

CAMERA DEI DEPUTATI
COMMISSIONI RIUNITE
VIII (AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI) E
X (ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO)

**Audizione informale in merito all'applicazione del cosiddetto
"Superbonus 110%" di cui all'articolo 119 del decreto-legge
19 maggio 2020, n. 34**

Audizione del Direttore Generale dell'ABI
Dott. Giovanni Sabatini
13 maggio 2021

INTRODUZIONE

Illustri Presidenti, Onorevoli componenti della Commissione, ringrazio a nome dell'Associazione Bancaria Italiana e del Presidente Antonio Patuelli per l'invito a partecipare alla presente Audizione e a fornire il contributo di riflessione del mondo bancario in merito all'applicazione del cosiddetto "Superbonus 110%" di cui all'articolo 119 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34.

Contesto

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

Gli articoli 119, 121 e 122, decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. Decreto "Rilancio"), contengono importanti misure per favorire la crescita degli investimenti volti a migliorare l'efficienza energetica e di contenimento dei rischi sismici e idrogeologici connessi agli immobili.

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

A partire dal mese di luglio 2020 sono stati prontamente diffusi numerosi documenti informativi ed esplicativi delle norme via via emanate e dei documenti di prassi pubblicati. Sono stati altresì organizzati numerosi momenti di confronto con i vari soggetti interessati al Superbonus.

Principali vantaggi della misura

La possibilità di optare, in alternativa, per il meccanismo dello sconto in fattura per azzerare o quantomeno ridurre notevolmente i costi di esecuzione degli interventi a carico del committente, ovvero di beneficiare della detrazione fiscale per tali interventi nella misura del 110% (cd. "Superbonus"), con l'ulteriore possibilità di trasformazione della stessa in credito d'imposta cedibile, rappresentano un vero volano per gli investimenti in questione.

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

Il meccanismo in parola produce effetti positivi diretti per l'economia reale in quanto: (i) vengono immesse maggiori risorse a disposizione dei contribuenti, aumentandone la propensione alla spesa; (ii) l'edilizia e il suo indotto, uno dei settori a più alto contributo del PIL nazionale, ricevono una maggiore spinta propulsiva.

Per quando riguarda le casse erariali, la cessione dei benefici fiscali a banche e intermediari finanziari non produce sostanziali impatti sul gettito, poiché in ogni caso il cessionario potrà recuperare il credito acquistato solo nel rispetto della medesima cadenza temporale prevista ai fini della spettanza della detrazione/del credito d'imposta originaria/o.

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

In questa prospettiva, i provvedimenti di definizione ed attuazione della normativa primaria hanno fornito chiarimenti apprezzabili su temi importanti come la possibilità di cessione multipla del credito, le regole per fruire del credito, le spese agevolabili e il perimetro dei beneficiari.

Punti ancora irrisolti

Il processo virtuoso è avviato, ma a fronte del grande interesse manifestato dai soggetti designati dalle norme citate come potenziali cessionari dei crediti in parola, permangono dubbi di carattere interpretativo che, se non risolti, potrebbero condizionare l'efficacia delle misure descritte.

Innanzitutto la finestra temporale di fruizione del beneficio appare molto limitata, da un lato infatti alcuni mesi sono stati necessari per definire il quadro regolamentare e dall'altro la procedura di attivazione,

segnatamente per i condomini, è lunga e complessa. Da queste considerazioni largamente condivise da tutti i soggetti coinvolti è **emerso l’auspicio per un ampliamento della finestra temporale di fruizione.**

Soprattutto negli interventi a favore di interi condomini è molto frequente il blocco dei lavori a seguito di studi di fattibilità svolti dai professionisti per cause inerenti la **non conformità edilizia.**

Come ricordato dall’Agenzia delle Entrate nella circolare n. 4/E del 7 maggio 2021, in materia di Superbonus, *“l’Agenzia non interpreta la normativa edilizia, sicché alla stessa non può essere richiesta nessuna valutazione in merito alle situazioni di non conformità urbanistica dell’immobile sul quale si intendono eseguire gli interventi agevolabili”*. Il passaggio contenuto nella circolare è sintomatico del rilevante impatto della disciplina in materia di conformità urbanistica degli immobili sull’intero meccanismo del Superbonus. L’Agenzia ha già dimostrato con numerose pronunce di non voler precludere l’agevolazione per micro difformità ma oltre non poteva andare.

Questo importante incentivo fiscale si propone di produrre un salto di qualità del patrimonio immobiliare italiano in termini di ecosostenibilità e rischio sismico ma condizione necessaria per la sua attivazione è la regolarità urbanistica. Appare, quindi, urgente realizzare un profondo processo di semplificazione legislativa e procedurale; andrebbe immaginata una soluzione normativa per semplificare il processo di regolarizzazione urbanistica con particolare riferimento agli immobili la cui difformità sussiste da molte decadi e non per pregressi abusi edilizi ma per carenza documentale negli archivi. **Uno sportello comunale con compiti informativi, consultivi e deliberatori per la definitiva regolarizzazione dell’immobile agevolerebbe l’utilizzo degli incentivi e renderebbe più fluido e attivo il mercato immobiliare con tutto l’indotto che ne consegue.**

Sotto il **profilo della responsabilità** connessa alle operazioni di cessione dei crediti d’imposta da Superbonus, per quanto la normativa e i successivi chiarimenti dell’Amministrazione finanziaria abbiano stabilito che i fornitori e i soggetti cessionari rispondono solo per l’eventuale utilizzo del credito d’imposta in modo irregolare o in misura maggiore rispetto allo sconto praticato o al credito d’imposta ricevuto, permangono ancora dubbi sull’esatta portata del concorso nella violazione previsto all’art. 121, comma 6 del DL Rilancio.

Nella Circolare 30/E del 22 dicembre 2020, a tal proposito è stato affermato che: *“se un soggetto acquisisce un credito d’imposta, ma durante i controlli dell’ENEA o dell’Agenzia delle Entrate viene rilevato che il contribuente non aveva diritto alla detrazione, il cessionario che ha acquistato il credito in buona fede non perde il diritto ad utilizzare il credito d’imposta”*. Tale affermazione ha contribuito ad un atteggiamento particolarmente cautelativo da parte delle banche, **essendo venuta meno una presunta buona fede** ed essendo stata introdotta la necessità di dimostrarla (ad es. con la richiesta della documentazione per fruire del Superbonus).

In questa sede, preme sottolineare come il cessionario intervenga nella fase finale (della liquidazione anticipata di un credito che, diversamente, il soggetto che ha sostenuto le spese per gli interventi agevolati recupererebbe, per quote, negli anni successivi) e non in quella iniziale (in cui sorgono i presupposti per il diritto alla detrazione) del processo delineato dall’art. 121 del Decreto Rilancio, o addirittura nella successiva fase di circolazione del credito (nel caso di cessioni successive alla prima). Per tale ragione, sembra doversi escludere la concreta capacità del cessionario di favorire la violazione di che trattasi.

L’incertezza interpretativa circa la concreta configurabilità del concorso nella violazione nell’ambito delle operazioni in parola, di fatto, comporta la richiesta al cedente da parte dei cessionari di quasi tutta la documentazione da questi già conservata ai sensi di legge per l’accertamento fiscale. Tale circostanza contribuisce a creare una duplicazione di natura burocratica, comportando dilatazioni dei tempi di perfezionamento della cessione che certamente mal si conciliano con le esigenze di semplificazione degli operatori.

L’efficacia delle misure in commento, infatti, rimane subordinata alla semplicità e alla velocità del processo necessario a certificare la legittimità dei crediti di imposta e a gestirne la cessione, soprattutto nelle operazioni successive alla prima (ossia quella posta in essere tra beneficiario della detrazione e primo cessionario) e nell’ambito di un più ampio e liquido “mercato secondario”.

Pertanto, il quadro normativo e di prassi oggi esistente necessiterebbe di regole precise anche in termini di esatta *conformità* alla normativa fiscale da parte degli operatori (segnatamente, degli intermediari finanziari vigilati): ciò determinerebbe un rapido e radicale snellimento degli oneri documentali e, più in generale, dell’intero processo di cessione.

In questi giorni un'ulteriore incertezza è emersa su questo importante volano per la ripresa economica. La Ragioneria Generale dello Stato, con la nota del 5 maggio 2021, avente ad oggetto la valutazione del maxi emendamento al DDL per la conversione in legge del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, ha affermato che di recente Eurostat, cambiando avviso rispetto a precedenti orientamenti, ha sostenuto che *"la facoltà di cessione del credito comporta di fatto il superamento della capienza fiscale dei beneficiari e pertanto renderebbe il credito "pagabile" "*, riservandosi di portare la questione al gruppo di lavoro sulla metodologia delle statistiche EDP (Excessive Deficit Procedure). Nella stessa nota è stato dato atto che tale circostanza determina *"un'assoluta incertezza sul trattamento contabile anche rispetto a recenti disposizioni normative che prevedono la cessione del credito"*.

Come detto la credibilità di questi bonus fiscali è stata fino ad ora il principale fattore di successo ma come sempre il mercato e gli operatori hanno bisogno di quadri regolamentari certi e possibilmente stabili. Per quanto attiene gli intermediari finanziari – i principali acquirenti dei crediti fiscali in parola – il quadro contabile di vigilanza si è da non molto definito dopo mesi di riflessioni da parte delle autorità competenti, non devono esserci spazi a ripensamenti. Per quanto detto si auspica il mantenimento delle prerogative di questi crediti fiscali in termini di credibilità, tanto per quelli già ceduti (principio di affidamento) quanto per quelli futuri (condizione necessaria per proseguirne lo sviluppo favorendo la ripresa dell'economia).

Obbiettivi e proposte

In conclusione, gli incentivi in parola presentano una forte coerenza con uno dei pilastri del PNRR (transizione ecologica) e, come l'osservazione di questo primo periodo di applicazione dimostra, sono in grado di fornire una forte spinta all'economia intervenendo in un settore da sempre trainante come l'edilizia.

Di seguito, nello spirito di condurre a regime ed ampliare i positivi effetti di questi incentivi fiscali, si riassumono brevemente alcune proposte:

- (i) **rendere più strutturali tali agevolazioni fiscali**, garantendone la certezza della fruizione per un arco temporale prolungato: la certezza delle misure agevolative aumenta la propensione all'investimento, finalizzato sia alla riqualificazione energetica che sismica degli edifici, rendendo, al contempo, più efficiente la pianificazione degli interventi. L'esigenza è tanto più avvertita per

gli interventi relativi alle parti comuni degli edifici condominiali. Apprezzabili sono, intanto, gli sforzi in atto per prorogarne l'efficacia;

- (ii) **estendere il Superbonus (o incentivi analoghi) all'intero patrimonio immobiliare**, senza limitazioni legate alla tipologia dell'immobile e alla sua destinazione, in considerazione della finalità della misura di riqualificare ed efficientare l'intero patrimonio immobiliare nazionale;
- (iii) **favorire la nascita di compratori di ultima istanza** in grado di acquisire quei crediti che il suo beneficiario non riesce a compensare con i propri debiti fiscali: tale approccio contribuirebbe alla creazione ed al consolidamento di un efficiente mercato secondario
- (iv) una volta ottenuta conferma dell'attuale orientamento in termini di statistica pubblica, ampliare il perimetro oggettivo dei bonus per cui è possibile esercitare l'opzione per lo sconto in fattura o la cessione ad altri soggetti, includendo da un lato quelli spettanti a fronte di interventi eseguiti prima del 2020, e dall'altro, altre tipologie agevolative ora escluse dall'opzione, come ad esempio il bonus "mobili" ed il bonus "verde";
- (v) prevedere un iter più semplice per correggere gli errori fatti sulla piattaforma ad hoc dell'Agenzia delle Entrate per la gestione del processo di cessione dei crediti, che attualmente comportano per il contribuente un forte rischio di perdere la disponibilità del proprio credito;
- (vi) prevedere la detraibilità del compenso straordinario spettante all'amministratore di condominio che si affiancherebbe alle spese connesse al rilascio del visto di conformità, delle attestazioni, delle asseverazioni e, più in generale, alle altre spese professionali richieste dal tipo di lavori effettuati.