



**Camera dei Deputati Commissione VI Finanze Parere sul Disegno di Legge:  
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**

**Atto Camera n. 889**

**27 febbraio 2023**

**Autore**

**Avv. Francesco Luongo**

**Portavoce Nazionale Movimento Difesa del Cittadino**

## Camera dei Deputati Commissione VI Finanze Parere sul Disegno di Legge: 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

---

Onorevoli Deputati,

la scrivente Associazione di consumatori partecipa innanzitutto il sentito ringraziamento per la richiesta di un contributo ai lavori pervenutaci da questa Commissione su un Disegno di Legge di grande importanza per l'economia del Paese e di rilevante impatto sul patrimonio immobiliare dei cittadini e, a tale scopo, partecipa il presente parere e correlate proposte di emendamento del testo.

### Chi siamo

Il Movimento Difesa del Cittadino (MDC) nasce nel 1987, con l'obiettivo di promuovere la tutela dei diritti dei cittadini, informandoli e dotandoli di strumenti giuridici di autodifesa.

MDC è un'Associazione rappresentativa a livello nazionale degli interessi diffusi degli utenti iscritta nel Registro di cui all'art. 137 del Codice del Consumo presso il Ministero delle Imprese e del Made in Italy e membro del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti.

Tra i nostri obiettivi statutarci ricordiamo:

- a) *la rappresentanza degli interessi dei cittadini consumatori ed utenti in tutte le sedi previste dalle leggi comunitarie, nazionali e regionali*
- b) *la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni, anche al fine di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio nel rispetto dei principi di economicità, qualità e*

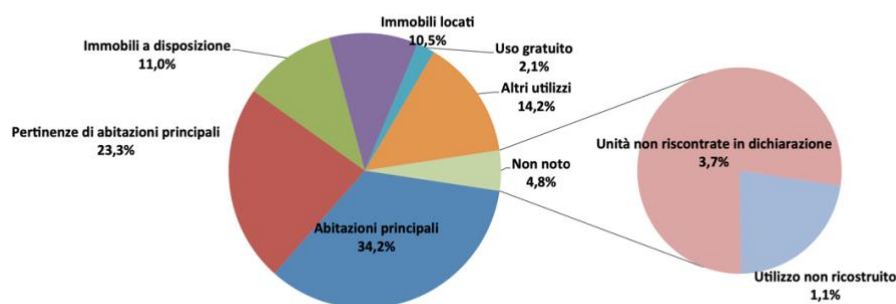
*corretta gestione delle risorse economiche contro ogni forma di abuso, spreco di risorse pubbliche e corruzione;*

## L'importanza della casa nel patrimonio delle famiglie italiane

Secondo il rapporto Banca d'Italia-Istat, a fine 2020 la ricchezza netta delle famiglie italiane ammontava a 10.010 miliardi di euro, 8,7 volte il loro reddito disponibile, per una crescita dell'1% (circa 100 miliardi) a confronto del 2019.

La casa, che ha costituito da sempre la principale forma di investimento delle famiglie, rappresenta quasi la metà della ricchezza lorda, per un valore di 5.163 miliardi di euro.

Figura 1.1 – Utilizzi degli immobili di proprietà di persone fisiche




Lo stock di attività non finanziarie delle famiglie è costituito per il 54% dalle abitazioni, per il 21% dagli immobili non residenziali e per il 9% dalle altre opere del genio civile. Gli altri beni di capitale fisso, materiale e immateriale, rappresentano il 9% del totale, le scorte il 4% e i terreni coltivati meno del 3%.

Il 93% delle abitazioni è detenuto dal settore delle famiglie.

Le abitazioni costituiscono l'84% delle attività reali del settore; gli altri immobili pesano per l'11%, mentre i beni strumentali utilizzati a fini produttivi dalle piccole imprese rappresentano poco più dell'1% del loro patrimonio<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> <https://www.istat.it/it/files//2021/07/Ricchezza-non-finanziaria.pdf>



**ATTIVITÀ NON FINANZIARIE PER SETTORE ISTITUZIONALE**  
Anno 2019, milioni di euro e variazioni percentuali

Attività	Totale economia	Società non finanziarie	Società finanziarie	Amministrazioni pubbliche	Famiglie	Famiglie consumatrici
Abitazioni	5.587.568	352.654	9.706	47.234	5.177.974	4.525.799
Immobili non residenziali	2.183.365	1.097.081	108.537	311.369	666.378	-
Altre opere e miglioramenti terreni	979.117	381.607	-	565.461	32.049	-
Altri beni di capitale fisso	961.753	743.862	10.206	123.624	84.061	-
Scorte	403.494	381.565	25	3.275	18.629	-
Terreni coltivati	261.557	19.689	38	10.658	231.173	52.680
<b>Totale</b>	<b>10.376.855</b>	<b>2.976.459</b>	<b>128.513</b>	<b>1.061.620</b>	<b>6.210.263</b>	<b>4.578.479</b>
Consumi durevoli	553.037	-	-	-	553.037	553.037
			<b>2019/2018</b>			
Abitazioni	-0,2	-2,3	3,8	-0,6	-0,0	-0,1
Immobili non residenziali	-0,6	-1,1	7,4	0,3	-1,5	-
Altre opere e miglioramenti terreni	-0,5	-1,4	-	0,2	-2,7	-
Altri beni di capitale fisso	1,9	2,2	3,7	1,5	-0,4	-
Scorte	-0,3	-0,3	0,4	5,6	-1,0	-
Terreni coltivati	-0,3	-0,3	-0,4	-0,3	-0,3	-0,2
<b>Totale</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,4</b>	<b>6,8</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,1</b>
Consumi durevoli	1,5	-	-	-	1,5	1,5

## La necessità della riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare delle famiglie italiane e di adeguate politiche di sostegno fiscale alle famiglie con redditi medio bassi

Il settore edilizio è tra i maggiori responsabili del cambiamento climatico: secondo il vecchio *Piano nazionale integrato Energia e Clima*<sup>2</sup>, incide per il 17,4% sulle emissioni totali in atmosfera, non solo a causa dell'uso di fonti fossili, ma anche per via delle forti dispersioni di calore.

In Italia, ci sono oltre 14milioni di abitazioni residenziali, di cui solo il 12,8% è considerato da Istat patrimonio storico.

Di questi 9,7 milioni di edifici sono nelle classi energetiche E, F o G. ovvero il 75% del patrimonio edilizio residenziale su cui sarebbe necessario e urgente intervenire in vista degli imminenti nuovi obblighi attuativi previsti dalla UE nell'ambito del programma Fit for 55%<sup>3</sup>

Per raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione al 2030, si stima che occorrerebbe intervenire<sup>4</sup> in maniera strutturale per riqualificare oltre 93 mila condomini l'anno a partire dal 2022.

Se a questa riconversione si aggiungesse anche quella degli altri alloggi, tra abitazioni unifamiliari e indipendenti stimabili in oltre 900 mila case, in otto anni si

<sup>2</sup> [https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/PNIEC\\_finale\\_17012020.pdf](https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/PNIEC_finale_17012020.pdf)

<sup>3</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>

ridurrebbero ben 29,2 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> e 14,55 miliardi di mc di gas fossile, pari al 19,4% degli attuali consumi totali del Paese.

La transizione ecologica impone un nuovo modello economico e sociale ma deve partire dalla considerazione degli scenari attuali.

Il reddito netto medio delle famiglie italiane è di 32.812 euro annui nel 2020. Gli interventi di sostegno (reddito di cittadinanza e altre misure straordinarie) ne hanno limitato il calo (-0,9% in termini nominali, -0,8% in termini reali)<sup>4</sup>.

La contrazione complessiva dei redditi familiari rispetto al 2007, anno che precede la prima crisi economica del nuovo millennio, resta ancora notevole, con una perdita in termini reali pari in media al 6,2%.

La contrazione è pari a -10,2% al Centro, a -7,8% nel Mezzogiorno, a -4,8% nel Nord-est e a -3,4% nel Nord-ovest.

A fronte di redditi sempre più bassi, di un tasso di inflazione a doppia cifra pari all'11,6% a dicembre 2022 non si condivide la scelta del Governo di eliminare drasticamente le agevolazioni previste dal Decreto Legge n. 34/2020 (Decreto Rilancio).

Il cosiddetto *Superbonus* è di fatto l'unica politica di efficienza energetica esistente in Italia ed è classificato come misura *climate-related*, e in quanto tale contribuisce a soddisfare la richiesta che almeno il 37 per cento delle misure del PNRR sia destinato a promuovere la transizione verde.

Secondo le stime ufficiali, il superbonus ridurrà le emissioni di CO<sub>2</sub> di circa 0.677 milioni di tonnellate a partire dal 2027 .

L'articolo 121 del decreto legge 34 del 2020 aveva introdotto la possibilità per il contribuente di avvalersi dell'opzione per la cessione del credito o per lo sconto in fattura per la quasi totalità degli interventi edilizi per cui è riconosciuto un credito di imposta.

La norma prevedeva che i soggetti che sostengono, negli anni 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024, (solo per il superbonus dal 1° gennaio 2022 al 31 dicembre 2025;) le spese

---

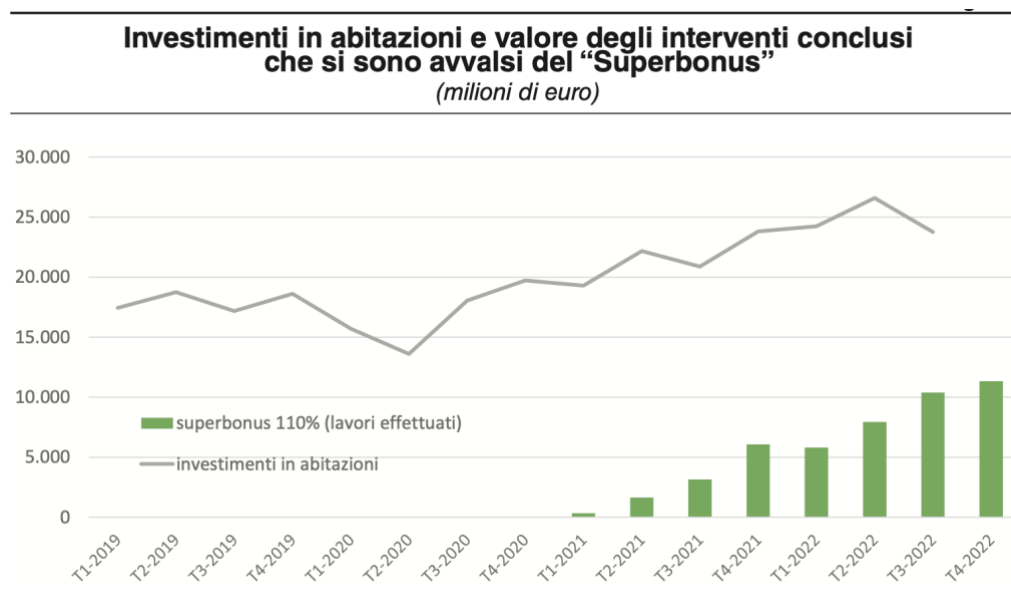
<sup>4</sup> <https://www.istat.it/it/archivio/275630>

per interventi edilizi sopra citati potessero optare, in luogo dell'utilizzo diretto della detrazione spettante, alternativamente:

a) *per un contributo, sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto, fino a un importo massimo pari al corrispettivo stesso, anticipato dai fornitori che hanno effettuato gli interventi e da questi ultimi recuperato sotto forma di credito d'imposta, di importo pari alla detrazione spettante, cedibile dai medesimi ad altri soggetti, compresi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari, senza facoltà di successiva cessione;*

b) *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*

L'ultimo report dell'Agenzia Nazionale per l'Energia – ENEA, pubblicato nel Dicembre 2022<sup>5</sup>, conferma che con un importo complessivo di oltre 625 miliardi di Euro ammessi a detrazione, il Superbonus ha rappresentato, infatti, un importante volano per la ripresa economica.



Fonti: Istat, Conti nazionali (per gli investimenti), ed ENEA

L'ammontare complessivo degli investimenti ammessi a detrazione è stato distribuito in tutte le regioni italiane con un deciso incremento di interventi strutturali

per l'efficienza energetica, il risparmio energetico e l'ammodernamento del patrimonio edilizio.

Da notare che la stessa Banca d'Italia ha dichiarato in sede di audizione alla Commissione VI finanze e Tesoro del Senato che: *utilizzando tecniche econometriche basate sull'analisi controfattuale, che circa la metà degli investimenti che hanno beneficiato del Superbonus abbiano carattere aggiuntivo (non si sarebbero cioè verificati in assenza dell'incentivo).*



### Super Ecobonus 110%

31 gennaio 2023

		Totale nazionale			
			% lavori realizzati	% edifici	% Invest.
N. di asseverazioni		372.303			
Totale investimenti ammessi a detrazione		65.239.761.123,23 €			
Totale investimenti per lavori conclusi ammessi a detrazione		49.740.470.777,91 €	76,2%		
Detrazioni previste a fine lavori		71.763.737.235,55 €			
Detrazioni maturate per i lavori conclusi		54.714.517.855,70 €	Onere a carico dello Stato		
di cui	<b>Condomini</b>				
	N. di asseverazioni condominiali	51.247		13,8%	
	Tot. Inv. Condominiali	30.486.420.142,13 €			46,7%
	Tot. Lavori Condominiali realizzati	21.517.108.642,86 €	70,6%		
	<b>Edifici unifamiliari</b>				
	N. di asseverazioni in edifici unifamiliari	215.105		57,8%	
	Tot. Inv. in edifici unifamiliari	24.488.771.857,60 €			37,5%
	Tot. Lavori in edifici unifamiliari realizzati	19.538.178.326,94 €	79,8%		
	<b>U.I. funzionalmente indipendenti</b>				
	N. di asseverazioni in unità immob. Indipendenti	105.945		28,5%	
	Tot. Inv. in unità immob. indipendenti	10.263.728.714,41 €			15,7%
	Tot. Lavori in unità immob. indipendenti realizzati	8.684.509.039,98 €	84,6%		
		<b>Investimento medio</b>			
<b>Condomini</b>		<b>594.891,80 €</b>			
<b>Edifici unifamiliari</b>		<b>113.845,67 €</b>			
<b>U.I. funzionalmente indipendenti</b>		<b>96.877,90 €</b>			

Come emerso da una inchiesta del Il Sole 24 ore il decreto 11/2023 in vigore da venerdì, 17 febbraio, stoppando cessioni di crediti e sconti in fattura a partire da quella data, ha creato di colpo una nuova categoria di contribuenti definiti quali "esodati del Superbonus", che hanno impegnato risorse per inseguire le agevolazioni e trovano ora la strada sbarrata.

Tra le criticità appare utile riportare:

*...c'è chi ha puntato sull'installazione di un impianto fotovoltaico da 27mila euro, versando un acconto a luglio 2022, e puntando sullo sconto in fattura del 50%, ma ha visto le operazioni di montaggio rinviate via via fino alla prossima settimana: niente più sconto di 13.500euro, perché i lavori non sono iniziati entro il 16 febbraio. Non potendo "scaricare" il bonus*

sull'impresa, il proprietario dovrà verosimilmente ridiscutere le condizioni della fornitura. E contare sulla propria capienza fiscale, con il rischio di perdere parte dell'agevolazione;

...altri casi riguardano le compravendite immobiliari. C'è chi a ottobre 2022 ha prenotato un appartamento in ricostruzione con diritto al sismabonus, e credeva di essersi assicurato lo sconto in fattura. A causa di alcuni ritardi in cantiere, però, ha siglato il preliminare d'acquisto il 2 febbraio scorso e non l'ha registrato entro il 16: niente più sconto di 81.600 euro, perché la firma del compromesso non vale

### **Le proposte di modifica al D.L. 11/23**

In base alle premesse svolte nel presente documento preliminarmente il Movimento Difesa del Cittadino, nell'appoggiare le proposte formulate dalle altre Associazioni dei consumatori nell' audizione odierna, ritiene opportuno in via ulteriore e preliminare proporre in sede di conversione del Decreto 11/23 la deroga al blocco delle misure della cessione del credito e dello sconto in fattura per le aree terremotate.

Tali agevolazioni restano fondamentali per favorire l'economia e promuovere concretamente la ricostruzione e la ristrutturazione energetica del patrimonio edilizio delle zone colpite da terremoti.

Più ancora si reputa doveroso intervenire con urgenza sul tema dei cosiddetti *esodati del superbonus* ovvero le imprese, banche, professionisti e contribuenti con i crediti d'imposta rimasti incagliati nei cassetti fiscali che si attesterebbero tra i 19 e i 20 miliardi di euro.

E' opportuno pertanto dare seguito immediato alle proposte di compensazione fra crediti e debiti fiscali tramite gli F24.

Considerando tuttavia che non tutti i cittadini sono capienti dal punto di vista fiscale per cui gli sarebbe di fatto impedito l'accesso alla misura legittimamente dovuta la scrivente associazione ritiene necessario che una quota dell'ammontare venga fatta oggetto di una operazione di cartolarizzazione svolta per tramite di uno o più soggetti finanziari che emettano i titoli sul mercato con procedure trasparenti.



Si guarda con favore anche alla acquisizione di un ulteriore pacchetto di crediti “incagliati” da parte di SACE e Cassa Depositi e Prestiti al fine di completare il quadro di ammortizzazione dei cosiddetti incagli in modo più sostenibile.

Siamo favorevoli alla l’eliminazione dell’esclusione delle Casse di previdenza professionali dall’acquisto dei crediti, l’estensione della garanzia Sace ai professionisti la proroga dei termini per il completamento delle opere

Nell’ultima indagine Istat su “Reddito e condizioni di vita” in Italia<sup>6</sup> è indicato che circa il 76% dei redditi lordi individuali non supera i 30mila euro annui.

La metà dei redditi lordi individuali è compresa fra 10mila e 30mila euro l’anno. Oltre un quarto è sotto i 10mila euro e soltanto il 3,7% supera i 70mila euro.

Le agevolazioni dello sconto in fattura e della cessione de credito hanno permesso anche alle famiglie con redditi medio bassi di accedere alla misura.

Secondo una recente analisi di Nomisma<sup>7</sup> sono stati 1,7 milioni gli italiani con reddito medio-basso ad aver beneficiato del provvedimento da quando è stato varato a conferma del fatto che la misura ha reso possibile l’accesso alla riqualificazione profonda delle proprie unità abitative a una porzione di popolazione meno abbiente che, altrimenti, non ne avrebbe usufruito.

Quanto sopra impone di prevedere la conferma del meccanismo dello sconto in fattura e della cessione del reddito ai redditi più bassi, ai condomini popolari e agli incapienti, che altrimenti non riuscirebbero ad anticipare il 100% delle somme o a godere delle detrazioni.

E’ opportuno rammentare anche i dati del Dipartimento per la transizione ecologica, secondo cui a fine 2020 erano stati presentati quasi 40mila progetti per la riqualificazione energetica degli edifici, ma solo il 10% di essi era stato finanziato.

Lo sconto in fattura e la cessione del credito possono quindi essere strumenti efficaci per accelerare il processo e rendere più accessibile il superbonus a un maggior numero di persone.

---

<sup>6</sup><https://www.istat.it/it/files//2022/10/Condizioni-di-vita-e-reddito-delle-famiglie-2020-2021.pdf>

<sup>7</sup><https://www.nomisma.it/superbonus-nomisma-comunicato-stampa/>

In particolare, lo sconto in fattura permette ai contribuenti di ottenere un vantaggio economico immediato, riducendo l'impatto finanziario delle opere di riqualificazione.

Allo stesso tempo, la cessione del credito consente a chi non ha la disponibilità finanziaria necessaria di beneficiare del superbonus, cedendo a terzi il credito d'imposta maturato.

La misura del Superbonus va certamente riordinata e fatta oggetto di correttivi che non possono eludere la necessità di un riordino complessivo del sistema degli incentivi alla riqualificazione edilizia necessaria al nostro Paese in funzione degli improcrastinabili impegni assunti in sede UE con la prossima attuazione del pacchetto Fit for 55% sulle “case green” secondo cui entro il 1° gennaio 2030 tutti gli immobili residenziali dovranno raggiungere almeno la classe energetica E; entro il 2033 la classe D per arrivare nel 2050 a zero emissioni. Le scadenze si riferiscono a tutti gli immobili residenziali.

Si spera di aver fornito con il presente documento utili spunti di riflessione alla Commissione ai fini delle modifiche ed integrazioni alla norma.