

SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONI RIUNITE
VI (FINANZE E TESORO) E X (INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO)

**Esame del disegno di legge AS 2564, di conversione del
decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21**

Audizione del Direttore Generale dell'ABI
Dott. Giovanni Sabatini

5 aprile 2022

Illustri Presidenti, Onorevoli Senatori,

consentitemi innanzitutto di ringraziarvi, a nome dell'Associazione Bancaria Italiana e del presidente Antonio Patuelli, per l'invito a partecipare alla presente Audizione ed esprimere il punto di vista del mondo bancario sul Disegno di legge di conversione del Decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 recante misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina.

Il Decreto appena citato prevede alcune disposizioni per favorire la liquidità delle imprese nonché interventi in materia di crediti di imposta con le connesse operazioni di cessione, che verranno illustrate e commentate nel prosieguo.

Interventi per favorire la liquidità delle imprese

Il Decreto introduce alcune misure per facilitare l'accesso alla liquidità per le imprese.

Ci si riferisce, principalmente all'**articolo 8** che prevede la possibilità per le imprese con sede in Italia, clienti finali di energia elettrica e di gas naturale, di richiedere ai propri fornitori la rateizzazione degli importi dovuti per i consumi energetici relativi ai mesi di maggio 2022 e giugno 2022.

Per sostenere le specifiche esigenze di liquidità dei fornitori di energia elettrica e gas naturale, derivanti dalle operazioni di rateizzazione delle bollette, il comma 2 del medesimo articolo dispone che la SACE possa rilasciare garanzie in favore di banche, di istituzioni finanziarie nazionali e internazionali e di altri soggetti abilitati all'esercizio del credito entro un limite massimo di impegni pari a 9 miliardi di euro alle condizioni e secondo le modalità di cui all'articolo 1 ("Garanzia Italia") e 1-bis.1 ("Garanzia Mid-cap") del Decreto-Legge 8 aprile 2020, n. 23,

convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 2020, n. 40 (c.d. "DL Liquidità").

La misura intende, da un lato, dare respiro finanziario alle imprese che hanno subito danni dal caro energia e sono in difficoltà per il pagamento delle utenze; dall'altro lato, i fornitori di energia potranno beneficiare della garanzia della SACE per ottenere eventualmente dalle banche la liquidità necessaria per rateizzare le bollette della clientela. Le modalità di funzionamento della garanzia SACE e la relativa operazione sottostante non sono definite dalla norma; sarà dunque necessario seguire l'attuazione della stessa per assicurare la corretta ed efficiente operatività dei soggetti beneficiari e finanziatori.

Inoltre, è previsto, al comma 7 del medesimo **articolo 8** del Decreto, il rifinanziamento del Fondo di garanzia di cui all'articolo 2, comma 100, lettera a) della Legge 23 dicembre 1996, n. 662- per un importo pari a 300 milioni di euro per l'anno 2022.

Anche il Fondo, secondo quanto già previsto all'articolo 8 del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17 recante "Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali" (c.d. "Decreto Energia"), avrà un ruolo importante per mitigare le difficoltà delle imprese danneggiate dal caro bolletta, favorendo l'accesso al credito bancario.

Si rileva anche quanto previsto all'**articolo 19** del DL circa la possibilità per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura di richiedere la garanzia gratuita di ISMEA - nei limiti consentiti dal Regolamento "de minimis" - in relazione a operazioni di rinegoiazione di debiti essere su scadenze fino a venticinque anni.

È opinione dell'ABI che nell'attuale congiuntura, nella quale molte imprese si sono già pesantemente indebitate per via della pandemia,

sia importante favorire la possibilità di spalmare il vecchio e il nuovo debito delle stesse su un arco di tempo molto ampio, evitando di pregiudicarne la stabilità economico-finanziaria.

La stessa misura andrebbe peraltro adottata tempestivamente anche in favore delle imprese operanti negli altri comparti di attività economica, sfruttando le possibilità offerte dal nuovo Quadro Temporaneo sugli aiuti di Stato recentemente predisposto dalla Commissione Europea a fronte della crisi russo-ucraina.

Crediti di imposta e operazioni di cessione

Il Decreto appena citato contiene alcune disposizioni che introducono nell'ordinamento nuovi *bonus* nella forma di crediti di imposta, in relazione ai quali viene esplicitamente consentita la possibilità di cessione, con le stesse modalità previste dagli artt. 121 e 122, decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34 convertito con modificazioni dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77 (cd. "Decreto Rilancio") e da ultimo sensibilmente modificate dalle previsioni recate dal decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito con modificazioni dalla Legge 28 marzo 2022, n. 25.

Si tratta, in particolare, dei crediti di imposta a parziale compensazione dei maggiori oneri sostenuti per l'acquisto di energia elettrica e di gas naturale, che si affiancano a quelli già previsti dal DL 17/2022 per le imprese energivore e per quelle a forte consumo di gas naturale, sulle quali il Decreto-legge in parola è intervenuto incrementandone la misura per tutto il 2022.

Nello specifico, l'**articolo 3** del Decreto riconosce un credito d'imposta alle imprese dotate di contatori di energia elettrica di potenza disponibile pari o superiore a 16,5 kW, diverse da quelle a forte consumo di energia elettrica (beneficiarie del credito di cui all'articolo

4 del Decreto-legge n. 17/2022). Il credito d'imposta è pari al 12% della spesa sostenuta per l'acquisto della componente energetica effettivamente utilizzata nel secondo trimestre dell'anno 2022 e al netto delle imposte e degli eventuali sussidi, abbia subito un incremento del costo per kWh superiore al 30% rispetto al corrispondente prezzo medio riferito al medesimo trimestre 2019.

L'**articolo 4** invece riconosce, a determinate condizioni, un credito d'imposta per l'acquisto di gas naturale alle imprese diverse da quelle a forte consumo di gas, pari al 20% della spesa sostenuta per l'acquisto di gas consumato (non per usi termoelettrici) nel secondo trimestre solare dell'anno 2022.

Per espressa previsione normativa, entrambi i crediti non concorrono alla formazione del reddito e dell'IRAP, non rilevano ai fini del calcolo dell'indeducibilità degli interessi passivi e sono cumulabili con altre agevolazioni che abbiano ad oggetto i medesimi costi.

Dietro rilascio di apposito visto di conformità, l'**articolo 9** del Decreto consente alle imprese beneficiarie delle agevolazioni in esame di cedere il credito d'imposta, solo per intero, ad altri soggetti, compresi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari. Anche in questo caso, come per i bonus edilizi, si applicherà la regola delle tre cessioni. La prima sarà "libera", ossia potrà essere effettuata in favore di ogni soggetto. La seconda e la terza, invece, potranno essere effettuate esclusivamente nei confronti di banche e intermediari finanziari iscritti nell'albo previsto dall'art. 106 del Testo unico bancario. A seguito della cessione, il cessionario fruirà del credito d'imposta con le stesse modalità previste per il cedente, comunque entro il 31 dicembre 2022. Le modalità attuative di tale previsione saranno comunque stabilite con provvedimento dell'Agenzia delle entrate.

Alla luce di tali nuove disposizioni possono essere svolte alcune considerazioni di carattere più generale sul tema della cessione dei crediti d'imposta e sul ruolo delle banche coinvolte in tali operazioni.

Il sistema dei bonus fiscali per gli interventi edilizi associato alla cedibilità sta portando buoni risultati nel settore dell'edilizia e nel relativo indotto. La previsione di una cedibilità estesa di tali bonus, in particolare alle banche e agli altri intermediari finanziari, avvicinando nel tempo gli effetti del beneficio, ne ha consentito una fruizione di più ampio respiro.

Il meccanismo della cessione del credito fiscale (unitamente allo sconto in fattura), infatti, ha costituito sin dalla sua introduzione un volano per favorire la crescita degli investimenti agevolati e, per questa via, ha sicuramente contribuito in misura significativa al recupero del Pil.

Esso sostiene la ripresa dell'economia – a fronte del periodo emergenziale in corso- 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. Inoltre, da un lato vengono immesse maggiori risorse a disposizione dei contribuenti, aumentandone la propensione alla spesa e, dall'altro, l'edilizia e il suo indotto, uno dei settori a più alto contributo del PIL nazionale, ricevono una maggiore spinta propulsiva.

Dall'analisi dei report mensili ENEA relativi all'evoluzione delle detrazioni fiscali in materia di Super Ecobonus 110% emerge che nel periodo agosto 2021 – febbraio 2022 le detrazioni fiscali maturate per i lavori conclusi sono quasi quadruplicate, passando da 4,3 miliardi a 16,25 miliardi di euro di valore.

La maggior parte delle detrazioni fiscali in oggetto, come risulta anche dall'audizione del 10 febbraio 2022 del Direttore dell'Agenzia delle

Entrate presso la V Commissione Bilancio del Senato, sono oggetto di opzione per lo sconto in fattura o per la cessione del credito d'imposta a terzi soggetti. Alla data del 31 dicembre 2021, infatti, tali opzioni ammontavano ad € 13,4 miliardi per quanto riguarda il Superbonus e ad un ammontare complessivo, considerando tutti i bonus edilizi cedibili, pari a 38,4 miliardi di euro.

In tale contesto, le banche ricoprono un ruolo importante con la loro offerta di liquidità e 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.

In sostanza, banche e intermediari finanziari hanno il ruolo strategico di naturali collettori della liquidità, che viene anticipata a sostegno di famiglie e imprese, aumentando in tal modo la propensione alla spesa di tali soggetti.

Il coinvolgimento diretto di banche e intermediari finanziari in tali operazioni – voluto dal legislatore del contesto emergenziale sin dall'emanazione del Decreto Rilancio – ha comportato in questi due anni una notevole produzione normativa di modifica dalle quali è derivato un quadro mutevole e complesso da seguire, sebbene l'intento principale fosse da ricercare nella semplificazione e messa in sicurezza del processo.

Da ultimo, con la recente inversione di tendenza che ha condotto alla stretta normativa per finalità antifrode¹, sono stati totalmente ridisegnati i confini dell'istituto, addivenendo alla fissazione di un numero massimo di cessioni, al divieto di operazioni di cessione

¹ Con riferimento al Disegno di legge di conversione del Decreto-legge n. 4/2022 (cd. "Decreto Sostegni ter"), cfr. Audizione ABI presso la Commissione Bilancio del Senato del 14 febbraio 2022.

parziale e alla forte limitazione soggettiva dei potenziali acquirenti, riconoscendo solo ai soggetti vigilati la possibilità di cedere per ulteriori due volte il credito.

Una prima conseguenza diretta di tale rivisitazione – di cui si comprende e si condivide la finalità antifrode – è una minore flessibilità del mercato dei crediti di imposta: si pensi alla necessità che potrebbe sorgere per un soggetto già cessionario che a causa di eventi sopravvenuti non abbia in un determinato anno la capacità fiscale per compensare la quota maturata di credito di imposta. In tal caso, l'impossibilità di procedere con cessioni parziali del credito comporta l'esigenza di cedere l'intero credito di imposta e quindi un ammontare pari a 5 o 10 volte a seconda del tipo di bonus; evidentemente ciò potrebbe portare a fasi di eccesso di offerta.

Ferma restando in ogni caso la salvaguardia degli interessi erariali e di legalità una attenta valutazione delle attuali limitazioni soggettive e oggettive con la finalità di rendere più fluido il funzionamento del mercato dei crediti di imposta appare opportuna: un buon esempio in tal senso è rappresentato dalla proroga del termine per l'utilizzo in compensazione dei crediti d'imposta di cui agli articoli 121 e 122 del Decreto Rilancio, nel caso in cui tali crediti siano oggetto di sequestro da parte dell'Autorità giudiziaria e tale provvedimento sia successivamente oggetto di revoca (articolo 28-ter, introdotto nel decreto-legge n. 4/2022 ad opera della legge di conversione n. 25/2022).

Va poi tenuto presente che l'ammontare dei crediti d'imposta detenuti dalle banche e dagli intermediari finanziari non è la risultante del solo meccanismo della cessione dei crediti fiscali, ma risente, altresì, della presenza di altri crediti d'imposta che sorgono direttamente in capo

agli intermediari e contribuiscono a impegnare la capienza fiscale delle banche, intesa come totale delle debenze fiscali e contributive compensabili con i crediti fiscali.

Dopo una fase di rallentamento nell'acquisto dei crediti di imposta, dovuta alla necessità di adeguare i propri modelli organizzativi alle recenti modifiche normative, banche e intermediari finanziari stanno ritornando ad una piena operatività. Al fine di mantenere le migliori condizioni di funzionamento del meccanismo della cessione è auspicabile che nei prossimi provvedimenti si attui una attenta ponderazione su nuove fattispecie di crediti fiscali cedibili così come su fenomeni di loro concentrazione in orizzonti temporali ridotti (es. il c.d. "bonus facciate").

Per altro verso, andrebbero accresciuti, per tutti i soggetti cessionari, i margini di flessibilità disponibili nella gestione dei crediti fiscali. Tali maggiori margini di flessibilità potrebbero essere ottenuti (i) rendendo più modulare il meccanismo di cessione; (ii) ricorrendo a strumenti alternativi ai crediti di imposta quando possibile.

Sotto il primo profilo, si potrebbe agire sul vincolo della cedibilità "integrale" del credito fiscale, consentendo la cedibilità anche di singole annualità; l'efficacia del presidio antifrodi rappresentato dalla tracciatura del credito potrebbe essere comunque assicurata attraverso limitati interventi di natura operativa sul codice univoco (associazione del codice univoco attribuito al credito con il riferimento all'anno in cui si può compensare).

Per quanto attiene la riduzione dei casi di ricorso al meccanismo della cessione dei crediti fiscali si dovrebbe adottare un principio guida che porti a utilizzare altre modalità ove altrettanto efficaci nel perseguire determinati obiettivi. A mero titolo esemplificativo citiamo la recente

norma, sullo stimolo alle aggregazioni aziendali (art. 11 D.L. 30 aprile 2019, n. 34), che consente la conversione delle attività per imposte anticipate derivanti da perdite fiscali e eccedenze ACE in crediti di imposta compensabili. Analogo incentivo all'aggregazione potrebbe essere ottenuto consentendo l'utilizzo delle perdite fiscali acquisite in occasione di operazioni straordinarie nell'ambito del regime della tassazione consolidata di gruppo (artt. 117-129 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi), senza con ciò accrescere l'ammontare dei crediti di imposta nel bilancio di soggetti potenziali cessionari.

Inoltre, per agevolare la cessione dei crediti, si potrebbe ipotizzare la costituzione di un soggetto di grandi dimensioni, partecipato anche da soggetti attualmente non annoverati tra quelli che possono acquistare il credito dopo la prima cessione. Tale veicolo fungerebbe da potenziale compratore di ultima istanza dei crediti fiscali, che verrebbero poi assegnati nel tempo ai partecipanti in quantità tali da essere compensati con le loro relative debenze fiscali.

Le banche, consapevoli del ruolo loro affidato dal legislatore, hanno assicurato e continueranno ad assicurare una partecipazione attiva al mercato dei crediti fiscali, sempre nell'ambito di una sana e prudente gestione che tenga conto di tutti i vincoli normativi esistenti. In tal senso, l'auspicio è che la disciplina di riferimento si consolidi quanto più possibile senza ricorrenti modifiche, lasciando spazio soltanto a quelle volte a consentire uno sviluppo sostenibile della cedibilità di questi crediti, nella piena sicurezza della finanza pubblica.