

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 889

SUPPLEMENTO

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(**MELONI**)

E DAL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

(**GIORGETTI**)

Conversione in legge del decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11, recante misure urgenti in materia di cessione dei crediti di cui all'articolo 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77

Presentato il 16 febbraio 2023

NOTA: L'analisi tecnico-normativa e l'analisi dell'impatto della regolamentazione relative al disegno di legge recante conversione in legge del decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11, recante misure urgenti in materia di cessione dei crediti di cui all'articolo 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, sono state trasmesse dal Governo in data 9 marzo 2023.

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO**1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.**

Gli obiettivi principali che l'intervento normativo in esame si propone di affrontare riguardano *i*) il contrasto alle frodi perpetratesi in ambito edilizio, prevedendo il blocco delle cessioni dei crediti derivanti dai *bonus* edilizi e degli sconti in fattura a decorrere dal 17 febbraio 2023 (data di entrata in vigore del decreto) e, al contempo, un regime transitorio per chi, in data anteriore al 17 febbraio 2023, ha già avviato i lavori; *ii*) l'esigenza di garantire i conti pubblici evitando un ulteriore indebitamento delle pubbliche amministrazioni prevedendo il divieto per le pubbliche amministrazioni di acquistare i crediti *iii*) l'esigenza di garantire maggiori certezze ai cessionari mediante un'esatta predeterminazione delle ipotesi in cui possono incorrere in responsabilità solidale con il cedente, favorendo al contempo la propensione di questi ultimi all'acquisto dei crediti di imposta e arginando, di conseguenza, il fenomeno dei c.d. "crediti incagliati".

L'intervento normativo appare coerente con il programma di governo nella materia dei *bonus* edilizi che è sempre stata ispirata alla lotta alle frodi derivanti dalle cessioni dei crediti. Gli intenti antifrodatori propri di tutti gli interventi normativi che si sono susseguiti nei mesi scorsi hanno determinato, tuttavia, un forte rallentamento nelle cessioni dei crediti, per il timore dei cessionari, di essere, loro malgrado, coinvolti in operazioni fraudolente. Il tutto in un contesto in cui i lavori edilizi - proprio per effetto dell'agevolazione concessa - si erano nel frattempo moltiplicati sull'intero territorio nazionale, saturando di fatto la capacità di acquisto dei crediti da parte dei principali soggetti acquirenti (poste e banche) e determinando la problematica dei c.d. "crediti incagliati" delle imprese, le quali si sono trovate i propri cassetti fiscali pieni di crediti.

Per far fronte a tale problematica, il decreto legge in esame ha delimitato il perimetro di responsabilità solidale dei cessionari dei crediti, in modo da garantire loro un margine di certezza e, dunque, incoraggiarli a riprendere gli acquisti, specificando che, eccetto i casi di dolo, la responsabilità solidale è esclusa se i cessionari dimostrano di aver acquistato il credito di imposta e che siano in possesso di una serie di documentazione, analiticamente dettagliata, relativa alle opere che hanno originato il credito di imposta.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

Il decreto-legge oggetto della presente analisi interviene sull'art. 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. decreto Rilancio) – integrandone l'originaria disciplina.

L'articolo 121, comma 1, del DL 34/2020 prevede che i soggetti che sostengono - negli anni 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024 - spese per l'esecuzione degli interventi edilizi agevolati elencati al comma 2 del medesimo art. 121, possono optare, in luogo dell'utilizzo diretto della detrazione spettante, alternativamente:

- per un contributo, sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto, fino ad un importo massimo pari al corrispettivo stesso, anticipato dai fornitori che hanno effettuato gli interventi e da questi ultimi recuperato sotto forma di credito di imposta, di importo pari alla detrazione spettante. Tale credito d'imposta è cedibile ad altri soggetti, compresi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari, senza facoltà di successiva cessione, fatta salva la possibilità di tre ulteriori cessioni solo se effettuate a favore di soggetti c.d. qualificati;
- per la cessione di un credito d'imposta di pari ammontare ad altri soggetti, compresi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari, senza facoltà di successiva cessione, ad eccezione di tre ulteriori cessioni consentite a favore dei c.d. soggetti qualificati sopracitati.

In entrambi i casi è prevista la facoltà per banche e società appartenenti ad un gruppo bancario, iscritto all'albo di cui all'articolo 64 del D.lgs. n. 385 del 1993, di effettuare sempre – dunque, anche se non sia esaurito il numero delle possibili cessioni - una cessione a favore di soggetti diversi dai consumatori o utenti che abbiano stipulato un contratto di conto corrente con la banca stessa (o con la banca capogruppo), senza facoltà di ulteriore cessione.

Inoltre, con riguardo alla disciplina della responsabilità in solido del fornitore che ha applicato lo sconto e dei cessionari in presenza di concorso nella violazione, l'art. 14, comma 1-bis.1, del decreto-legge n. 50 del 17 maggio 2022 è intervenuto sul comma 6 del citato articolo 121 del D.L. 34/2020 limitandola ai soli casi di dolo e colpa grave.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.

Le norme in esame incidono sull'art. 121 del DL n. 34/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, arrecando modifiche alla disciplina relativa alla cessione o sconto in luogo delle detrazioni fiscali in materia edilizia.

Più nel dettaglio:

con riferimento all'articolo 1:

- **la lett. a)** introduce all'art. 121 del D.L. n. 34/2020, dopo il comma 1-*quater*, il comma 1-*quinquies*, il quale esclude per le pubbliche amministrazioni la possibilità di acquistare i crediti di imposta derivanti dall'esercizio delle opzioni di cui al comma 1, lett. a) e b) del medesimo articolo 121, al fine di evitare la formazione di nuovo debito pubblico.
- **la lett. b)** introduce all'art. 121 del D.L. n. 34/2020 dopo il comma 6, i commi 6-*bis*, 6-*ter* e 6-*quater* in materia di responsabilità solidale del cessionario. Nello specifico, il comma 6-*bis* dispone che, ferme le ipotesi di dolo, è esclusa la responsabilità solidale tra fornitore e cessionario qualora quest'ultimo dimostri di avere acquisito il credito di imposta e sia in possesso di documentazione - analiticamente indicata nelle lett. da a) ad i) - relativa alle opere che hanno originato il credito di imposta (es. titoli edilizi abilitativi, autocertificazioni nel caso di edilizia libera, comunicazioni all'Asl di avvio dei lavori, visti di conformità, visure catastali, fatture ecc.). Il comma 6-*ter* prevede che l'esclusione della responsabilità solidale

riguarda anche i cessionari, non consumatori finali, che hanno un conto corrente attivo con la banca, essendo sufficiente in tal caso che tali soggetti si facciano rilasciare un'attestazione di possesso, da parte della banca o della diversa società del gruppo cedente, di tutta la documentazione. Infine, il comma 6-*quater* prevede che il mancato possesso di parte della documentazione non costituisce, da solo, causa di responsabilità solidale per dolo o colpa grave a carico del cessionario, il quale può fornire, con ogni mezzo, prova della propria diligenza o non gravità della negligenza. Sull'ente impositore grava l'onere della prova della sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave del cessionario, ai fini della contestazione del concorso di quest'ultimo nella violazione e della sua responsabilità solidale.

con riferimento all'articolo 2:

- il **comma 1** dispone che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto-legge (17.02.2023), non sono più consentite le opzioni per lo sconto in fattura e per la cessione del credito, di cui all'articolo 121, comma 1, lettere *a)* e *b)* del DL n. 34/2020, in relazione agli interventi indicati nel comma 2 del medesimo art. 121, di:
 - a) recupero del patrimonio edilizio;
 - b) efficienza energetica;
 - c) adozione di misure antisismiche
 - d) recupero o restauro della facciata degli edifici esistenti
 - e) installazione di impianti fotovoltaici
 - f) installazione di colonnine per la ricarica dei veicoli elettrici
 - f-bis)* superamento ed eliminazione di barriere architettoniche
- il **comma 2** fa salvo l'esercizio delle predette opzioni in relazione alle spese sostenute ai sensi dell'art. 119 del DL n. 34/2020 entro il 31.12.2025 se, in data anteriore al 17.2.2023:
 - a) risulti presentata la CILA per interventi diversi da quelli effettuati dai condomini, di cui all'art. 119 co. 13-*ter* del DL n. 34/2020;
 - b) risulti adottata la delibera assembleare di approvazione dei lavori e risulti presentata la CILA per gli interventi effettuati dai condomini, di cui all'art. 119 co. 13-*ter* del DL n. 34/2020;
 - c) risulti presentata l'istanza per l'acquisizione del titolo abilitativo per gli interventi comportanti la demolizione e la ricostruzione degli edifici;
- il **comma 3** fa salvo l'esercizio delle predette opzioni in relazione alle spese sostenute per gli interventi diversi da quelli di cui all'art. 119 del DL n. 34/2020, se in data anteriore all'entrata in vigore del presente decreto- legge:
 - a) risulti presentata la richiesta del titolo abilitativo, ove necessario
 - b) oppure, per gli interventi per i quali non è prevista la presentazione di un titolo abilitativo, siano già iniziati i lavori;
 - c) risulti regolarmente registrato il contratto preliminare ovvero stipulato il contratto definitivo di compravendita dell'immobile nel caso possano competere le detrazioni acquisti di cui all'art. 16-*bis* co. 3 del TUIR o all'art. 16 co. 1-*septies* del DL 63/2013.
- il **comma 4** abroga le disposizioni dell'art. 14, commi 2-*ter*, 2-*sexies* e 3.1, e dell'articolo 16, commi 1-*quinquies*, terzo, quarto e quinto periodo, e 1-*septies*, secondo e terzo periodo, del

decreto – legge n. 63/2013 che, anteriormente alla generalizzazione delle opzioni, ad opera dell'art. 121 del DL 34/2020, consentivano di poter cedere la detrazione fiscale o di optare per lo sconto sul corrispettivo con riguardo a particolari interventi "edilizi" (determinati interventi volti alla riqualificazione energetica degli edifici e di riduzione del rischio sismico).

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

L'intervento è compatibile con i principi costituzionali.

5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

Non si rilevano profili di incompatibilità con le competenze e le funzioni delle regioni a statuto ordinario e a statuto speciale.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

Si ritiene l'intervento normativo compatibile con i principi in questione.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.

È stata verificata l'assenza di rilegificazioni nonché il rispetto dei criteri di semplificazione normativa.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

Non si è a conoscenza dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

Non si è a conoscenza di giurisprudenza o giudizi di costituzionalità in materia.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.

L'intervento normativo è compatibile con l'ordinamento europeo.

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non si è a conoscenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

Non si è a conoscenza di profili di incompatibilità con gli obblighi internazionali.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.

Non si è a conoscenza di decisioni giurisprudenziali, né di giudizi pendenti dinanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee in relazione all'intervento in argomento.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Non si è a conoscenza di decisioni giurisprudenziali, né di giudizi pendenti dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione all'intervento in argomento.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

Non si hanno elementi da fornire sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Non vengono introdotte nuove definizioni normative.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.

I riferimenti normativi contenuti nel provvedimento sono correttamente riportati.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

Le norme introdotte dall'**art. 1** ricorrono alla tecnica della novella legislativa.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

L'**art. 2** del DL n. 11/2023 dispone l'abrogazione delle disposizioni di cui all'**art. 14**, commi 2-ter, 2-sexies e 3.1, nonché dell'**art. 16**, commi 1-*quinquies*, terzo, quarto e quinto periodo, e 1-*septies*, secondo e terzo periodo, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Le norme in esame non comportano la reviviscenza di disposizioni precedentemente abrogate, né tantomeno contengono interventi di interpretazione autentica.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non si è a conoscenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

Non sono previsti atti successivi attuativi.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi

Data la natura della misura, non occorre la verifica della utilizzazione/aggiornamento dei dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del decreto.

ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

SINTESI DELL'AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI

Il DL 16.2.2023 n. 11 ha previsto il blocco delle cessioni dei crediti derivanti dai *bonus* edilizi e degli sconti in fattura. Tale disposizione varrà a decorrere dal 17 febbraio 2023 (data di entrata in vigore del decreto). Al fine di garantire certezza del diritto, il decreto ha, tuttavia, previsto anche un regime transitorio per chi, in data anteriore al 17 febbraio 2023, ha già avviato i lavori.

Il medesimo decreto ha, inoltre, previsto il divieto per le pubbliche amministrazioni di acquistare i *bonus*, al fine di evitare ulteriore incremento di debito pubblico e una rideterminazione della disciplina della responsabilità solidale dei cessionari, al fine di garantire maggiore certezza tra gli operatori e favorire la propensione di questi ultimi all'acquisto dei crediti di imposta, arginando, conseguentemente, il fenomeno dei c.d. "crediti incagliati".

1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE

Le finalità principali del decreto sono l'esigenza di contrastare il proliferarsi delle frodi in ambito edilizio e l'esigenza di evitare impatti sul bilancio, evitando la formazione di nuovo debito pubblico. Sotto il primo profilo, il decreto-legge in esame si inserisce nell'ambito di una serie di interventi normativi che si sono succeduti, la cui *ratio* è stata principalmente quella di contrastare gli abusi e le condotte fraudolente nell'utilizzo dei crediti di imposta in materia edilizia ed energetica, riscontrate ad esito dell'esperienza operativa maturata dall'Amministrazione finanziaria, svolta in sinergia con la Guardia di Finanza, all'esito della quale è stato individuato un ammontare complessivo di crediti d'imposta irregolari pari a 9 miliardi, di cui circa 3,6 miliardi oggetto di sequestro da parte dell'Autorità giudiziaria. In tale ricostruzione sono ricompresi crediti irregolari pari a 2,1 miliardi di euro che, a seguito delle disposizioni introdotte dal decreto-legge n. 157 del 2021 (controlli preventivi sulle comunicazioni di cessione del credito), l'amministrazione è stata posta nelle condizioni di sospendere preventivamente e scartare.

Quale conseguenza delle frodi perpetratesi nelle cessioni dei crediti di imposta afferenti ai *bonus* edilizi ed energetici, il legislatore ha pertanto disposto – a partire dal 17 febbraio 2023 – il blocco totale delle cessioni dei crediti, prevedendo tuttavia – al fine di tutelare esigenze di certezza tra gli operatori - una specifica disciplina transitoria per gli interventi in essere. Sempre al fine di garantire maggiore certezza tra gli operatori è stato delimitato il perimetro di responsabilità solidale dei

cessionari dei crediti specificando che, eccetto i casi di dolo, la responsabilità solidale è esclusa se i cessionari dimostrano di aver acquistato il credito di imposta e di essere in possesso di documentazione relativa alle opere che hanno originato il credito di imposta.

La lotta alle frodi nelle cessioni dei crediti ha, nondimeno, determinato un rallentamento nelle cessioni dei crediti, principalmente per timore, da parte dei cessionari, di essere, loro malgrado, coinvolti in operazioni fraudolente. Il tutto in un contesto in cui i lavori edilizi si erano nel corso degli anni moltiplicati sull'intero territorio nazionale.

Le limitazioni alle cessioni dei crediti che si sono susseguite con i vari interventi legislativi¹ hanno saturato, di fatto, la capacità di acquisto dei crediti da parte dei principali soggetti acquirenti (poste e banche) e determinando la problematica dei c.d. "crediti incagliati" delle imprese, le quali si sono trovate i propri cassetti fiscali pieni di crediti.

Ulteriore finalità del decreto legge in esame è quella di evitare l'aggravio erariale gli effetti negativi sui saldi di finanza pubblica, considerato che le operazioni di cessione o sconto in fattura hanno determinato per lo Stato la nascita di un debito fiscale. A tal fine viene disposto il divieto – a far data dal 17 febbraio 2023 - per la Pubblica Amministrazione di acquistare i crediti di imposta derivanti dall'esercizio delle opzioni di cui al comma 1, lett. a) e b) dell'articolo 121 del DL 34/2020.

Il novero dei soggetti per cui vige tale divieto, secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica), comprende:

- le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni;
- le Autorità indipendenti;
- gli altri enti e soggetti individuati dall'ISTAT nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009.

Dal punto di vista finanziario relativamente agli impatti dei *bonus* edilizi sulla finanza pubblica, nel corso del 2022, il monitoraggio dei dati di consuntivo resi disponibili dall'Enea ha evidenziato un ammontare di lavori agevolabili sensibilmente superiore alle attese, con conseguenti maggiori oneri rispetto alle risorse impegnate a legislazione vigente in occasione dell'introduzione delle agevolazioni.

Nell'aggiornamento delle previsioni tendenziali di finanza pubblica incluse nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, riportato nella tabella seguente, la stima del Superbonus e degli altri bonus edilizi è stata quindi aumentata a circa 110 miliardi di euro con uno scostamento complessivo di 37,75 miliardi di euro rispetto alle previsioni iniziali sull'intero orizzonte temporale. In particolare, le previsioni nei tendenziali di bilancio relative al Superbonus 110% si attestano a 61,2 miliardi e quelle del *bonus* facciate a 19 miliardi. Per gli anni 2023-2026, i maggiori

¹ Si ricordi, *ex multis*, il DL n. 157/2021 che ha introdotto l'obbligo del visto di conformità; il DL n. 4/2022 (c.d. Decreto "Sostegni-ter"), il quale ha eliminato la cessione illimitata dei crediti, prevedendo il divieto di cessioni ulteriori e successive alla prima nonché il divieto di cessione parziale; il DL 13/2022 con il quale sono state consentite due ulteriori cessioni del credito, ma solo a favore dei "soggetti qualificati"; il DL n. 17/2022, che ha consentito alle banche di effettuare un'ulteriore cessione, ma solo a favore di propri correntisti e solo in relazione a crediti per i quali fosse già esaurito il numero delle possibili cessioni; il DL n. 50/2014 il quale ha riconosciuto alle banche, ma anche alle società appartenenti a un gruppo bancario la facoltà di cedere "sempre" il credito a favore di soggetti diversi da utenti e consumatori che abbiano stipulato un contratto di conto corrente con la banca stessa o con la società capogruppo, senza facoltà di ulteriore cessione.

oneri hanno determinato un peggioramento della previsione delle imposte dirette per importi compresi tra gli 8 e i 10 miliardi di euro in ciascun anno.

Stima dell'impatto dei bonus edilizi

	Stima iniziale	Aggiornamento	Differenza
Superbonus 110%	-36,55	-61,20	-24,65
Bonus facciate	-5,90	-19,00	-13,10
Altri	-29,87	-29,87	0,00
Totale	-72,32	-110,07	-37,75

in miliardi di euro

2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI

2.1 Obiettivi generali e specifici

Come sopra specificato, gli obiettivi principali che l'intervento normativo in esame si propone di affrontare riguardano *i)* il contrasto alle frodi perpetratesi in ambito edilizio; *ii)* l'esigenza di garantire i conti pubblici evitando un ulteriore indebitamento delle pubbliche amministrazioni *iii)* fornire maggiori certezze ai cessionari mediante un'esatta predeterminazione delle ipotesi in cui possono incorrere in responsabilità solidamente con il cedente. Più nel dettaglio:

con riferimento all'articolo 1:

- **la lett. a)** introduce all'art. 121 del DL n. 34/2020, dopo il comma 1-*quater*, il comma 1-*quinquies*, il quale esclude per le pubbliche amministrazioni la possibilità di acquistare i crediti di imposta derivanti dall'esercizio delle opzioni di cui al comma 1, lett. a) e b) del medesimo articolo 121, al fine di evitare la formazione di nuovo debito pubblico.
- **la lett. b)** introduce all'art. 121 del DL n. 34/2020, dopo il comma 6, i commi 6-*bis*, 6-*ter* e 6-*quater*, in materia di responsabilità solidale del cessionario. Nello specifico, il comma 6-*bis* dispone che, ferme le ipotesi di dolo, è esclusa la responsabilità solidale tra fornitore e cessionario qualora quest'ultimo dimostri di avere acquisito il credito di imposta e sia in possesso di documentazione - analiticamente indicata nelle lett. da a) ad i) - relativa alle opere che hanno originato il credito di imposta (es. titoli edilizi abilitativi, autocertificazioni nel caso di edilizia libera, comunicazioni all'Asl di avvio dei lavori, visti di conformità, visure catastali, fatture ecc.). Il comma 6-*ter* prevede che l'esclusione della responsabilità solidale riguarda anche i cessionari, non consumatori finali, che hanno un conto corrente attivo con la banca, essendo sufficiente in tal caso che tali soggetti si facciano rilasciare un'attestazione di possesso, da parte della banca o della diversa società del gruppo cedente, di tutta la documentazione. Infine, il comma 6-*quater* prevede che il mancato possesso di parte della documentazione non costituisce, da solo, causa di responsabilità solidale per dolo o colpa grave a carico del cessionario, il quale può fornire, con ogni mezzo, prova della propria diligenza o non gravità della negligenza. Sull'ente impositore grava l'onere della prova della sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave del cessionario, ai fini della contestazione del concorso di quest'ultimo nella violazione e della sua responsabilità solidale.

con riferimento all'articolo 2:

- il **comma 1** dispone che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto-legge (17.02.2023), non sono più consentite le opzioni per lo sconto in fattura e per la cessione del credito, di cui all'articolo 121, comma 1, lettere *a*) e *b*) del DL n. 34/2020, in relazione agli interventi, indicati nel comma 2 del medesimo art. 121, di:
 - a) recupero del patrimonio edilizio;
 - b) efficienza energetica;
 - c) adozione di misure antisismiche
 - d) recupero o restauro della facciata degli edifici esistenti
 - e) installazione di impianti fotovoltaici
 - f) installazione di colonnine per la ricarica dei veicoli elettrici
 - f-bis*) superamento ed eliminazione di barriere architettoniche
- il **comma 2** fa salvo l'esercizio delle predette opzioni in relazione alle spese sostenute ai sensi dell'art. 119 del DL n. 34/2020 se, in data anteriore al 17.2.2023:
 - a) risultati presentata la CILA per interventi diversi da quelli effettuati dai condomini, di cui all'art. 119 co. 13-*ter* del DL n. 34/2020;
 - b) risultati adottata la delibera assembleare di approvazione dei lavori e risultati presentata la CILA per gli interventi effettuati dai condomini, di cui all'art. 119 co. 13-*ter* del DL n. 34/2020;
 - c) risultati presentata l'istanza per l'acquisizione del titolo abilitativo per gli interventi comportanti la demolizione e la ricostruzione degli edifici
- il **comma 3** fa salvo l'esercizio delle predette opzioni, in relazione alle spese sostenute per gli interventi diversi da quelli di cui all'art. 119 del DL n. 34/2020, che danno diritto ad agevolazioni diverse dal *superbonus* (ad esempio, *bonus casa* del 50%, *ecobonus*, *sismabonus*, *bonus barriere* 75%) se in data anteriore all'entrata in vigore del presente decreto- legge:
 - a) risultati presentata la richiesta del titolo abilitativo, ove necessario;
 - b) oppure, per gli interventi per i quali non è prevista la presentazione di un titolo abilitativo, siano già iniziati i lavori;
 - c) risultati regolarmente registrato il contratto preliminare ovvero stipulato il contratto definitivo di compravendita dell'immobile nel caso possano competere le detrazioni acquisti di cui all'art. 16-bis co. 3 del TUIR o all'art. 16 co. 1-*septies* del DL 63/2013.
- il **comma 4** abroga le disposizioni dell'art. 14, commi 2-*ter*, 2-*sexies* e 3.1, e dell'articolo 16, commi 1-*quinquies*, terzo, quarto e quinto periodo, e 1-*septies*, secondo e terzo periodo, del decreto – legge n. 63/2013 che, anteriormente alla generalizzazione delle opzioni, ad opera dell'art. 121 del DL 34/2020, consentivano di poter cedere la detrazione fiscale o di optare per lo sconto sul corrispettivo con riguardo a particolari interventi "edilizi" (determinati interventi volti alla riqualificazione energetica degli edifici e di riduzione del rischio sismico).

2.2 Indicatori

Per il riscontro del grado sul raggiungimento degli obiettivi, dovrà tenersi conto degli effetti positivi, derivanti dalla delimitazione della responsabilità solidale per i cessionari, con conseguente riduzione

dei crediti "incagliati", nonché degli effetti positivi sul bilancio conseguenti alla cessazione delle cessioni a partire dal 17 febbraio 2023.

3. VALUTAZIONE DELL'INTERVENTO NORMATIVO

3.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari

La misura contrasta le condotte fraudolente che si sono perpetrate con riguardo alle cessioni dei crediti in materia edilizia. Al contempo, circoscrivendo il perimetro della responsabilità solidale del fornitore che ha applicato lo sconto e dei cessionari, in caso di operazioni di cessione di agevolazioni indebitamente fruite, offre agli operatori economici un quadro di maggiore certezza che potrà incidere positivamente sulla propensione all'acquisto dei crediti medesimi.

Il provvedimento in esame esplica, altresì, effetti anche in capo alle banche e alle imprese di assicurazione.

Con riguardo alla capacità delle banche di assorbire i bonus edilizi in compensazione tramite F24, dai dati a disposizione dell'Agenzia delle entrate, esaminando i dati degli stessi modelli F24 presentati nel 2022, risulta che le banche hanno versato 20,4 miliardi di euro di tributi e contributi, che possono ragionevolmente ritenersi ricorrenti e hanno utilizzato in compensazione crediti per complessivi 3,7 miliardi di euro, altrettanto ricorrenti (diversi dai bonus edilizi). Pertanto, considerando le rate dei *bonus* edilizi attualmente a disposizione delle banche per il 2023, pari a circa 9,5 miliardi di euro, risulterebbe una capacità di acquistare e assorbire in compensazione ulteriori bonus edilizi per circa 7,2 miliardi di euro su base annua (debiti ricorrenti 20,4, meno rata anno 2023 bonus edilizi 9,5, meno crediti ricorrenti 3,7).

Se si applica la stessa metodologia, per gli anni successivi le banche avrebbero una capacità di acquistare e assorbire in compensazione ulteriori bonus edilizi su base annua, in media, pari a:

- 6,9 miliardi di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026 (debiti ricorrenti 20,4, meno rata media anni 2024/2026 bonus edilizi 9,8, meno crediti ricorrenti 3,7);
- 15 miliardi di euro per ciascuno degli anni dal 2027 al 2031 (debiti ricorrenti 20,4, meno rata media anni 2027-2031 bonus edilizi, 1,7 meno crediti ricorrenti 3,7).

Resta fermo che, per valutare la reale capacità delle banche di acquistare e assorbire ulteriori bonus edilizi, sarebbe necessario conoscere anche l'ammontare dei crediti relativi a pratiche in corso di lavorazione, che, come già detto tuttavia, non è noto all'Amministrazione finanziaria.

Con riferimento alla capacità delle compagnie di assicurazione di assorbire i bonus edilizi in compensazione tramite F24, dai dati a disposizione dell'Agenzia delle entrate, esaminando i dati degli modelli F24 presentati nel 2022, risulta che le compagnie di assicurazione hanno versato 13,5 miliardi di euro di tributi e contributi, che possono ragionevolmente ritenersi ricorrenti e hanno utilizzato in compensazione crediti per complessivi 2,3 miliardi di euro, altrettanto ricorrenti (diversi dai *bonus* edilizi). Pertanto, considerando le rate dei *bonus* edilizi attualmente a disposizione delle compagnie di assicurazione per il 2023, pari a 1,0 miliardi di euro (1.018,5 milioni di euro), risulterebbe una capacità di acquistare e assorbire in compensazione ulteriori bonus edilizi per 10,2 miliardi di euro su base annua (debiti ricorrenti 13,5, meno rata anno 2023 bonus edilizi 1,0, meno crediti ricorrenti 2,3).

Se si applica la stessa metodologia, per gli anni successivi le compagnie di assicurazione avrebbero una capacità di acquistare e assorbire in compensazione ulteriori bonus edilizi su base annua, in media, pari a:

- 10,2 miliardi di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026 (debiti ricorrenti 13,5, meno rata media anni 2024/2026 bonus edilizi 1,0, meno crediti ricorrenti 2,3);
- 11,2 miliardi di euro per ciascuno degli anni dal 2027 al 2031 (debiti ricorrenti 13,5, meno crediti ricorrenti 2,3), tenuto conto che, per tale periodo, le rate dei bonus edilizi attualmente in capo alle compagnie di assicurazione sono pressoché trascurabili.

Per completezza si evidenzia che:

- le compagnie di assicurazione che finora hanno acquistato e mantenuto in portafoglio bonus edilizi sono in numero contenuto rispetto al totale (15 compagnie su 120 soggetti con debiti ricorrenti annui maggiori di 5 milioni di euro) e nessuna ha esaurito la capacità di acquistare e compensare bonus edilizi;
- alcune compagnie di rilevanti dimensioni, pur avendone in teoria la capacità, non risultano finora aver acquistato e mantenuto in portafoglio bonus edilizi;
- anche le compagnie di assicurazione potrebbero cedere i bonus edilizi acquistati ad altri soggetti qualificati (banche, società appartenenti a gruppi bancari e intermediari finanziari).

Si sottolinea che nel settore delle assicurazioni operano anche compagnie straniere che potrebbero avere una scarsa propensione ad acquistare bonus edilizi. Anche in questo caso, si evidenzia, infine, che all'Amministrazione finanziaria non è noto l'ammontare delle operazioni in corso di lavorazione da parte delle assicurazioni.

Fermo restando che l'Amministrazione finanziaria non conosce i dati delle operazioni di cessione non ancora concluse e, quindi, non ancora comunicate alla "Piattaforma per la cessione dei crediti" e considerato quanto emerso dall'analisi dei dati sopra esposti, si può ragionevolmente ritenere che le rate annuali dei crediti in capo alle imprese del settore delle costruzioni, potrebbero essere assorbite dal sistema bancario e assicurativo.

Dal punto di vista dei lavori agevolati, in sede di valutazione del provvedimento è stato confermato l'ammontare complessivo senza stimare conseguentemente variazioni in termini di effetti finanziari. Tale scelta è stata effettuata in un'ottica prudenziale rinviando la modifica delle previsioni di Bilancio in occasione della predisposizione del Documento di economia e finanza che terrà conto anche degli ultimi dati di monitoraggio forniti dall'ENEA.

3.2 Impatti specifici

Si riporta la eventuale valutazione dei seguenti impatti:

A. Effetti sulle PMI (Test PMI)

Non si è a conoscenza di valutazioni sui citati effetti. Si evidenzia come le misure riguardano tutte le imprese e, quindi, anche le piccole e medie imprese.

B. Effetti sulla concorrenza

La norma non ha alcuna incidenza negativa sul corretto funzionamento del mercato concorrenziale e sulla competitività imprenditoriale del paese.

C. Oneri informativi

Non sono previsti oneri informativi.

D. Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea

I livelli minimi di regolazione europea risultano rispettati.

4. MODALITÀ DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO

4.1 Attuazione

Il provvedimento non prevede l'emanazione di disposizioni di attuazione.

4.2 Monitoraggio

Il controllo e il monitoraggio degli effetti delle disposizioni in esame sono effettuati dall'Agenzia delle entrate, attraverso gli ordinari strumenti a disposizione, basati sui dati delle dichiarazioni e delle banche dati nella disponibilità della stessa.

Inoltre, va evidenziato che la disciplina originaria della cessione dei crediti di imposta in materia edilizia, di cui al citato art. 121 del decreto-legge n. 34/2020, è stata oggetto di diversi interventi normativi, adottati, principalmente, con la finalità di attuare un efficace presidio antifrode nell'ambito delle agevolazioni fiscali.

Tale ambito è stato, invero, fortemente inciso da fenomeni di frode di entità particolarmente rilevante. Al fine di reprimere il fenomeno della creazione di crediti inesistenti l'Agenzia delle entrate ha attivato un'apposita task-force in sinergia con la Guardia di Finanza. Grazie all'attività di analisi, l'Agenzia ha concentrato l'attenzione sulle operazioni che presentavano indici di rischio significativi, riuscendo a intercettare operazioni fraudolente. Tuttavia, la normativa previgente al decreto-legge 11 novembre 2021, n. 157, non consentiva un sistematico controllo preventivo da parte dell'Amministrazione finanziaria.

L'Agenzia ha comunicato le ipotesi di reato riscontrate alle competenti autorità giudiziarie (ad esempio, false comunicazioni alla Piattaforma per la cessione dei crediti, indebite compensazioni, violazioni in materia di riciclaggio, ecc.). Le successive indagini sono state delegate alla Guardia di Finanza che, in alcuni contesti, ha avviato anche autonome investigazioni.

L'Autorità giudiziaria, condividendo gli esiti delle analisi svolte dall'Agenzia e dalla Guardia di Finanza, ha successivamente sottoposto a sequestro i crediti ceduti nell'ambito delle frodi riscontrate, impedendo nella gran parte dei casi il loro utilizzo da parte dei soggetti cessionari, acquirenti dei relativi crediti.

Fino ad oggi, l'attività di analisi e controllo ha consentito all'Agenzia delle entrate e alla Guardia di Finanza di individuare un ammontare complessivo di crediti d'imposta irregolari pari a 9 miliardi, di cui circa 3,6 miliardi oggetto di sequestro da parte dell'Autorità giudiziaria.

In tale ricostruzione sono ricompresi crediti irregolari pari a 2,1 miliardi di euro che, a seguito delle disposizioni introdotte dal decreto-legge n. 157 del 2021 (controlli preventivi sulle comunicazioni di cessione del credito), l'amministrazione è stata posta nelle condizioni di sospendere preventivamente e scartare. Al riguardo, si evidenzia che, nell'ambito del contesto normativo originario, la possibilità di comportamenti fraudolenti risultava sensibilmente agevolata dall'assenza di limitazioni legate al numero delle cessioni e alla tipologia dei cessionari, dalla possibilità di cessioni parziali del credito originario, nonché dalla mancanza di un codice univoco di identificazione di ciascun credito oggetto di successiva cessione. Tale particolare struttura normativa ammetteva, quindi, la facoltà di cedere un credito fittizio innumerevoli volte, creando una distanza anche notevole tra l'asserito beneficiario

(primo cedente) e il cessionario (utilizzatore finale), nonché di frazionarlo in più parti, che potevano essere oggetto di svariate successive cessioni a terzi, rendendo così assai difficoltosa la ricostruzione a ritroso del flusso originario.

Pertanto, nel tempo si è intervenuti a più riprese con contromisure e correttivi normativi, quali, per esempio:

- il visto di conformità (che attesta la sussistenza dei presupposti che danno diritto alla detrazione d'imposta) e l'asseverazione della congruità dei prezzi da parte di professionisti abilitati, sono stati resi obbligatori in tutti i casi di cessione o sconto in fattura dei bonus edilizi (in precedenza, tali requisiti erano richiesti solo per il Superbonus);

- sono stati messi a disposizione dell'Agenzia delle entrate strumenti di controllo più efficaci (controlli preventivi), con meccanismi di sospensione della fruizione dei crediti ceduti in presenza di determinati profili di rischio; in precedenza, l'Agenzia non disponeva di tutti i poteri di intervento in via preventiva, ma poteva, ai meri fini fiscali, solo agire *ex post*, con il rischio di non riuscire più a recuperare le somme indebitamente percepite;

- sono state introdotte limitazioni al numero delle cessioni e alla platea dei potenziali cessionari;

- sono state vietate le cessioni parziali dei crediti ed è stata prevista la tracciabilità delle cessioni con l'attribuzione, a ciascuna rata annuale in cui sono suddivisi i bonus edilizi, di un codice identificativo univoco che consente di ricostruire puntualmente la circolazione del credito. In particolare, al fine di un controllo preventivo sulle cessioni attraverso la "Piattaforma cessione crediti", accessibile dall'area riservata del sito internet dell'Agenzia delle Entrate, i soggetti titolari di crediti d'imposta cedibili possono comunicare all'Agenzia l'eventuale cessione dei crediti a soggetti terzi, ai sensi delle disposizioni pro tempore vigenti. La piattaforma, a cui il contribuente accede tramite l'autenticazione con identità digitale (Spid, Cie o Cns), presenta diverse funzioni:

- 1) monitoraggio crediti, avente funzione consultiva, che evidenzia il riepilogo dei crediti, distinto per tipologia (bonus casa, ecobonus, sismabonus, superbonus, ecc.) e anno di riferimento

- 2) cessione crediti/sconti.

- 3) accettazione crediti/sconti, nella cui sezione è possibile esercitare l'opzione irrevocabile, relativamente ai crediti tracciabili, di utilizzare i crediti (o anche le singole rate tracciate dal codice univoco) in compensazione nel modello F24;

- 4) lista movimenti. In essa è possibile consultare ed esportare la lista delle comunicazioni di cessione dei crediti in cui risulta come cedente o cessionario e le eventuali operazioni successive intervenute.

L'aggiornamento della piattaforma recepisce le nuove disposizioni in materia di tracciamento dei crediti. A partire dalle cessioni del credito comunicate all'Agenzia delle Entrate a partire dal 1° maggio 2022, ad ogni rata annuale cedibile viene assegnato un codice univoco. Il codice viene assegnato già dalla prima opzione di cessione, in modo da attuare la disposizione che vieta le cessioni parziali successive alla prima (articolo 121, comma 1-*quater*, DL 34/2020). Lo spartiacque del 1° maggio 2022 - data di comunicazione dell'opzione di cessione all'agenzia, da cui discende la disciplina applicabile - è evidenziato in piattaforma, che ora distingue i crediti «tracciati» da quelli «non tracciati».



19PDL0027440