-alberghiere, di cui all’art. 79 del DL Agosto. Quest’ultima proposta in particolare si incardina tra quelle a sostegno delle imprese del settore turistico, uno dei settori più gravemente compromesso dagli effetti economici connessi all’emergenza epidemiologica da COVID-19.

Grandi energie sono già state profuse dalle Istituzioni per una rapida ed efficace attuazione delle norme in commento, ora devono ancora essere compiuti gli ultimi passi per delineare il quadro normativo in cui i cessionari, segnatamente gli intermediari finanziari vigilati, debbono operare.

Resta infatti da stabilire il trattamento della posizione creditoria acquisita ai fini del bilancio e delle regole di vigilanza prudenziale, nonché le corrette modalità di segnalazione nella Centrale dei rischi. Rispetto a tali profili, si è in attesa dei chiarimenti da parte delle Autorità di vigilanza nazionali ed europee.

Conclusioni

Le banche hanno piena consapevolezza della rilevanza della misura agevolativa – rappresentata dall’Ecobonus - per rilanciare l’attività di molte imprese, oggi, in difficoltà per l’emergenza sanitaria determinata dal Covid-19 e per la riqualificazione del patrimonio immobiliare dell’Italia. C’è dunque grandissimo interesse per essa.

L’ABI lavora per favorire una rapida operatività delle banche.

Numerose banche si sono già proposte sul mercato con servizi per favorire le iniziative di riqualificazione energetica agevolabili con l’ecobonus.

Intorno alla misura dell’ecobonus si sta quindi sviluppo un mercato di servizi finanziari ampio e diversificato, nell’ambito del quale i cittadini potranno trovare la soluzione migliore alle proprie esigenze, in termini sia di qualità e completezza del servizio sia di condizioni economiche di accesso.

