

CAMERA DEI DEPUTATI
VI Commissione
(Finanze)

Audizione informale nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 1899 Pisano, recante "Modifica all'articolo 16-*bis* del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, in materia di riconoscimento della detrazione delle spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica degli edifici mediante attribuzione di certificati di credito fiscale".

6 agosto 2014

I certificati di credito fiscale (CCF) quale strumento alternativo all'incentivazione del recupero del patrimonio edilizio esistente ed all'efficientamento energetico.

La vigente disciplina in materia di agevolazioni fiscali per le opere di ristrutturazione edilizia e risparmio energetico prevede, ai sensi dell'art. 16-bis del DPR 22 dicembre 1986, n. 917, una detrazione d'imposta, commisurata ad una percentuale predeterminata, delle spese sostenute, da utilizzare nella dichiarazione annuale dei redditi mediante la ripartizione in 10 quote costanti.

Tale agevolazione, introdotta a partire dal 1998 per un limitato periodo temporale, è stata successivamente riproposta più volte con notevoli ampliamenti, prima di essere codificata a regime nel citato art. 16-bis del TUIR. Ciò in considerazione della riconosciuta valenza dell'incentivo fiscale, che ha rappresentato un volano per il settore dell'edilizia ed un buono strumento di contrasto all'evasione fiscale e contributiva.

La proposta di legge in esame, come si evince dalla relazione illustrativa, mira a rendere più efficiente e conveniente la fruizione delle suddette agevolazioni fiscali potenziando, attraverso l'attualizzazione, il meccanismo dell'incentivo economico mediante leva sul settore bancario, senza eccessivi oneri a carico dello Stato.

La proposta consente di monetizzare il risparmio di imposta traducendolo direttamente in risparmio di spesa con effetti destinati a favorire l'emersione ai fini fiscali e contributivi delle spese relative ai lavori effettuati e ripristinare l'assetto concorrenziale del comparto.

In tal modo, infatti, viene superato il limite dell'attuale sistema di agevolazione basato sulla scansione temporale dei dieci anni, un periodo eccessivamente lungo, che corre il rischio di vanificare il meccanismo del c.d. contrasto di interessi.

Infatti nonostante l'attuale sistema delle detrazioni sia rilevante, nella percezione del contribuente può continuare a rimanere conveniente eseguire i lavori con modalità "sommarse" per godere di uno sconto immediato sul costo delle opere da parte delle imprese che quindi evadono imposte (dirette ed indirette) e contributi.

Infine, va anche rilevato che con il meccanismo proposto potranno trovare soddisfazione anche i contribuenti che in quanto "incapienti" non possono con il sistema attuale fruire delle detrazioni per mancanza appunto di imposta a debito e ciò potrà aumentare la funzione di volano di tale proposta per la ripresa dell'economia reale del settore. E' nota l'importanza del tema degli "incapienti", e quindi il meccanismo che qui si propone, una

volta ben sperimentato, potrebbe essere utilizzato dal Governo per risolvere questo problema anche rispetto ad altro tipo di detrazioni d'imposta.

Quanto premesso, lo strumento individuato è quello della c.d. cartolarizzazione dei crediti fiscali (detrazioni d'imposta spettanti ai contribuenti) in certificati cedibili esclusivamente alle imprese appaltatrici dei lavori.

In estrema sintesi, il meccanismo prevede l'emissione del certificato fiscale da parte dell'Agenzia delle entrate, previa domanda del contribuente interessato che dovrà inserire nella richiesta da effettuarsi con procedura informatizzata, tutti i dati rilevanti relativi alle opere realizzate (titolo del possesso e i dati catastali dell'immobile, specificandone il tipo, l'ammontare delle spese sostenute ed effettivamente rimaste a proprio carico nonché gli estremi di versamento della somma pagata mediante bonifico). È previsto che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da emanare entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della disposizioni siano stabilite le modalità telematiche per l'esercizio dell'opzione e per l'emissione del certificato nonché l'annotazione dei successivi trasferimenti di proprietà sul titolo stesso e in un apposito registro tenuto dall'Agenzia delle entrate che dovrà provvedere ad istituirlo entro 60 giorni dall'entrata in vigore della disposizione.

Dal momento, quindi, che i lavori potranno essere pagati anche mediante emissione del certificato fiscale e non solo con bonifico bancario, è previsto che la ritenuta del 4 per cento che le banche e le poste devono operare a titolo di acconto dell'imposta dovuta dall'impresa che effettua i lavori - sulla base di quanto previsto dall'art. 25 del DL n.78 del 2010 - venga operata solo sulla parte del corrispettivo dei lavori stessi pagato mediante bonifico bancario.

Il certificato fiscale emesso a nome del titolare del diritto al beneficio tributario deve essere trasferito al soggetto che ha eseguito l'opera o la prestazione cui si riferisce la fattura unita all'istanza di cartolarizzazione. Il trasferimento del titolo, pertanto riduce parzialmente l'obbligazione di pagamento del corrispettivo convenuto. L'operazione di trasferimento è ammessa per ciascun soggetto esecutore e per ciascun anno di imposta fino a concorrenza dell'ammontare dei contributi previdenziali e assistenziali dichiarati dal soggetto esecutore con riferimento al periodo d'imposta precedente e, nel caso in cui non vi sia l'obbligo di presentazione della denuncia, il riferimento è al reddito dichiarato ai fini previdenziali.

Le imprese appaltatrici cessionarie dei certificati devono liquidare i certificati esclusivamente tramite cessione agli istituti di credito e agli intermediari abilitati. Questi ultimi possono fruire del credito indicato sui certificati medesimi secondo le modalità temporali previste in via ordinaria dall'art. 16 bis del TUIR (recupero oggi fissato in 10 anni). Il soggetto scontante può altresì trasferire il titolo cartolare ad altri istituti di credito ovvero

intermediari finanziari. E' prevista la non applicazione della previsione di cui al comma 8 dell'art. 16 bis del TUIR, in base alla quale in caso di cessione dell'immobile cui si riferiscono gli interventi di ristrutturazione, la detrazione non utilizzata in tutto o in parte è trasferita all'acquirente salvo diverso accordo tra le parti. Di conseguenza, quindi, in caso di certificato fiscale la titolarità dei certificati (e quindi la spettanza dell'agevolazione) non muta in caso di vendita del bene.

E' prevista l'esenzione dall'imposta di registro (dovuta per le cessioni di credito) e dall'imposta di bollo con riferimento agli atti formati in attuazione alle disposizioni in commento.

Infine, vi è una serie di disposizioni atte a disciplinare il maggior costo sostenuto per lo sconto da parte dell'impresa che ha eseguito i lavori; in particolare, è previsto che non concorra alla formazione della base imponibile dell'impresa l'ammontare ulteriore pattuito con il committente, ammontare corrispondente a quanto riconosciuto all'istituto di credito per lo sconto. A fronte della non concorrenza al reddito imponibile è prevista la non deducibilità degli interessi passivi e oneri assimilati corrisposti.

In via generale, va sottolineato come la proposta normativa appaia indubbiamente meritevole di attenzione. Vi sono però alcuni aspetti in ordine ai quali si ritiene indispensabile svolgere alcune considerazioni al fine di meglio inquadrare la fattispecie ed individuare i necessari interventi per assicurare la piena funzionalità ed efficacia delle norme e consentire il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Natura del credito fiscale e caratteristiche principali del titolo.

Come osservato in premessa, si prevede, al ricorrere dell'esercizio del previsto diritto di opzione da parte del contribuente, l'emissione da parte dell'Agenzia delle entrate di certificati di credito fiscale.

A tale riguardo si ritiene indispensabile che la norma fornisca espressamente indicazioni in merito alla natura del credito e alle sue principali caratteristiche.

In primo luogo, occorre stabilire se si tratta di un credito d'imposta e se, in caso affermativo – come peraltro indicato nella relazione illustrativa – esso sia della medesima natura di quello che si sarebbe generato in mancanza dell'opzione per il certificato fiscale. Ciò, come di seguito meglio indicato, assume ancor più rilevanza per la banca o altro intermediario finanziario che effettua lo sconto e può decidere se trasferirlo nuovamente ovvero mantenerlo ed esercitare il diritto di credito sulla base delle modalità temporali previste dall'art. 16 bis del TUIR.

Un altro aspetto di rilievo attiene alla necessità che venga esplicitamente previsto che quanto indicato nel certificato emesso dall'Agenzia delle entrate rappresenta un diritto di credito che nel suo ammontare non è più suscettibile di variazioni sia in termini di spettanza che di ammontare. Conseguentemente, andrebbe precisato che tutta l'attività di controllo dell'Agenzia delle entrate in merito alla spettanza delle detrazioni deve avvenire in fase di emissione del certificato e concludersi al momento dell'emissione medesima. Così come andrebbe precisato che anche l'ammontare spettante a ciascuna impresa sulla base della dichiarazione contributiva deve essere validato dall'Agenzia delle entrate in sede di emissione del certificato.

In altri termini, ciò che dovrebbe risultare in modo inequivocabile dalla norma è che dopo l'emissione del certificato nessun tipo di controllo in merito alla spettanza dell'importo ivi indicato sia possibile da parte dell'Agenzia delle entrate.

La circostanza che trattasi di un diritto di credito certo ed esigibile, liquidabile secondo le modalità del diritto di credito è, infatti, condizione essenziale per il buon funzionamento di tutto il processo di cartolarizzazione in tutte le sue componenti, vale a dire: 1) per il soddisfacimento dell'impresa appaltatrice, 2) per la monetizzazione (sconto presso un intermediario bancario o finanziario), 3) per l'ulteriore (eventuale) fase di circolarizzazione, e infine per 4) l'esercizio del credito da parte dell'intermediario secondo la prevista scansione temporale.

Si tratta di una indicazione, che, invero, sembrerebbe implicitamente confermata da alcuni passaggi della norma ma che proprio per la delicatezza della questione necessita di trovare una esplicita formulazione normativa. Il riferimento è anche ad alcuni passaggi della relazione in cui si ipotizza che il certificato possa essere uno strumento inserito tra quelli eleggibili a garanzia collaterale consentendo al nostro sistema bancario di finanziarsi agevolmente ed a tassi molto bassi direttamente alla BCE.

“Utilizzo” del certificato di credito fiscale. Come in precedenza accennato, il proposto nuovo comma 8 septies dell'art. 16 bis del TUIR, disciplina l'utilizzo del certificato da parte dell'impresa che esegue i lavori e che diviene pertanto il giratario del titolo prevedendo l'annotazione del trasferimento presso l'apposito registro dell'Agenzia delle entrate. In merito all'impresa appaltatrice andrebbe esplicitato se - come sembrerebbe - può trattarsi di impresa ovunque residente, senza quindi il vincolo della sede in Italia.

E' stabilito che il diritto sottostante il titolo sia esercitato esclusivamente con la cessione allo sconto del credito medesimo a un istituto bancario o a un intermediario finanziario.

Anche in questo caso andrebbe specificato se possa trattarsi di istituti bancari ovvero intermediari finanziari ovunque residenti e, a proposito di quest'ultimi, andrebbe anche specificato se il riferimento è agli intermediari di cui all'art. 106 del TUB.

Il soggetto che ha proceduto allo sconto può trasferite ad altri istituti bancari ovvero a intermediari (anche in questo caso andrebbe precisato l'irrilevanza della residenza) il titolo di credito o in alternativa, può esercitare il diritto di credito sottostante nei confronti dell'Agenzia delle entrate.

A tale riguardo, nella bozza normativa in commento vi è un espresso rinvio alle modalità temporali già previste dai contribuenti in forza dell'art. 16 bis del TUIR.

In proposito, si ritiene importante che sia chiarito se il rinvio alle "modalità temporali" di cui all'art. 16 bis del TUIR sia esclusivo, nel senso cioè che devono considerarsi non applicabili le altre disposizioni ivi contenute.

In particolare, va precisato se, come auspicabile, si tratta di un credito e non più di una detrazione, ciò per le profonde differenze della disciplina giuridica tra l'uno e l'altra; infatti, se si tratta, come sembrerebbe, di un credito, questo può essere chiesto a rimborso per la quota parte riferita all'annualità con riferimento alla quale, ad esempio, non risulta alcuna imposta dovuta, ciò che, invece, è escluso per le detrazioni d'imposta. La possibilità di ottenere comunque il credito è assolutamente rilevante in quanto solo in questo caso vi sarebbe la piena computabilità di questi strumenti ai fini del patrimonio di vigilanza. Così è infatti anche per le imposte differite attive che sono iscritte nel bilancio come attività fiscali ma computabili nel patrimonio di vigilanza solo assicurandone con continuità la certezza di liquidabilità.

In altri termini, ciò che va precisato è che il credito relativo alle detrazioni in oggetto, una volta che viene "cartolarizzato" diviene un credito non più "legato" alle modalità di recupero delle detrazioni, bensì si trasforma in un diritto di credito ordinario che soggiace alle ordinarie modalità di recupero.

Sempre con riguardo alla possibilità di esercitare il sottostante diritto di credito direttamente nei confronti dell'Agenzia delle entrate va chiarito se, come sembrerebbe, tale diritto sorge dal periodo d'imposta in cui il titolo viene emesso e presentato allo sconto presso l'istituto bancario o altro intermediario finanziario.

Sempre con riguardo all'esercizio del credito in quote annuali, andrebbe anche precisato se tale diritto spetta esclusivamente, come la relazione illustrativa porta a ritenere, all'istituto bancario o intermediario finanziario scontante. In tal caso, peraltro, andrebbe precisata la disciplina relativa all'ipotesi alternativa di trasferimento da parte dell'intermediario scontante

ad altro intermediario. In tal caso, infatti, non è chiaro come il cessionario del titolo possa a sua volta recuperare il credito. Se, invece, si dovesse rendere possibile anche al nuovo cessionario il recupero mediante le quote annuali, andrebbe precisato con quale cadenza temporale rispetto alla decorrenza iniziale, e la decorrenza dovrebbe essere individuata ancora nel periodo d'imposta in cui viene emesso il certificato.

Aumento dell'imposta di bollo. L'articolo 4, comma 1, quantifica gli oneri derivanti dall'attuazione della proposta di legge, cui si fa fronte mediante l'aumento dal 2 al 2,20 per mille dal 2015 dell'imposta di bollo gravante sulle comunicazioni periodiche alla clientela relative a prodotti finanziari, anche non soggetti ad obbligo di deposito, ivi compresi i depositi bancari e postali.

La previsione appare molto penalizzante anche alla luce del fatto che si tratterebbe dell'ennesimo aumento in quattro anni dell'imposta di bollo con ciò rafforzando l'idea nei risparmiatori di una continua ascesa della tassazione, che tecnicamente è assimilabile a una patrimoniale, con ovvie ripercussioni sulla propensione al risparmio nazionale. Una riflessione meritano poi i possibili effetti della fuoriuscita di risorse dal mercato nazionale verso quelli esteri.

Si rammenta che una tassazione di tipo patrimoniale - quale è l'imposta di bollo vigente - diviene significativamente penalizzante in fasi di bassi rendimenti sul mercato monetario; a titolo di esempio 100 euro di deposito per cui è riconosciuto un rendimento lordo dell'1% e quindi di 1 euro sconterebbe una imposta di $0,26 + 0,22 = 0,48$ ovvero una tassazione di circa il 50% del rendimento.

Va poi sottolineato che, qualora si intenda comunque confermare il detto aumento dell'imposta di bollo, la stessa maggiorazione di aliquota dovrebbe essere estesa anche ai fini dell'IVAFFE (imposta sul valore delle attività finanziarie detenute all'estero), per evidenti ragioni di carattere sistematico e di equità.

Fino a qui sono state svolte alcune riflessioni su alcuni punti di più stretto interesse per le banche e gli intermediari finanziari, di seguito verranno esposte alcune perplessità in merito a vincoli e procedure previsti dalla norma.

Esenzione imposta di registro e di bollo. Come in precedenza richiamato è prevista l'esenzione dall'imposta di registro (dovuta per le cessioni di credito) e dall'imposta di bollo con riferimento agli atti, documenti. ecc. formati in attuazione alle disposizioni in commento. In merito all'esenzione da imposta di bollo si ritiene che esse riguardi

documenti, atti, ecc. connessi al certificato fiscale e non tutta la disciplina delle detrazioni di cui all'art. 16 bis del TUIR.

Entrata in vigore delle norma e beneficiari. La norma, nel descrivere la procedura con la quale attivare e godere del beneficio dell'attualizzazione indica la possibilità di utilizzare il certificato ottenuto dall'Agenzia delle entrate a pagamento parziale della commessa; si presume quindi che il beneficio dell'attualizzazione potrebbe essere goduto solo per le spese per ristrutturazione e qualificazione energetica sostenute dalla data di entrata in vigore della disposizione. In caso contrario andrebbe chiarito come si dovrebbero comportare le imprese che hanno già ricevuto il pagamento integrale o comunque superiore all'importo della fattura al netto degli incentivi maturati. Da una prima analisi della relazione tecnica al provvedimento sembrerebbe che le stime di gettito siano state svolte tenendo in considerazione tutti i contribuenti che abbiano maturato il diritto alle detrazioni decennali a far data dal 2014. Chiarito questo punto rimane da precisare se possano o meno aderire all'opzione anche i contribuenti che abbiano usufruito delle agevolazioni ante 2014.

Limiti al valore nominale complessivo cumulabile dei certificati di credito fiscale. Al fine di favorire l'emersione del lavoro nero la norma prevede un limite all'ammontare dei certificati fiscali ricevibili in pagamento dalle imprese commisurato al totale dei contributi previdenziali e assicurativi dichiarati. Nell'ipotesi, peraltro frequente, di un'unica committenza che poi svolge i propri lavori attraverso dei contratti di sub appalto potrebbe concretizzarsi un forte vincolo giacché i contributi previdenziali versati dall'azienda che ha rapporti con il contribuente potrebbe avere una limitata forza lavoro. Andrebbe chiarito che il riferimento al limite cumulabile dei certificati deve tener conto dei contributi delle aziende sub appaltanti (analogamente a quanto già avviene per le richieste di autorizzazioni edilizie per le quali è consentito il riferimento ai DURC della società sub appaltanti).

Sostenimento dell'onere dello sconto dei certificati fiscali presso gli intermediari. Nella norma si prevede la possibilità di vedere monetizzato il beneficio del diritto all'agevolazione "*..sebbene di valore leggermente inferiore a quello nominale ottenuto con la fruizione diretta*". Occorre da subito chiarire che anche qualora i certificati di credito fiscali divenissero strumenti altamente liquidi in virtù di un mercato efficiente che ne consenta la rapida e facile circolazione, l'ampio periodo di attualizzazione non comporterebbe "*leggere riduzioni*" delle somme complessivamente incassate. Ad esempio, qualora si ipotizzasse che i certificati fiscali possano diventare del tutto assimilabili a titoli di Stato (ipotesi, invero, questa non molto plausibile a motivo della diversa natura degli strumenti) e, quindi, di poter scontare il titolo a un tasso analogo a dei BTP decennali si avrebbe una decurtazione nell'ordine del 14%. Se invece per questi strumenti non si venisse a creare un mercato altamente liquido gli intermediari sarebbero

costretti a chiedere una remunerazione più elevata con conseguente maggiore decurtazione del beneficio netto monetizzato dal beneficiario che richiede l'emissione del certificato (ad esempio, se si ipotizzasse un premio per la mancata liquidità di 200 b.p. la decurtazione arriverebbe al 22%). Di tutte queste considerazioni si deve tenere adeguato conto in termini di informazione preventiva nei confronti del contribuente poi chiamato a riconoscere la somma pari allo sconto applicato dall'intermediario.

Obbligo di accettazione dei certificati fiscali e tutela dell'impresa.

Stante l'obbligo previsto nella proposta di legge, è importante tutelare l'impresa dal punto di vista della tempistica di incasso. Il processo descritto infatti porta l'impresa a riscuotere il suo intero credito solo dopo l'emissione dei CCF e il loro sconto presso gli intermediari. Di conseguenza eventuali ritardi nel circuito contribuente/Agenzia delle Entrate/intermediario scontante/contribuente potrebbero allungare considerevolmente i tempi medi di incasso per le imprese contribuenti che andrebbero tutelate imponendo all'Amministrazione Finanziaria tempi massimi per verifiche, controlli ed emissione dei certificati.

In altri termini una particolare attenzione per assicurare efficacia alle disposizioni in commento deve essere posta alla tempistica di attuazione di tutti i vari passaggi.

Lavori condominiali. Con riguardo agli interventi effettuati sulle parti comuni dell'edificio la detrazione d'imposta è previsto che spetti al singolo condomino nel limite della quota al medesimo imputabile. Tuttavia, ove l'assemblea condominiale deliberi all'unanimità, l'amministratore ovvero, in sua assenza, il soggetto da essa delegato, richiede, con riferimento a ciascuna fattura, un certificato di credito fiscale di ammontare pari alla somma delle detrazioni spettanti ai singoli condòmini. Al riguardo si osserva che poiché generalmente quando i lavori riguardano parti condominiali sono gestiti dal condominio tramite l'amministratore ovvero in mancanza il soggetto delegato dall'assemblea, si potrebbe "invertire" l'impostazione prevista e considerare come regola l'assunzione in capo al condominio dell'esercizio del diritto di opzione relativo all'emissione del certificato tramite l'amministratore e salvo diversa indicazione da parte dell'assemblea secondo le modalità previste dal codice civile.

Considerazioni sull'emendamento del Relatore

Con l'emendamento in oggetto viene riproposto l'impianto originario del disegno di legge con alcuni aggiustamenti formali e con alcune modifiche sostanziali per quanto concerne in particolare l'ammontare dell'importo delle "detrazioni" che può essere cartolarizzato.

Più precisamente viene stabilito che *"il certificato richiesto non può eccedere un importo pari a dieci volte la capienza fiscale del beneficiario, relativa all'anno precedente a quello in cui si avvale della richiesta, determinata considerando l'imposta lorda al netto delle altre detrazioni spettanti, con l'eccezione di quelle riportabili negli anni successivi, tenendo conto di eventuali altre emissioni già richieste ed ottenute nell'anno in corso e negli anni precedenti per le relative quote annuali"*.

Inoltre, è previsto che *"i soggetti che nell'anno precedente risultano privi di capienza fiscale possono richiedere un unico certificato fiscale a condizione che il valore dello stesso non sia superiore a 6 mila euro"*.

Con riguardo alla prima modifica, tenuto conto del fatto che si ribadisce la necessità che sia precisato che ogni tipo di controllo deve essere svolto dall'Agenzia delle entrate nella fase di emissione del certificato in modo tale che con la sua emissione il credito risulti certo, liquido ed esigibile sulla base delle modalità previste dalle norme, si osserva come con la modifica proposta viene espressamente disciplinato come deve essere determinata la somma per la quale si chiede l'emissione del certificato. Quanto previsto esplicita ciò che era desumibile nella formulazione originaria contribuendo a dare chiarezza applicativa alla norma.

La seconda modifica, riveste carattere innovativo, e potrebbe risultare penalizzante proprio per i soggetti "più deboli" che sarebbero sicuramente tra i "primi" ad essere interessati a richiedere l'emissione del certificato. Infatti, come già osservato in precedenza, i soggetti "incapienti", cioè che non hanno imposte da pagare sono maggiormente interessati a ricevere un certificato fiscale/titolo di credito, che consenta loro di avere comunque il beneficio (nel loro caso titolo di pagamento dei lavori) Proprio per loro nell'emendamento proposto viene stabilito in seimila euro il limite massimo del valore del certificato.