



**SENATO DELLA REPUBBLICA  
CAMERA DEI DEPUTATI**

***COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA  
SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA***

**AUDIZIONE**

Roma, 30 settembre 2020

Pur riconoscendo l'impegno del Governo nella gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid 19 e nel mettere in campo misure anti crisi economica che ne è conseguita, Confesercenti ritiene che questi sforzi non siano tutti pienamente adeguati e sufficienti per una reale ripresa strutturale del sistema economico.

Con particolare riferimento alla misura sul **superbonus del 110 per cento** (eco e sisma), di cui agli **articoli 119 e 121 del D. L. n. 34/2020 (c.d. Decreto Rilancio), convertito, con modificazioni, nella Legge n. 77/2020**, si vogliono mettere in luce alcune criticità che, qualora corrette, potrebbero rendere questo strumento più efficace per dare nuovo slancio all'edilizia e a tutta l'economia.

➤ **Ampliamento delle possibilità di detrazione e compensazione del c.d. "Superbonus"**

Come è noto il beneficio fiscale, configurato nella detrazione IRPEF in misura del 110% su alcuni specifici interventi previsti dalla normativa, può essere usufruito nelle seguenti modalità:

- come **detrazione fiscale** dalle imposte dirette (IRPEF), direttamente dal soggetto che sostiene le spese agevolabili, nella misura del 110% di queste ultime;
- in alternativa alla detrazione diretta, previa comunicazione dell'opzione all'Agenzia delle Entrate, come **contributo sotto forma di sconto sul corrispettivo** dovuto al fornitore (pari al massimo al 100% della fattura);
- in ulteriore alternativa alla detrazione diretta e sempre previa comunicazione dell'opzione all'Agenzia delle Entrate, può essere **ceduto a soggetti terzi** (ad esempio istituti di credito) per un importo di pari ammontare del contributo (ossia, sino al 100% del corrispettivo dovuto al fornitore);
- il beneficio, ceduto a soggetti terzi, si "trasforma" quindi, per il cessionario, in un credito d'imposta con la conseguente possibilità di utilizzo dello stesso in compensazione mediante modello F24 per il versamento c.d. "orizzontale" delle imposte dovute, ovvero può essere ceduto a sua volta (in tal senso Confesercenti apprezza la correlata previsione introdotta secondo cui il menzionato credito d'imposta possa essere compensato anche in presenza di debiti erariali iscritti a ruolo per importo superiore ad euro 1.500).

Fatte queste necessarie premesse, Confesercenti ritiene che possano essere evidenziate le seguenti criticità legate all'utilizzo del beneficio:

- nell'ambito dell'utilizzo diretto da parte del contribuente (per quanto la detrazione del 110% ai fini IRPEF possa "apparentemente" sembrare più favorevole rispetto alle altre due modalità di utilizzo del beneficio, dato che in queste ultime due opzioni esso viene limitato al 100% del corrispettivo):
  - considerando la platea dei soggetti beneficiari ed atteso che la detrazione vale solo ai fini IRPEF, si evidenzia la presenza di un elevato numero di "incapienti" (circa 8 milioni di contribuenti, secondo le stime della Confesercenti sui dati delle dichiarazioni dei redditi presentate nell'anno 2017 per il periodo d'imposta 2016 desumibili dal sito del Dipartimento delle Finanze);
  - il beneficio, non avendo natura di credito d'imposta, non può essere utilizzato in compensazione con il debito dovuto per altri importi dovuti all'Erario, con concreta possibilità di perdere parte (anche importante) dello stesso;
  - dilazione in cinque anni per un completo utilizzo del beneficio.

**Pertanto, tenuto conto delle criticità sopra evidenziate, è ragionevole prevedere che la maggior parte dei contribuenti opterà per una delle due altre soluzioni previste dalla norma (sconto in fattura o cessione a terzi della detrazione);**
- viceversa, nell'ambito di utilizzo (indiretto) del credito d'imposta in capo ai soggetti terzi cessionari (istituti di credito, ovvero fornitori), pur potendo, questi ultimi, avvalersi dell'istituto della compensazione c.d. "orizzontale", ossia non solo con le imposte dirette, ma anche con le imposte indirette (in particolare, IVA), le ritenute fiscali, i contributi dovuti in qualità di datore di lavoro e altri tributi anche di carattere locale, restano le criticità, in particolare sui fornitori più piccoli, meno dotati patrimonialmente, legate alla lunga fase temporale intercorrente fra il sostenimento dei costi per l'esecuzione dei lavori commissionati ed il "rientro" finanziario degli stessi attraverso l'utilizzo, nell'arco di 5 anni, del credito d'imposta rilevato.
 

**Anche in questo caso, è ragionevole prevedere che la maggior parte dei piccoli imprenditori, pur "dovendo" accettare il riconoscimento dello sconto in fattura (per evidenti motivi di natura commerciale), sarà successivamente "costretto" a trasferire ulteriormente il credito ad una banca con conseguenti impatti negativi in termini di marginalità.**

Al fine di contenere il fenomeno della cessione a terzi del beneficio, Confesercenti reputa opportuno che il Legislatore intervenga dando la possibilità di **optare (ulteriormente) per la trasformazione della detrazione IRPEF in un credito d'imposta di misura equivalente**, permettendo quindi la possibilità, in capo al

contribuente, di compensazione orizzontale sull'ampio ventaglio di tributi e contributi già previsti dalle norme in vigore.

Infine, quanto al prevedibile forte interesse che contribuenti e fornitori (in particolare, come detto, quelli meno dotati di adeguate coperture patrimoniali) riserveranno alla possibilità di cessione del credito alle banche, Confesercenti ritiene opportuno un **attento monitoraggio, da parte di codesta Commissione Parlamentare, circa le condizioni economiche, finanziarie ed operative che saranno applicate dagli istituti di credito per finalizzare le operazioni di cessione**: ciò in quanto va evitato, sia che l'operazione di cessione venga ancorata ad una valutazione del merito creditizio del cedente (dato che tale operazione dovrebbe essere valutata solo con riferimenti oggettivi alla spettanza del beneficio fiscale in capo all'esecutore dei lavori e non in considerazione del merito creditizio del cedente), sia che l'operazione stessa, per effetto di condizioni eccessivamente onerose, ovvero per la selezione operata dalle banche, sia preclusa ad una importante fascia di contribuenti e di piccole e medie imprese fornitrici.

#### ➤ **Limiti per la quota di credito d'imposta non usufruito**

Come detto, operato il trasferimento del beneficio in capo al terzo acquirente, l'utilizzo del credito d'imposta può avvenire in compensazione orizzontale tramite modello F24. In questo caso, Confesercenti ritiene opportuno sottolineare due importanti criticità:

- Il credito d'imposta è usufruibile con la stessa ripartizione in quote annuali (5) con la quale sarebbe stata utilizzata in caso di detrazione;
- La quota di credito non utilizzata nell'anno non può essere riportata, ossia usufruita negli anni successivi e non può essere richiesta a rimborso.

Confesercenti ritiene tale previsione eccessivamente penalizzante, quanto meno nei confronti dei fornitori dei beni e servizi (soggetti esecutori dei lavori commissionati dal contribuente beneficiario), poiché, come detto, trasferisce su questi ultimi rischi economici e finanziari, costringendo le imprese meno dotate dal punto di vista patrimoniale a cedere ulteriormente il credito ad un istituto di credito. **Confesercenti propone, quindi che, quanto meno nei confronti delle imprese che hanno concesso lo sconto in fattura ai committenti, venga data la possibilità di riportare a nuovo** (ossia, con possibilità di utilizzo negli anni successivi) **l'eventuale parte della quota annua del credito d'imposta che non abbia trovato capienza in un periodo.**

### ➤ **Limite della durata della previsione**

Come previsto dall'art. 119 del Decreto Rilancio, rientrano nel beneficio in oggetto le spese documentate e sostenute negli ambiti stabiliti dal 1° luglio 2020, fino al 31 dicembre 2021.

Confesercenti ritiene che il limite temporale individuato sia eccessivamente penalizzante, in particolar modo considerando l'entità e le prerogative degli interventi, con il rischio concreto che moltissimi cantieri, pur aperti nella fascia temporale attualmente prevista dalla norma, non possano essere portati a termine in tempo utile.

Al fine di rendere realmente efficace ed attrattiva la disciplina per tutti i contribuenti interessati, Confesercenti **auspica, quindi, una proroga dei termini di scadenza per l'accesso al beneficio fino al 2025, rendendo, di fatto, pressoché "strutturale" una misura di notevole portata.**

### ➤ **Analisi costi/benefici della disposizione**

L'elemento che emerge in maniera evidente dall'introduzione normativa collegata agli incentivi per l'efficienza energetica, sisma bonus, fotovoltaico e colonnine di ricarica di veicoli elettrici, introdotta dal Decreto Rilancio è la correlata opportunità, per i comparti economici coinvolti, di avviare una ripresa dell'attività tale da compensare, in un arco temporale comunque breve (vale a dire nei 18 mesi intercorrenti fra il 1° luglio 2020 ed il 31/12/2021) gli effetti negati causati dall'emergenza sanitaria attuale.

Gli effetti positivi derivanti dalla disciplina in esame possono, ulteriormente, essere individuati anche nei seguenti:

1. adeguamento del patrimonio edilizio italiano alle norme anti sismiche, essendo questo, in gran parte, vetusto e bisognoso di importanti e diffusi interventi di messa in sicurezza contro gli eventi sismici (anche al fine di ridurre i pesanti costi emergenziali in caso di sisma come testimoniato dagli ultimi recenti casi di Amatrice e zone limitrofe);
2. adeguamento dell'efficientamento energetico del medesimo patrimonio edilizio e correlati vantaggi (anche in termini di "bolletta energetica" a carico del nostro Paese) derivanti dai minori consumi permessi da tali specifici interventi;
3. aumento dei livelli occupazionali nei settori direttamente ed indirettamente interessati ai lavori oggetto di beneficio;
4. maggiore contrasto all'evasione fiscale, per il tramite del contrasto di interessi fra il beneficiario dell'agevolazione fiscale ed il soggetto esecutore dei lavori.

In tale ambito, alla stessa stregua delle analisi e delle revisioni per le procedure di spesa correlate agli oneri attuativi della disciplina in oggetto (al riguardo, come è noto, il Parlamento richiede al Governo con cadenza periodica la presentazione di una relazione tecnica relativa agli effetti e le ricadute sul sistema economico del Provvedimento introdotto), **Confesercenti ritiene necessario che debba essere effettuata dal Governo e annualmente presentata in Parlamento, un'analisi sui reali costi/benefici derivanti dall'introduzione della normativa, anche al fine di quantificare le maggiori entrate derivanti dalla sua introduzione e di valutare interventi di revisione migliorativi e puntuali sulla disciplina.**

➤ **Cumulo delle disposizioni riguardanti i medesimi interventi**

L'elemento che emerge in modo evidente dall'analisi delle discipline sugli interventi di riqualificazione del patrimonio immobiliare è certamente l'ingente mole di disposizioni normative di diversa natura, con differenti regole in termini di durata, limiti di spesa, entità e utilizzo del beneficio, ma fondamentalmente con lo stesso ambito applicativo, rivolte a imprese e cittadini, quali ad esempio:

- L'agevolazione fiscale sugli interventi di ristrutturazione edilizia, consistente all'origine in una detrazione dall'IRPEF del 36% delle spese sostenute, fino a un ammontare complessivo delle stesse non superiore a 48.000 euro per unità immobiliare e successivamente modificata prevedendo per le spese sostenute dal 26 giugno 2012 al 31 dicembre 2020 la possibilità di usufruire di una detrazione più elevata (50%) e il limite massimo di spesa ad euro 96.000;
- In tema di "sisma-bonus", per le spese sostenute nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2017 e il 31 dicembre 2021, per gli interventi antisismici su edifici ricadenti nelle zone sismiche ad alta pericolosità (zone 1 e 2) e nella zona 3, le cui procedure di autorizzazione sono state attivate a partire dal 1° gennaio 2017, spetta una detrazione del 50%, da calcolare su un importo complessivo di 96.000 euro per unità immobiliare per ciascun anno e fruibile in cinque rate annuali di pari importo. In tale ambito ancora la detrazione sale al 70%, se dalla realizzazione degli interventi deriva una riduzione del rischio sismico che determina il passaggio a una classe di rischio inferiore, ovvero all'80%, se si passa a due classi di rischio inferiori e può salire all'85% in caso di interventi realizzati su parti comuni di edifici condominiali, ovvero in caso di edificio demolito e ricostruito;
- In tema di "eco-bonus" per la maggior parte degli interventi (fino al 31 dicembre 2020) la detrazione d'imposta è pari al 65% e per altri specifici interventi la stessa spetta nella misura del 50%;
- Ancora, in tema di "bonus facciate" l'agevolazione consiste in una detrazione d'imposta, da ripartire in 10 quote annuali costanti, pari al 90%

delle spese sostenute nel 2020 per interventi, compresi quelli di sola pulitura o tinteggiatura esterna, finalizzati al recupero o restauro della facciata esterna degli edifici esistenti ubicati in determinate zone, ammettendo al beneficio esclusivamente alcuni interventi previsti.

Se da un lato è apprezzabile lo sforzo profuso dal Legislatore nella ricerca di prevedere soluzioni efficienti ed efficaci per gli attori coinvolti, soprattutto nei momenti critici per il Paese Italia, dall'altro **non si può non sottolineare l'eccessiva, labirintica e poco ordinata previsione normativa, talvolta poco chiara, per l'ottenimento dei diversi benefici previsti.**

**In materia di "superbonus", manca, da parte dell'Agenzia delle Entrate, una chiara elencazione dei lavori c.d. "trainanti" e, soprattutto, di quelli "trainati" con il rischio che il contribuente si possa vedere contestato l'ammontare massimo del beneficio richiesto e debba subire, oltre al recupero dell'imposta non versata, anche pesanti sanzioni ed interessi.**

Al riguardo, in un'ottica di semplificazione, **Confesercenti ritiene, in generale, necessario ed urgente procedere ad un riordino delle varie norme tributarie collegate agli interventi di riqualificazione del patrimonio immobiliare, sistematizzandole in poche e chiare disposizioni, al fine di consentire a tutti di trovare agevolmente le previsioni che riguardano gli interventi di riqualificazione sopra menzionati.** Ritiene, inoltre, **indispensabile procedere, quanto prima, ad una omogeneizzazione** (se non ad una vera e propria, unificazione) **delle varie modalità operative** (limite di spesa ammissibile, durata massima di anni entro i quali utilizzare del beneficio, percentuale della spesa ammessa al beneficio).

Infine, alla luce del complicato contesto di sovrapposizione di normative sopra citate e della carenza di precise istruzioni operative da parte dell'Agenzia delle Entrate, **Confesercenti ritiene sia auspicabile prevedere la non irrogazione delle sanzioni in capo al contribuente che sia incappato in errore senza dolo o colpa grave: ciò, anche in base a quanto previsto dal principio di "Tutela della buona fede" sancito nello Statuto del Contribuente (Legge 212/2000).** Tale richiesta deriva dalla considerazione che, con ogni probabilità, le violazioni in tali ambiti dipenderebbero proprio dalle obiettive condizioni di incertezza sulla portata e sull'ambito di applicazione della norma tributaria al riguardo.

#### ➤ **Proroga del c.d. "Bonus Mobili"**

Correlato ai precedenti punti, stante la strategia avviata dal Governo da anni nell'ambito in questione, Confesercenti ritiene di fondamentale importanza prorogare fino al **2025** i termini di scadenza per **la detrazione delle spese sostenute (ad oggi fino al 31 dicembre 2020) per l'acquisto di mobili nuovi**

**grandi elettrodomestici nuovi di classe energetica non inferiore alla A+ (c.d. “Bonus Mobili”) prevedendo inoltre un aumento del limite di spesa fino ad euro 20.000.**

➤ **Inclusione delle c.d. “Comunioni legali”**

Analizzando il quadro normativo per l’applicazione del c.d. “Superbonus” e i documenti amministrativi emanati fino ad oggi, con particolare riferimento all’ambito soggettivo, risultano **escluse le comunioni tra coeredi** (c.d. “comunioni ereditarie” che si verificano quando, a seguito del decesso del precedente proprietario, allo stesso succedono due o più persone), in quanto non configurabili come condomini.

Stante quanto scritto, al fine di evitare una eterogeneità di trattamento e una situazione di iniquità fiscale, Confesercenti ritiene sia necessario ampliare la platea dei soggetti beneficiari della disciplina, includendo le fattispecie sopra menzionate e ampliando in generale il ventaglio dei beneficiari.

➤ **I decreti attuativi del “Superbonus”**

Da ultimo, si evidenzia come l’applicazione della disciplina in questione sia strettamente correlata ai Decreti attuativi delle Amministrazioni competenti.

Ad oggi i suddetti Provvedimenti non hanno ancora trovato alcuna concretezza, mancando il quadro definitivo sulle modalità di fruizione del “superbonus” (in tema di asseverazioni e visti di conformità) con la conseguente non operatività delle misure previste.

Al riguardo, **Confesercenti auspica fortemente che i Decreti attuativi relativi ai requisiti tecnici e operativi degli interventi previsti dalla disposizione in esame siano definiti e pubblicati in Gazzetta Ufficiale al più presto e, considerato il ritardo ad oggi già accumulato, si insiste con la richiesta di proroga al 2025 della disposizione stessa.**

Al fine di concedere agli operatori tecnici le giuste tempistiche di adeguamento e aggiornamento alle nuove disposizioni, si dovrà inoltre prorogare fino al 2 novembre 2020 il termine a partire dal quale è possibile cedere il credito mediante l’apposita procedura.

➤ **Ulteriori criticità e proposte di miglioramento normativo**

Le attuali previsioni normative evidenziano, ulteriormente, criticità connesse al fatto che **non rientrano negli interventi oggetto di agevolazione quelli finalizzati al superamento di barriere architettoniche**, ossia gli interventi

aventi ad oggetto ascensori e montacarichi, la realizzazione di ogni strumento che, attraverso la comunicazione, la robotica e ogni altro mezzo di tecnologia più avanzata, sia adatto a favorire la mobilità interna ed esterna all'abitazione per le persone portatrici di handicap in situazioni di gravità (vedasi art. 3, comma 3, della Legge 5 febbraio 1992, n. 1042): Confesercenti ritiene necessario colmare, al più presto, tale lacuna normativa.

**Inoltre, con la recente approvazione del D.L. n. 76/2020 (Decreto Semplificazioni), convertito con modificazioni nella Legge n. 120/2020, si rende necessario un coordinamento delle varie normative in particolare per quanto attiene al riconoscimento del beneficio fiscale anche alle opere nuove realizzate in conformità alla nuova normativa.**

Infine, **con riguardo agli interventi rientranti nel c.d. "Sisma bonus",** si evidenzia che l'art. 119, comma 4, del Decreto Rilancio prevede, in caso di cessione del corrispondente credito spettante per gli interventi di miglioramento sismico esclusivamente ad un'impresa di assicurazione, che la detrazione d'imposta (spettante al contribuente) per l'eventuale polizza che copre il rischio di eventi calamitosi, stipulata contestualmente a detta cessione, sia elevata al 90%, in luogo della ordinaria detrazione d'imposta del 19%. **L'ulteriore beneficio fiscale consistente in una maggiore percentuale di detrazione d'imposta del premio assicurativo (avente ad oggetto la copertura di rischi di eventi sismici), a giudizio di Confesercenti, andrebbe esteso, innanzitutto, a favore di ciascun contribuente che effettui detti interventi, a prescindere dall'eventuale cessione o meno del corrispondente credito; inoltre, in caso di cessione del corrispondente credito, l'agevolazione dovrebbe essere assicurata in ogni caso, ossia indipendentemente dalla natura del cessionario del credito; da ultimo, tale detrazione nella misura del 90% andrebbe estesa ad ogni anno di stipula della polizza e non solo nell'anno di cessione del credito.**