

**CESSIONE DEI CREDITI
D'IMPOSTA CON
PARTICOLARE
RIFERIMENTO AGLI
INCENTIVI PER IL RILANCIO
DELL'EDILIZIA**
*(artt.119 e 121 DL 347/2020 – cd DL
Rilancio)*

*Audizione dell'ANCE presso la Commissione di
Vigilanza sull'Anagrafe Tributaria della Camera*

15 luglio 2020

SOMMARIO

EXECUTIVE SUMMARY 3

L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA SULLA CESSIONE DEI BONUS..... 7

 Storia 7

 Cessione o sconto in fattura per i Superbonus al 110% 9

EFFETTI DELLA CESSIONE DEL CREDITO SUL MERCATO..... 10

 I potenziali effetti sul mercato: i dati della piattaforma Ance/Deloitte 10

PRINCIPI D'OPERATIVITÀ DA GARANTIRE 12

 Libertà di circolazione e celerità nel recupero in capo al cessionario..... 12

 Certezza del diritto acquisito 14

 Chiarezza e stabilità delle regole 15

 Le strade da percorrere nel medio termine..... 15

 Sintesi delle proposte..... 17

EXECUTIVE SUMMARY

Il tema della cessione dei crediti d'imposta corrispondenti alle detrazioni fiscali riveste centralità assoluta nell'ambito della politica tributaria d'incentivazione delle attività produttive e, in particolar modo, dei processi di riqualificazione in chiave energetica ed antisismica del patrimonio edilizio.

Ciò è dimostrato dalla scelta dello stesso Governo che, nell'ambito del DL Rilancio (DL 34/2020), ha consentito la cedibilità e bancabilità di diversi crediti d'imposta introdotti per far fronte all'attuale crisi economica legata all'emergenza da Covid-19, oltre ad ampliare tale possibilità per i bonus legati al recupero edilizio.

A quest'ultimo riguardo, infatti, la complessiva manovra sui bonus, diretta a stimolare quanto più possibile gli interventi di riqualificazione energetica ed antisismica del tessuto urbano, si è basata su 2 misure fondamentali, la cui massima efficacia è garantita dal loro utilizzo combinato.

Da un lato, infatti, si è scelto di innalzare la percentuale di detrazione da Ecobonus e Sismabonus al 110%, arrivando, quindi, per la prima volta nella storia dei bonus, ad agevolare un importo che supera le spese sostenute per gli interventi e, dall'altro, si è largamente ampliata la possibilità di cedere le detrazioni, sotto forma di credito d'imposta, anche al sistema bancario o di fruire di uno "sconto diretto sul corrispettivo", recuperato poi dal fornitore che lo pratica, attraverso un credito d'imposta a sua volta cedibile.

In questo senso, la possibilità di cedere i bonus anche "in conto prezzo" dei lavori o di fruire di uno sconto diretto sul corrispettivo, è uno strumento in grado di stimolare enormemente la domanda legata al recupero urbano e, di conseguenza, ampliare a dismisura il mercato, con ricadute positive sul sistema produttivo, sull'economia in generale, sulle nostre città e sulla collettività intera.

Si supera, infatti, qualsiasi reticenza dei cittadini a deliberare i lavori, dovuta per lo più alla carenza di risorse finanziarie disponibili o alla scarsa volontà nell'investire nella messa in sicurezza e nella riqualificazione energetica del proprio stabile, favorendo così anche il perseguimento di un interesse pubblico ed in linea con le direttive comunitarie, che ci impongono, da qui al 2050, il raggiungimento di edifici ad emissioni pressoché pari a zero (NZEB) .

Il sistema d'incentivazione così concepito garantisce sia l'interesse privato del cittadino, che interviene incisivamente sul proprio immobile a "costo zero", con ricadute positive sulla collettività, sia l'interesse degli operatori economici, per i quali l'accettazione del credito d'imposta diventa il vero vantaggio competitivo in termini di concorrenza e di ampliamento del mercato.

Sino ad oggi, difatti, la cessione dei crediti corrispondenti alle detrazioni (con evidente esclusione dei crediti relativi ai bonus al 110% non ancora circolanti) ha movimentato ingenti investimenti nella riqualificazione energetica e nella messa in sicurezza del patrimonio edilizio.

Ciò è dimostrato dai risultati emergenti dalla piattaforma sviluppata dall'Ance in partnership con la Deloitte per favorire la cessione dei crediti corrispondenti ai bonus fiscali.

Da questa, emerge che il meccanismo, nel periodo ottobre 2018 (data di apertura del marketplace) – agosto 2019, ha movimentato 320 interventi di valorizzazione del patrimonio immobiliare residenziale (messa in sicurezza sismica, efficientamento energetico, interventi combinati, demolizione e ricostruzione), per complessivi 249 milioni di euro.

Di questi interventi, la maggior parte delle operazioni analizzate (45% per un ammontare pari a circa 111 milioni di euro) è rappresentata dai lavori su parti comuni di edifici finalizzati congiuntamente alla riqualificazione energetica ed antisismica, che hanno consentito l'accesso al bonus "Eco e Sisma cumulato" (detrazione dell' 80%-85% sino ad un massimo di spesa pari a 136.000 euro moltiplicato per il numero delle unità facenti parte dell'edificio),

con ciò dimostrando l'effetto di stimolo ad interventi complessi ed incisivi, eseguiti su interi fabbricati.

Questo è comprovato anche dalla dimensione media degli interventi, tenuto conto che le operazioni superiori a 250.000 euro hanno rappresentato i 2/3 del mercato.

In più, a livello geografico, emerge che il Mezzogiorno (isole comprese) rappresenta il 48% del numero complessivo degli interventi (a fronte del 33% del Nord e del 19% del Centro), evidenziando così un marcato interesse alla riqualificazione del patrimonio esistente, anche nelle Regioni del Sud Italia caratterizzate da un elevato rischio sismico.

Sebbene formulati su dati parziali (in quanto non basati su tutte le transazioni dei bonus sinora avvenute), i risultati sono comunque emblematici dell'effetto di massimizzazione apportato dal meccanismo della cessione dei bonus.

Tuttavia, affinché lo strumento della cessione dei crediti d'imposta espliciti il massimo effetto, è necessario che, nella definizione della disciplina e delle procedure poste a base dello stesso, sia garantito il rispetto di alcuni principi fondamentali, così sintetizzabili:

- **libertà di circolazione e celerità nel recupero**, che implicano la necessità di non apporre vincoli oggettivi o soggettivi al libero scambio dei crediti, consentendo un rientro della liquidità in tempi brevi. In più, è necessario garantire l'utilizzo integrale dei crediti d'imposta acquisiti, eliminando il divieto di riporto agli anni successivi della quota non utilizzata nell'anno, attualmente previsto dalla normativa sul ponzamento dei bonus al 110%.

Non trovano infatti alcuna giustificazione né la limitazione nel numero di cessioni possibili, ad oggi limitato ad un massimo di 2, che ha di fatto impedito l'avvio di un mercato libero dei crediti, arginando i potenziali effetti sugli interventi di recupero, né i limiti imposti alla platea dei potenziali cessionari, sinora circoscritta ai cosiddetti soggetti "collegati" al rapporto che ha dato origine all'agevolazione, definizione pretestuosa dell'Amministrazione finanziaria, del tutto estranea alla norma (ma forse giustificabile dalla necessità di non generare ulteriore debito pubblico).

In questo senso, aver esteso la platea dei cessionari al sistema bancario, fa ritenere pacifica la cedibilità diffusa ed "anonima" dei crediti.

Altro elemento cruciale è connesso alla tempistica con la quale gli acquirenti dei crediti d'imposta (da cessione o da sconto) potranno averli a disposizione per utilizzarli in compensazione, ovvero per cederli ulteriormente ad altri soggetti.

Sino ad oggi, i Provvedimenti dell'Agenzia delle Entrate hanno fatto sì che le imprese che hanno ricevuto i bonus, sotto forma di credito d'imposta a parziale pagamento del corrispettivo dei lavori eseguiti, abbiano potuto recuperarlo (attraverso la compensazione o l'ulteriore cessione) solo a marzo dell'anno successivo.

E' invece necessario trovare soluzioni per consentire agli operatori di utilizzare, o di monetizzare, il più celermente possibile i crediti d'imposta acquisiti, senza attendere l'anno successivo a quello di sostenimento delle spese dei lavori da parte dei beneficiari originari delle detrazioni.

In questo senso, va letta la modifica apportata nel corso dell'esame parlamentare del provvedimento all'art.121 del DL 34/2020, secondo la quale è possibile l'esercizio dell'opzione per la cessione/sconto anche con riferimento a stati d'avanzamento lavori, per un numero massimo di 2 ad intervento, relativi almeno al 30% del complesso dei lavori da eseguire.

E' necessario che, in sede di provvedimento attuativo, tale disposizione sia integrata riconoscendo una corrispondente tempestività di recupero del credito d'imposta anche in capo al cessionario dello stesso, tale da garantirne l'utilizzo o la monetizzazione immediata con ulteriori cessioni, immediatamente dopo la

comunicazione dell'esercizio dell'opzione da parte del beneficiario. Ciò in linea con quanto stabilito per la cessione del cd. "bonus affitti", previsto dal DL Rilancio.

Altrettanto importante è garantire la celerità nei controlli della documentazione da parte dei soggetti preposti (ENEA, soggetti che appongono il visto di conformità, etc.). Deve, cioè, trattarsi di controlli automatici di mera natura documentale e non invece di verifiche di merito, che rallenterebbero notevolmente il recupero del bonus sotto forma di credito d'imposta con pesanti ripercussioni sulla liquidità delle imprese;

- **certezza del diritto acquisito**, in base alla quale, una volta conclusa la cessione, il credito deve circolare liberamente, senza rischio di essere recuperato dall'Agenzia delle Entrate per mancanza dei presupposti d'applicazione dell'agevolazione originaria.

Il principio di responsabilità solidale tra beneficiario originario e successivi cessionari del bonus, previsto dall'attuale norma, in caso di "concorso in violazione", rischia di compromettere seriamente l'operatività dei meccanismi dello "sconto in fattura" e della cessione dei crediti d'imposta e, per questo, ne risulta più che opportuna l'eliminazione, anche alla luce del fatto che si tratta di un principio di diritto già sancito dalla generale disciplina sanzionatoria degli illeciti tributari (D.Lgs.472/1997). In sostanza, occorre affermare con chiarezza inequivocabile che le verifiche sulla spettanza del beneficio sono a carico del soggetto beneficiario del bonus fiscale (proprietario immobiliare, condòmino, soggetto che sostiene le spese);

- **chiarezza e stabilità delle regole**, che implica procedure snelle e semplificate, mantenute invariate nel tempo, così da divenire procedure consolidate e conosciute dalla generalità dei soggetti interessati agli interventi (proprietari immobiliari, operatori). L'incertezza legata all'eventuale modifica nel tempo della disciplina applicativa, unitamente alla mancanza di operatività a regime, costituiscono deterrenti importanti all'utilizzo diffuso dello strumento.

5

Al di là della disciplina contingente sulla cessione/sconto in fattura relativa ai bonus potenziati al 110%, va condotta poi una riflessione più ampia su due priorità da approfondire:

1. **il meccanismo agevolativo della cessione dei crediti d'imposta, corrispondenti ad agevolazioni fiscali, dovrebbe assurgere a procedura ordinaria, in alternativa all'utilizzo diretto dei bonus come detrazione/deduzione.**

Nel rispetto dei principi sin qui delineati, che implicano la definizione di procedure certe, snelle e univoche, la libera cessione dei crediti d'imposta potrebbe costituire, infatti, uno strumento di massimizzazione degli incentivi fiscali;

2. **per minimizzare i tempi di rientro della liquidità, lo strumento della compensazione dovrebbe estendersi, non solo ai crediti d'imposta, ma anche a tutti i crediti di natura commerciale che gli operatori economici vantano nei confronti delle Pubbliche amministrazioni, ossia quelli derivanti da forniture, somministrazioni e appalti.**

In particolare, sino ad oggi, l'utilizzo di crediti commerciali verso la PA è stato ammesso solo per saldare debiti fiscali derivanti da cartelle esattoriali (art.28-quater del DPR 602/1973, prorogato sino al 2020 dall'art.37, co.1-bis, del DL 124/2019), mentre l'ANCE sostiene da tempo l'opportunità di introdurre un principio di "compensabilità universale" tra i crediti commerciali vantanti dalle imprese nei confronti delle PA ed i debiti fiscali, non solo se già accertati, ma anche se derivanti dagli ordinari versamenti dovuti nel rispetto delle scadenze definite dalle norme tributarie (IVA, Imposte sul reddito, etc).

Con tale meccanismo, le imprese potranno recuperare celermente i propri crediti verso le committenze pubbliche, senza subire il cronico ritardo che ne caratterizza ancora oggi il pagamento.

Non si tratta dell'avveramento di un sogno, ma dell'affermazione di un principio sacrosanto che impone che ogni volta che abbiamo un debito nei confronti di un soggetto, possiamo scontarlo dai debiti che lo stesso soggetto ha nei nostri confronti. E ciò deve valere anche per lo Stato.

L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA SULLA CESSIONE DEI BONUS

Storia

La **prima esperienza** della cessione di crediti d'imposta corrispondenti a detrazioni fiscali risale al 2016¹, quando è stata prevista come possibilità di utilizzo alternativo alla detrazione solo per i **soggetti cd. "no tax area"**² e **limitatamente all'Ecobonus spettante per interventi di riqualificazione energetica eseguiti su parti comuni** condominiali.

L'intento della misura, oltre ad agevolare i soggetti appartenenti a fasce di reddito basso, era proprio quello di far deliberare i lavori condominiali, superando la problematica di quei condòmini che, non pagando imposte sul reddito, non potevano utilizzare la detrazione pur sostenendo le spese di recupero energetico.

Lo strumento, viste proprio le sue potenzialità in termini di massimizzazione dell'effetto incentivante dei *bonus*, è stato **esteso, dal 2017, anche ai soggetti diversi dai cd. "no tax area" ed anche alle detrazioni spettanti per il recupero in chiave antisismica degli edifici (cd. Sismabonus), sempre relativamente ad interventi condominiali.**

A questa possibilità si è **aggiunto, poi, anche il cd. "sconto in fattura"**³, ossia la possibilità di fruire, in alternativa alla detrazione e alla cessione del credito, di uno sconto corrispondente all'importo detraibile, anticipato dall'impresa esecutrice dei lavori e da questa recuperato sotto forma di credito di imposta, da utilizzare in compensazione (tramite F24) in 5 quote annuali di pari importo, o da cedere ai propri fornitori di beni e servizi, con esclusione di ulteriori cessioni da parte di questi ultimi.

Questa ulteriore possibilità, dapprima introdotta per tutte le fattispecie agevolate con l'*Ecobonus* e con il *Sismabonus*, è stata poi **limitata, dal 1° gennaio 2020, ai lavori più incisivi di riqualificazione energetica, riguardanti le parti comuni degli edifici e di importo pari o superiore a 200.000 euro.**

Le modalità operative della cessione dei *bonus* sono state definite da diversi e successivi provvedimenti amministrativi, nonché da specifici documenti di prassi⁴ che, di fatto, ne hanno circoscritto nettamente l'ambito applicativo.

In linea generale, in base alle suddette pronunce e disposizioni, il meccanismo della cessione dei crediti corrispondenti ad *Eco* e *Sismabonus* è stato sinora applicato con le seguenti modalità:

- sono ammesse al massimo 2 cessioni (quella tra il beneficiario originario ed il primo cessionario e una seconda tra quest'ultimo ed un altro soggetto);

¹ Cfr. Art.1, comma 74, della legge n. 208/2015 (*Stabilità 2016*).

² Si tratta delle persone fisiche che non sono tenute al versamento dell'IRPEF in quanto appartenenti alle cd. "*fasce deboli*", ovvero:

- pensionati con redditi inferiori o uguali a 7.500 euro annui (art.11, co.2, del D.P.R. 917/1986 – TUIR);
- lavoratori dipendenti con un reddito complessivo inferiore o uguale ad 8.000 euro (art.13, co.1, lett.a, del D.P.R. 917/1986 – TUIR);
- soggetti che percepiscono redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente, inferiori o uguali a 4.800 euro (art.13, co.5, lett.a, del D.P.R. 917/1986 – TUIR).

³ Originariamente introdotto dall'art.10 del DL 34/2019, convertito nella legge 58/2019, e successivamente, limitato, con effetto dal 1° gennaio 2020, dalla legge 160/2019 (legge di bilancio 2020).

⁴ Cfr. Provvedimenti n. 660057/2019 del 31 luglio 2019, n.100372 del 18 aprile 2019 n. 165110 del 28 agosto 2017 e 108572 dell'8 giugno 2017 e le Circolari n.11/E/2018 e n.17/E/2018.

- i soggetti che possono acquistare il credito sono i fornitori dei beni e servizi necessari alla realizzazione degli interventi agevolabili, oppure “*altri soggetti privati*”⁵, intendendosi per tali i soggetti (persone fisiche, esercenti lavoro autonomo o d’impresa, società ed enti), che, seppur diversi dai fornitori che realizzano gli interventi, siano **comunque collegati al rapporto che ha dato origine alla detrazione**.

Circa la **procedura da seguire per esercitare l’opzione per la cessione e per utilizzare il corrispondente credito d’imposta in capo al cessionario**, i vari Provvedimenti dell’Agenzia delle Entrate prevedono, in estrema sintesi, il seguente *iter*:

- il cedente (beneficiario della detrazione o amministratore di condominio per i lavori su parti comuni) comunica all’Agenzia delle Entrate, entro il 28 febbraio dell’anno successivo a quello di sostenimento delle spese, l’esercizio dell’opzione e i dati identificativi del soggetto cessionario;
- l’Amministrazione finanziaria rende visibile nel cassetto fiscale dei soggetti coinvolti l’ammontare del credito d’imposta oggetto del trasferimento;
- il cessionario può utilizzare il credito d’imposta acquisito (o direttamente in compensazione, oppure ricedendolo ad altro soggetto), previa accettazione dello stesso, solo a decorrere dal 20 marzo dell’anno successivo a quello in cui sono state sostenute le spese.

Risulta chiaro che tale meccanismo fa sì che le imprese che, a parziale pagamento del corrispettivo dei lavori eseguiti, ricevono il bonus sotto forma di credito d’imposta dai beneficiari originari, possano recuperarlo solo a marzo dell’anno successivo, o in compensazione o cedendolo ad altri soggetti privati.

Tale sfasamento temporale incide sulla liquidità degli operatori, obbligandoli a ricorrere al capitale di credito, con conseguente incremento degli oneri finanziari connessi alla realizzazione delle commesse.

L’ulteriore carenza di liquidità conseguente all’attuale situazione emergenziale rende evidente che la procedura finora utilizzata impedisce di fatto alle imprese di accettare in pagamento i crediti d’imposta.

E’ quindi necessario trovare soluzioni per consentire agli operatori di utilizzare o di monetizzare il più celermente possibile i crediti d’imposta acquisiti, senza attendere l’anno successivo a quello di sostenimento delle spese dei lavori da parte dei beneficiari originari delle detrazioni.

⁵ Di cui all’art.14, co. 2-ter e 2-sexies, del DL 63/2013, convertito con modificazioni nella legge 90/2013, per l’*Ecobonus* e all’art.16, co.1-*quinquies*, del medesimo DL 63/2013, per il *Sismabonus*.

Cessione o
sconto in
fattura per i
Superbonus al
110%

Più di recente, l'opzione per la cessione e lo sconto in fattura, come modalità di fruizione dei bonus fiscali, hanno trovato la loro massima applicazione con il cd. "Decreto Rilancio" (DL 34/2020).

In particolare, secondo quanto dispone attualmente l'art.121 dal DL 34/2020, viene previsto, relativamente alle spese sostenute negli anni 2020 e 2021, che:

- lo sconto in fattura sia riconosciuto per tutte le operazioni di *Eco* e *Sismabonus*, estendendo la medesima possibilità anche agli interventi di recupero degli edifici residenziali posseduti da privati (*Bonus edilizia*, cioè detrazione del 50% sino ad un massimo di spesa di 96.000 euro per ciascuna unità) e agli interventi da *Bonus facciate* all'installazione degli impianti fotovoltaici e alle colonnine per la ricarica dei veicoli elettrici⁶;
- per tutti i *bonus*, senza esclusioni, sia possibile optare, in alternativa alla detrazione in dichiarazione dei redditi o allo sconto in fattura, per la cessione del credito d'imposta;
- tra i soggetti che acquistano i crediti d'imposta siano compresi gli istituti di credito e gli intermediari finanziari;
- i crediti d'imposta siano recuperabili in compensazione, con la stessa ripartizione in quote con la quale sarebbe stata utilizzata la detrazione (alternativamente in 10 o 5 anni);
- la quota di credito che non trova capienza nel corso dell'anno non possa essere riportata ad anni successivi e neppure chiesta a rimborso.

Per l'effettiva attuazione di tali possibilità, occorre attendere il Provvedimento, di imminente emanazione, che ne delineerà le linee guida. Tuttavia, la norma già aggiunge, per il riconoscimento delle opzioni cessione o sconto dei soli bonus al 110% , alcune condizioni ulteriori, secondo le quali:

1. il beneficiario del bonus deve richiedere il visto di conformità rilasciato da specifici soggetti autorizzati, in ordine alla documentazione attestante la sussistenza dei requisiti d'accesso ai bonus;
2. i dati relativi all'opzione sono comunicati esclusivamente in via telematica, anche avvalendosi dei soggetti che rilasciano il visto di

⁶ Tale possibilità si applica **alle spese sostenute negli anni 2020 e 2021** relative agli interventi di:

- **recupero del patrimonio edilizio residenziale** (*Bonus Edilizia*), ed in particolare, quelli di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e di risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia effettuati sulle parti comuni condominiali e sugli interventi di manutenzione straordinaria, di restauro e di risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia effettuati sulle singole unità;
- **efficienza energetica che accedono all'*Ecobonus*** anche nella maggior percentuale del 110%;
- **messa in sicurezza sismica che accedono a tutte le ipotesi di *Sismabonus***, anche nella maggior percentuale del 110%;
- **recupero o restauro della facciata esterna degli edifici esistenti, ivi inclusi quelli di sola pulitura o tinteggiatura esterna** (per i quali rimane comunque confermata la percentuale del 90%, non potendo accedere al potenziamento),
- **installazione di impianti solari fotovoltaici**, che accedono alla detrazione del 110%,
- **installazione delle colonnine per la ricarica dei veicoli elettrici.**

- conformità, secondo modalità attuative verranno stabilite con il citato Provvedimento del direttore dell'Agenzia delle Entrate;
3. è necessaria l'asseverazione da parte di tecnici abilitati in ordine al rispetto dei requisiti tecnici e la corrispondente congruità delle spese sostenute in relazione agli interventi agevolati;
 4. la responsabilità è distinta tra beneficiario originario, che risponde dell'effettiva spettanza della detrazione, e il cessionario del credito, al quale viene richiesto il corretto utilizzo del credito acquisito. Tuttavia, viene introdotta una forma di responsabilità solidale tra tali soggetti, in caso di "concorso in violazione", per ipotesi di illecito non ancora ben definite.

Tutte queste condizioni, pur rendendo la procedura per la cessione/sconto più articolata e complessa, trovano la loro giustificazione nella necessità di garantire che, a fronte di crediti d'imposta liberamente cedibili, siano effettivamente stati eseguiti gli interventi agevolati, presupposto per la spettanza delle detrazioni.

Una volta garantita tale circostanza, è tuttavia necessario che ai soggetti che acquisiscono tali crediti sia assicurato il loro tempestivo utilizzo, o in compensazione o scegliendo di cederli nuovamente.

EFFETTI DELLA CESSIONE DEL CREDITO SUL MERCATO

*I potenziali
effetti sul
mercato: i dati
della
piattaforma
Ance/Deloitte*

Sino ad oggi, la cessione dei crediti corrispondenti alle detrazioni (con evidente esclusione dei crediti relativi ai bonus al 110% non ancora circolanti) ha movimentato ingenti investimenti nella riqualificazione energetica e nella messa in sicurezza del patrimonio edilizio.

Ciò è dimostrato dai risultati emergenti dalla piattaforma sviluppata dall'Ance in *partnership* con la Deloitte per favorire la cessione dei crediti corrispondenti ai bonus fiscali.

Da questa, si rileva che il meccanismo, nel periodo ottobre 2018 (data di apertura del *marketplace*) – agosto 2019, ha movimentato 320 interventi di valorizzazione del patrimonio immobiliare residenziale (messa in sicurezza sismica, efficientamento energetico, interventi combinati, demolizione e ricostruzione) per complessivi 249 milioni di euro.

Di questi interventi, la maggior parte delle operazioni analizzate (45% per un ammontare pari a circa 111 milioni di euro) è rappresentata dai lavori su parti comuni di edifici finalizzati congiuntamente alla riqualificazione energetica ed antisismica, che hanno consentito l'accesso al bonus "*Eco e Sisma cumulato*" (detrazione dell' 80%-85% sino ad un massimo di spesa pari a 136.000 euro moltiplicato per il numero delle unità facenti parte dell'edificio), con ciò dimostrando l'effetto di stimolo ad interventi complessi ed incisivi, eseguiti su interi fabbricati.

Questo è comprovato anche dalla dimensione media degli interventi, tenuto conto che le operazioni superiori a 250.000 euro hanno rappresentato i 2/3 del mercato.

Sebbene formulati su dati parziali (in quanto non basati su tutte le transazioni dei *bonus* sinora avvenute), i risultati sono comunque emblematici dell'effetto di massimizzazione apportato dal meccanismo della cessione dei bonus.

Di seguito si fornisce il dettaglio dei dati elaborati sui progetti transitati in piattaforma.

Localizzazione degli interventi A livello geografico, il Mezzogiorno rappresenta il 39% del numero complessivo degli interventi, il Nord Ovest il 28%, il Centro il 19%, seguono le Isole (9%) e il Nord Est (5%).

Si evidenzia, così, un marcato interesse alla riqualificazione del patrimonio esistente, anche nelle Regioni del Sud Italia caratterizzate da un elevato rischio sismico.

Le Regioni che presentano il maggior numero di interventi sono il Piemonte (73, per 80 milioni di euro), la Calabria (58 interventi per 31 milioni), il Lazio (38 interventi per 40 milioni), la Campania (38 interventi per 30 milioni), la Sicilia (19 interventi per 17 milioni).

Tipologia degli interventi Analizzando la tipologia delle operazioni processate, gli interventi combinati *Eco-Sisma bonus* risultano quelli più comuni (43% del totale). L'efficientamento energetico costituisce il 40%, mentre sismabonus (9%) e la demolizione e ricostruzione (8%) degli immobili rappresentano complessivamente il 17% del totale.

A livello di importi complessivi, gli interventi combinati *Eco-Sisma bonus* sono il 45% dei complessivi 249 milioni. Seguono gli interventi di *Ecobonus* (35%), la demolizione e ricostruzione (13%) e la messa in sicurezza sismica (7%).

L'importo medio degli interventi, che dipende dalla tipologia e dalle dimensioni del condominio su cui si va ad operare, nonché dalla localizzazione, è maggiore per la demolizione e ricostruzione (valore medio pari a 1,3 milioni di euro), mentre per i restanti interventi i valori medi sono simili (*Eco-Sisma bonus* 800.000 euro, *Ecobonus* 700.000 euro, *Sismabonus* 600.000 euro).

INTERVENTI DELLA PIATTAFORMA ANCE-DELOITTE PER TIPOLOGIA

Regione	N. Interventi	Importo	Importo Medio
		Mil. euro	Mil. euro
Demolizione e ricostruzione	24	32,2	1,3
Ecobonus	129	88,2	0,7
Ecobonus, Sismabonus	137	110,7	0,8
Sismabonus	30	18,1	0,6
Totale	320	249,1	0,8

Elaborazione Ance su dati Piattaforma Ance-Deloitte

La dimensione degli interventi Gli interventi di minore dimensione (inferiori ai 100.000 euro, pari al 9% del totale, e compresi tra i 100.000 e 250.000 euro, ovvero il 23%) rappresentano il 32,5% dei 320 interventi.

Quelli di medie dimensioni sotto il milione di euro (classi 250-500 mila e 500.000-1.000.000) costituiscono il 54% del totale.

Gli interventi di grandi dimensioni superiori al milione di euro (classi 1-2,5 milioni, 2,5-5 milioni e superiore ai 5 milioni di euro) rappresentano l'11% del portafoglio analizzato.

**INTERVENTI DELLA PIATTAFORMA
ANCE-DELOITTE PER CLASSE D'IMPORTO**

Dimensione	N. Interventi	Importo	% sul totale	% sul totale
		<i>Mil. Euro</i>		
> 5.000.000	5	78,6	1,6	31,5
2.500.000 - 5.000.000	11	38,8	3,4	15,6
1.000.000 - 2.500.000	19	28,0	5,9	11,2
500.000-1.000.000	102	64,2	31,9	25,8
250.000-500.000	72	25,8	22,5	10,4
100.000-250.000	75	12,1	23,4	4,9
<100.000	29	1,7	9,1	0,7
Non disponibile	7	-	2,2	-
Totale	320	249,1	100,0	100,0

Elaborazione Ance su dati Piattaforma Ance-Deloitte

PRINCIPI D'OPERATIVITÀ DA GARANTIRE

Tenuto conto dei risultati ottenuti finora, affinché lo strumento della cessione dei crediti d'imposta espliciti il massimo effetto, è necessario che, nella definizione della disciplina e delle procedure poste a base dello stesso, sia garantito il rispetto di alcuni principi fondamentali, così sintetizzabili:

- **libertà di circolazione e celerità nel recupero**, che implicano la necessità di non apporre vincoli oggettivi o soggettivi al libero scambio dei crediti, consentendo un rientro della liquidità in tempi brevi. In più, è necessario garantire l'utilizzo integrale dei crediti d'imposta acquisiti, eliminando il divieto di riporto agli anni successivi della quota non utilizzata nell'anno (attualmente previsto dalla normativa sui *bonus* potenziati al 110%);
- **certezza del diritto acquisito**, in base alla quale, una volta conclusa la cessione, il credito deve circolare liberamente, senza rischio di essere recuperato dall'Agenzia delle Entrate per mancanza dei presupposti d'applicazione dell'agevolazione originaria,
- **chiarezza e stabilità delle regole**, che implica procedure snelle e semplificate, mantenute invariate nel tempo in modo da divenire procedure consolidate.

*Libertà di
circolazione e
celerità nel
recupero in
capo al
cessionario*

Se si intende utilizzare effettivamente i bonus potenziati al 110% come “bazooka” che miri ad una ripresa economica reale del Paese, devono essere scongiurati i vincoli finora imposti alla cessione del credito corrispondente ai *bonus*.

Non trova infatti alcuna giustificazione la limitazione nel numero di cessioni possibili, ad oggi limitato ad un massimo di 2, che ha di fatto impedito l'avvio di un mercato libero dei crediti, arginando i potenziali effetti sugli interventi di recupero.

Stesse considerazioni sono ascrivibili anche ai limiti imposti alla platea dei potenziali cessionari, sinora circoscritta ai cosiddetti soggetti “collegati” al rapporto che ha dato origine all'agevolazione, definizione pretestuosa dell'Amministrazione finanziaria, del tutto estranea alla norma. In questo senso, aver esteso la platea dei cessionari al sistema bancario, fa ritenere pacifica la credibilità diffusa ed “anonima” dei crediti.

Una diversa interpretazione, volta a ricondurre anche il secondo cessionario

ad un soggetto necessariamente collegato con il rapporto originario, annullerebbe completamente l'effetto positivo che il medesimo Legislatore voleva perseguire ammettendo l'ulteriore cessione del credito, che è quello sotteso all'interesse pubblico di ridurre in modo incisivo i consumi energetici e di mettere in sicurezza il patrimonio edilizio.

Altro elemento cruciale per massimizzare l'effetto incentivante atteso dallo stesso Governo dal meccanismo della cessione dei *bonus* è connesso alla tempistica con la quale gli acquirenti dei crediti d'imposta (da cessione o da sconto) potranno averli a disposizione per utilizzarli in compensazione, ovvero per cederli ulteriormente ad altri soggetti.

Sino ad oggi, i Provvedimenti dell'Agenzia delle Entrate, riguardanti l'utilizzo o la cessione dei crediti d'imposta corrispondenti alle detrazioni *Ecobonus* e *Sismabonus*, hanno fatto sì che le imprese che hanno ricevuto i *bonus*, sotto forma di credito d'imposta a parziale pagamento del corrispettivo dei lavori eseguiti, abbiano potuto recuperarlo (attraverso la compensazione o l'ulteriore cessione) solo a marzo dell'anno successivo.

Tale sfasamento temporale ha inciso sulla liquidità degli operatori, obbligandoli a ricorrere al capitale di credito, con conseguente incremento degli oneri finanziari connessi alla realizzazione delle commesse.

L'ulteriore carenza di liquidità conseguente all'attuale situazione emergenziale rende evidente che la procedura finora utilizzata, se confermata anche per la cessione dei *bonus* potenziati al 110%, impedirebbe di fatto alle imprese di accettare in pagamento i crediti d'imposta.

E' quindi necessario trovare soluzioni per consentire agli operatori di utilizzare, o di monetizzare, il più celermente possibile i crediti d'imposta acquisiti, senza attendere l'anno successivo a quello di sostenimento delle spese dei lavori da parte dei beneficiari originari delle detrazioni.

In questo senso, va letta la modifica apportata nel corso dell'esame parlamentare del provvedimento all'art.121 del DL 34/2020, secondo la quale è possibile l'esercizio dell'opzione per la cessione/sconto anche con riferimento a stati d'avanzamento lavori, per un numero massimo di 2 ad intervento, relativi almeno al 30% del complesso dei lavori da eseguire.

E' necessario che, in sede di provvedimento attuativo, tale disposizione sia integrata riconoscendo una corrispondente tempestività di recupero del credito d'imposta anche in capo al cessionario dello stesso, tale da garantirne l'utilizzo o la monetizzazione immediata con ulteriori cessioni.

In particolare, per non incidere ulteriormente sulla liquidità delle imprese, si dovrebbe prevedere che i suddetti crediti d'imposta diventino disponibili, per l'impresa che li acquista o che pratica lo "sconto in fattura", immediatamente dopo la comunicazione dell'esercizio dell'opzione che il beneficiario delle detrazioni deve effettuare telematicamente all'Agenzia delle Entrate, anche relativamente ai singoli SAL (come previsto dalla modifica all'art.121 del DL 34/2020 apportata dalla Camera dei Deputati).

Ciò similmente a quanto stabilito per la cessione del cd. "bonus affitti", previsto dal DL Rilancio⁷, per il quale il Provvedimento⁸ attuativo ne ha

⁷ Si tratta del credito d'imposta, introdotto dall'art. 28 del DL 34/2020, pari al 60% del canone di locazione, leasing o concessione, riferito ai mesi di marzo, aprile e maggio 2020 e relativo immobili ad uso non abitativo destinati allo svolgimento dell'attività industriale, commerciale, artigianale, agricola, di interesse turistico o all'esercizio abituale e professionale dell'attività di lavoro autonomo riconosciuto agli esercenti attività d'impresa, arte o professione con ricavi o compensi non superiori a 5 milioni di euro nel periodo d'imposta precedente a

dettato modalità operative particolarmente accelerate per la sua cessione a soggetti terzi, compreso il sistema bancario. Difatti, è stato precisato che, a seguito della comunicazione telematica dell'opzione per la cessione ad opera del beneficiario originario, i cessionari dovranno a loro volta comunicarne l'accettazione (tramite l'area autenticata all'interno del sito dell'Agenzia), per poi procedere all'utilizzo del credito acquisito (in compensazione o con cessione ad altri soggetti), già dal giorno successivo.

In questo modo, il soggetto acquirente ha l'immediata possibilità di monetizzare il credito d'imposta, rientrando celermente nella liquidità.

Altrettanto importante è garantire la celerità nei controlli della documentazione da parte dei soggetti preposti (ENEA, soggetti che appongono il visto di conformità, etc.). Deve, cioè, trattarsi di controlli automatici di mera natura documentale e non invece di verifiche di merito, che rallenterebbero notevolmente il recupero dei *bonus* sotto forma di credito d'imposta, con pesanti ripercussioni sulla liquidità delle imprese.

Ulteriore criticità da affrontare è relativa all'impossibilità di utilizzare negli anni successivi la quota di credito d'imposta che non dovesse trovare capienza nell'anno di maturazione, che rischia di compromettere l'efficacia incentivante del meccanismo (attualmente previsto dalla normativa sui *bonus* potenziati al 110%).

Per l'utilizzatore del credito d'imposta e per i potenziali cessionari è, infatti, impossibile valutare *ex ante* la convenienza dell'operazione sulla base di una possibile e futura situazione di incapienza fiscale (assenza di debiti d'imposta da assolvere tramite versamento in F24), che comporterebbe l'impossibilità di utilizzare una parte del credito stesso.

Qualora si verificasse tale eventualità il beneficiario/cessionario del credito perderebbe il vantaggio fiscale derivante dall'operazione di cessione, registrando una perdita netta.

Per tali ragioni, sarebbe opportuno consentire l'utilizzo in compensazione negli anni successivi della quota di credito d'imposta che non ha trovato capienza nell'anno di competenza, ferma restando l'impossibilità di richiederla a rimborso.

Certezza del diritto acquisito

Altro principio da garantire è legato alla certezza del diritto acquisito, in base alla quale, una volta conclusa la cessione, il credito deve circolare liberamente, senza rischio di essere recuperato dall'Agenzia delle Entrate per mancanza dei presupposti d'applicazione dell'agevolazione originaria.

Difatti, l'attuale normativa del *DL Rilancio* (art.121, co.6, DL 34/2020), confermando le precedenti disposizioni sui controlli, precisa che la responsabilità è distinta tra beneficiario originario, che risponde dell'effettiva spettanza della detrazione, e il cessionario del credito, al quale viene richiesto il corretto utilizzo del credito acquisito.

Tuttavia, viene contestualmente introdotta una forma di responsabilità solidale tra tali soggetti, in caso di "concorso in violazione", per ipotesi di illecito non definite dalla norma.

Si tratta di un principio che rischia di compromettere seriamente l'operatività

quello di entrata in vigore del decreto, e che abbiano subito una diminuzione del fatturato o dei corrispettivi nel mese di riferimento di almeno il 50% rispetto allo stesso mese del periodo d'imposta precedente.

⁸ Provvedimento n. 250739/2020.

dei meccanismi dello “sconto in fattura” e della cessione dei bonus.

Tra l'altro, il concetto del “concorso nella violazione”, che costituisce il presupposto per l'attivazione della responsabilità solidale, non essendo specificato e declinato dalla norma, rischia di rimanere un elemento di valutazione soggettiva, ad utilizzo prettamente discrezionale da parte dell'Amministrazione in sede di verifica sulla spettanza delle agevolazioni.

Ciò costituisce un forte deterrente, per i fornitori, ad applicare lo sconto in fattura e, per i soggetti terzi, ad acquistare i crediti d'imposta corrispondenti ai *bonus*.

E' pertanto evidente la necessità di eliminare del tutto la “responsabilità in solido” (previsto dall'art.121, co.6, del DL 34/2020), trattandosi, tra l'altro, di un principio di diritto già sancito dalla generale disciplina sanzionatoria degli illeciti tributari (D.Lgs.472/1997).

Chiarezza e
stabilità delle
regole

Infine, l'effetto amplificatore del meccanismo della cessione dei crediti d'imposta/sconto in fattura non può prescindere dalla stabilizzazione nel tempo delle regole applicative.

L'incertezza legata all'eventuale modifica nel tempo della disciplina applicativa, unitamente alla mancanza di operatività a regime, costituiscono deterrenti importanti all'utilizzo diffuso dello strumento.

Le strade da
percorrere
nel medio
termine

Al di là della disciplina contingente sulla cessione/sconto in fattura relativa ai *bonus* potenziati al 110%, va condotta una riflessione più ampia sulle future modalità di utilizzo alternativo di tutti gli incentivi fiscali, unitamente ad un ragionamento approfondito sul sistema della compensazione fiscale che dovrebbe coinvolgere, non solo i crediti d'imposta, ma più in generale, anche i crediti di natura commerciale vantati nei confronti delle Amministrazioni pubbliche.

In questo senso, due sono le priorità da approfondire:

- 1. il meccanismo agevolativo della cessione dei crediti d'imposta, corrispondenti ad agevolazioni fiscali, dovrebbe assurgere a procedura ordinaria, in alternativa all'utilizzo diretto dei *bonus* come detrazione/deduzione.**

Nel rispetto dei principi sin qui delineati, che implicano la definizione di procedure certe, snelle e univoche, la libera cessione dei crediti d'imposta potrebbe costituire, infatti, uno strumento di massimizzazione degli incentivi fiscali;

- 2. per minimizzare i tempi di rientro della liquidità, lo strumento della compensazione dovrebbe estendersi non solo ai crediti d'imposta, ma anche a tutti i crediti di natura commerciale che gli operatori economici vantano nei confronti delle Pubbliche amministrazioni, ossia quelli derivanti da forniture, somministrazioni e appalti.**

In particolare, sino ad oggi, l'utilizzo di crediti commerciali verso la PA è stato ammesso solo per saldare debiti fiscali derivanti:

- da cartelle esattoriali affidate agli agenti della riscossione entro il 31 ottobre 2019⁹,
- dall'utilizzo degli strumenti di chiusura anticipata delle liti fiscali (es. accertamento con adesione, definizione agevolata delle sanzioni, etc.).

La limitazione della compensabilità dei soli debiti fiscali già accertati, tra l'altro, appare fortemente iniqua, laddove avvantaggia le sole imprese irregolari sotto il profilo fiscale, a discapito di quegli operatori che, non avendo invece debiti tributari pregressi da estinguere, subiscono appieno il ritardo con cui le pubbliche Amministrazioni saldano i propri debiti commerciali per le prestazioni ricevute.

Per questo, l'ANCE sostiene da tempo l'opportunità di introdurre un principio di "compensabilità universale" tra i crediti commerciali vantanti dalle imprese nei confronti delle PA ed i debiti fiscali, non solo se già accertati, ma anche se derivanti dagli ordinari versamenti dovuti nel rispetto delle scadenze definite dalle norme tributarie (IVA, Imposte sul reddito, etc).

Con tale meccanismo, le imprese potranno recuperare celermente i propri crediti verso le committenze pubbliche, senza subire il cronico ritardo che ne caratterizza ancora oggi il pagamento.

Verrebbe, inoltre, riportata ad equità la tutela dei crediti delle imprese rispetto a quelli vantati dall'Erario che, invece, oggi risultano "ultra tutelati".

Tra l'altro, l'introduzione e la disciplina di questo meccanismo di "compensazione universale" sono state oggetto di una Proposta di Legge (d'iniziativa degli On. Cancellieri, Alberti, Pesco e Villarosa del M5S), presenta alla Camera dei Deputati il 9 novembre 2015 (3411/C), con la quale, appunto, si intendeva consentire l'utilizzo dei crediti commerciali vantati nei confronti delle PA e certificati dalla piattaforma elettronica, in sede di versamento dei tributi e dei contributi ordinariamente dovuti (tramite compensazione in F24).

⁹ L'art.28-*quater* del D.P.R. 602/1973 contiene la regola generale di compensazione tra i crediti commerciali delle Amministrazioni Pubbliche ed i debiti fiscali iscritti a ruolo ed i vari decreti attuativi hanno poi fissato una data entro la quale le cartelle, per essere oggetto di detta compensazione, dovevano essere affidate agli agenti per riscossione. La data del 31 ottobre 2019, in particolare, per compensare i crediti commerciali nel corso del 2020, è stata stabilita, da ultimo, dall'art.37, co.1-bis, del DL 124/2019 (convertito nella legge 157/2019).

*Sintesi delle
proposte***Sulla disciplina attuale, in tema di cessione dei crediti d'imposta corrispondenti ai bonus fiscali, è necessario garantire:**

- **libertà di circolazione e celerità nel recupero**, che implicano la necessità di non apporre vincoli oggettivi o soggettivi al libero scambio dei crediti, consentendo un rientro della liquidità in tempi brevi. In più, è necessario garantire l'utilizzo integrale dei crediti d'imposta acquisiti, eliminando il divieto di riporto agli anni successivi della quota non utilizzata nell'anno;
- **certezza del diritto acquisito**, in base alla quale, una volta conclusa la cessione, il credito deve circolare liberamente, senza rischio di essere recuperato dall'Agenzia delle Entrate per mancanza dei presupposti d'applicazione dell'agevolazione originaria;
- **chiarezza e stabilità delle regole**, che implica procedure snelle e semplificate, mantenute nel tempo in modo da divenire procedure acquisite.

In prospettiva, è opportuno avviare una riflessione più ampia su due priorità:

1. **messa a sistema del meccanismo agevolativo della cessione dei crediti d'imposta**, corrispondenti ad agevolazioni fiscali come strumento alternativo all'utilizzo diretto dei *bonus*;
2. **estensione del meccanismo della compensazione, non solo ai crediti d'imposta, ma anche a tutti i crediti di natura commerciale** che gli operatori economici vantano nei confronti delle pubbliche Amministrazioni.