

SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione V^a (Programmazione economia e Bilancio)

Ddl S. 2505, recante conversione in legge del Decreto-Legge n. 4/2022, “*Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all’emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico*”

**Audizione del vicepresidente di Confprofessioni
notaio Claudia Alessandrelli**

Roma, 14 febbraio 2022

1. Premessa

Ringraziamo il Presidente e gli Onorevoli Senatori per l’invito a partecipare a questa audizione sul DL 4/2022 (c.d. “Sostegni ter”) contenente “*Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all’emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico*”.

Il Decreto in oggetto si compone di 33 articoli e contiene norme molto eterogenee tra loro con l’obiettivo principale di intervenire a sostegno dei settori che sono stati chiusi a seguito della pandemia o ne sono stati fortemente danneggiati, a riprova della circostanza che a 24 mesi dall’inizio dello stato di emergenza non può dirsi ancora avvenuto il passaggio dall’economia di “eccezione” ad una riconquistata normalità. Vengono previste, inoltre, una serie di misure urgenti per il contenimento dei costi dell’energia elettrica, anche per far fronte al caro-bollette attraverso un intervento mirato a sostenere il mondo delle imprese.

Questa audizione costituisce l’occasione per soffermarci, in particolare, su una misura contenuta nel Decreto, che all’art. 28, attraverso il divieto di cessione multipla dei crediti d’imposta derivati da lavori di riqualificazione energetica e di messa in sicurezza degli edifici, incide sulla normativa connessa al Superbonus 110% ed agli altri bonus edilizi, cambiando le regole in corsa per l’undicesima volta nell’arco di 20 mesi da quando è stato emanato il DL Rilancio 34/2020, tenuto conto che le ultime modifiche in tale ambito sono state apportate recentemente, a fine dicembre, con la legge di Bilancio 2022.

Preliminarmente, al fine di comprenderne la genesi, è opportuno inquadrare il predetto art. 28 nel contesto operativo e normativo in cui tale disposizione si inserisce.

2. Il contesto operativo e lo stato dell'arte normativo prima dell'emanazione del Decreto Sostegni ter, con particolare riferimento alla legge di Bilancio 2022 ed al Decreto Antifrodi

Dalla sua istituzione, nel 2020, è stato registrato un aumento esponenziale del ricorso al Superbonus 110%. In base ai dati diramati da ENEA, a novembre 2020 si contavano solo 193 interventi; a febbraio 2021 se ne erano registrati 3.100, per un valore di investimenti ammessi a detrazione pari a circa 340 milioni di euro; quindi, al 31 gennaio 2022, gli interventi edilizi incentivati ammontano a complessivi 107.588, per circa 18.3 miliardi complessivi di investimenti che porteranno a detrazioni per oltre 20 miliardi. Sono 16.348 i lavori condominiali avviati (su un totale di 1.200.000 edifici condominiali esistenti in Italia) per 8.8 miliardi circa di investimenti, che rappresentano il 48,1% del totale degli investimenti, mentre i lavori negli edifici unifamiliari e nelle unità immobiliari funzionalmente indipendenti sono rispettivamente 56.342 (il 33,6% del totale investimenti, per un importo pari a circa 6 miliardi) e 34.895 (il 18,3% del totale degli investimenti).

Considerando che gli stessi dati ENEA evidenziano che il 110% sia divenuto effettivo solo dopo la legge di semplificazione di conversione del DL 77/2021 si può affermare che oggi si è rimesso in moto un movimento che ristagnava dal lontano 2007. Infatti vi sono circa 108 mila cantieri che sono in esecuzione in Italia, producendo di conseguenza l'avvio di un indotto di rilevante portata che incide direttamente sul PIL in maniera molto significativa.

A tale proposito, al fine di consolidare lo slancio che l'incentivo può ulteriormente imprimere alla rigenerazione e riqualificazione del patrimonio edilizio nazionale, sia dal punto di vista strutturale che di efficientamento energetico, al rilancio economico e sociale del Paese, anche sotto forma di impatto occupazionale di nuove assunzioni e di stabilizzazione di lavori precari, ed al contempo, per scongiurare il rischio che i risultati attesi possano essere vanificati dalla impossibilità di portare a termine i lavori già iniziati (con cantieri in stallo e lavori incompiuti) e/o far partire nuovi cantieri, la legge di Bilancio 2022, recependo numerose delle istanze di Confprofessioni, è nuovamente intervenuta sul Decreto Rilancio 34/2020, prorogando e modificando la disciplina delle agevolazioni fiscali in materia edilizia, dal Superbonus 110% ai bonus ordinari, riscrivendo il calendario delle scadenze e rimodulando la misura.

Inoltre, la legge di Bilancio 2022, recependo interamente il decreto Antifrodi 157/2021 emanato nel mese di novembre 2021, ha sancito l'obbligo di produrre il visto di conformità e l'asseverazione di congruità delle spese sostenute, già previsto per il Superbonus utilizzato tramite le opzioni alternative dello sconto in fattura e della cessione del credito di imposta, nell'ipotesi in cui la detrazione del Superbonus sia utilizzata in dichiarazione dei redditi (ad eccezione del caso in cui venga utilizzata la dichiarazione precompilata o che la stessa sia presentata tramite un sostituto d'imposta), e per tutti i bonus fiscali indicati all'art. 121, comma 2 del Decreto Rilancio (ristrutturazione edilizia, bonus facciate, Ecobonus, Sismabonus) che utilizzano le opzioni alternative dello sconto in fattura e della cessione del

credito di imposta, oltre che prevedere poteri di controllo preventivo dell'Agenzia delle Entrate.

È noto che il Decreto Antifrodi (trasfuso nella Legge di Bilancio) è nato per far fronte all'urgente emergenza sorta nel mese di novembre 2021, allorché nel nostro Paese si è scoperto il vaso di Pandora: oltre 800 milioni di euro di crediti di imposta fittizi prodotti, ceduti o utilizzati per indebite compensazioni; una cifra enorme, pari quasi al 30% dei crediti all'epoca ceduti, e che ha costretto il Governo a correre velocemente ai ripari. Nelle more, gli 800 milioni sono diventati 4 miliardi di euro ad inizio anno, su un totale di circa 20 miliardi di euro scambiati sulla piattaforma dell'Agenzia delle Entrate, di cui il 30% circa relativo a cessioni e sconti in fattura legati agli interventi del 110% e la restante parte per tutti i bonus edilizi.

Ciò che è emerso dalle indagini è una anomala «circularità» dei crediti – creati sulla base di lavori edili mai effettivamente realizzati ovvero fittiziamente realizzati – che passano freneticamente di società in società e verso persone fisiche, il più delle volte nullatenenti, senza una plausibile giustificazione, se non quella di occultarne l'origine illecita, per giungere alla fine alla monetizzazione presso intermediari finanziari.

Di qui l'esigenza per il Legislatore, dopo il Decreto Antifrodi 2022, di imporre un ulteriore giro di vite sulla cedibilità dei crediti inserita nel decreto Sostegni ter, attraverso la modifica dell'art. 121 del Decreto Rilancio, al fine di avversare frodi carosello e operazioni di riciclaggio.

3. L'articolo 28 del Decreto Sostegni ter

Il DL Sostegni ter 4/2022, in vigore dal 27 gennaio 2022, tra le altre misure, all'art. 28 interviene in maniera chirurgica sugli articoli 121 e 122 del DL n. 34 del 2020 (c.d. Decreto Rilancio), rispettivamente in materia di opzione per la cessione o per lo sconto in luogo delle detrazioni fiscali e di cessione dei crediti d'imposta riconosciuti da provvedimenti emanati per fronteggiare l'emergenza da COVID-19, inserendo il **divieto di cessione multipla dei crediti d'imposta derivati con il Superbonus e con gli altri bonus edilizi, sia nella modalità di cessione del credito di imposta da parte del committente sia da parte dell'impresa nel caso in cui il committente opti per lo sconto in fattura.**

Conseguentemente, la disposizione consente in caso di opzione per lo sconto in fattura (*ex* articolo 121, comma 1, lettera a) del Decreto Rilancio), la facoltà di cedere il credito da parte del soggetto che ha effettuato gli interventi di cui al comma 2 (Superbonus 110%, ristrutturazione edilizia, bonus facciate, Ecobonus, Sismabonus) con divieto di successive cessioni da parte del cessionario.

Dunque, i fornitori possono recuperare il credito di imposta attraverso la cessione ad altri soggetti, compresi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari, ma, diversamente dalla disciplina previgente, è vietato porre in essere successive cessioni da parte del cessionario, compresi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari.

Analogamente viene previsto che in caso di opzione per la cessione del credito di imposta (ai sensi dell'articolo 121, comma 1, lettera b) del Decreto Rilancio, nonché ai sensi del comma 1 del successivo articolo 122), il beneficiario originario del credito di imposta possa cedere il credito una volta, con divieto di successive cessioni da parte del cessionario, compresi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari. In ultimo, viene prevista una norma transitoria e la nullità dei contratti che dovessero prevedere ulteriori cessioni dei crediti dopo l'entrata in vigore delle disposizioni contenute nel Decreto Legge.

Pur condividendo l'obiettivo che si è posto il Legislatore, nutriamo perplessità sulla reale efficacia dello strumento adottato, ossia quello del divieto delle cessioni multiple del credito: misura che, se non corretta e adeguatamente modificata, nell'applicazione concreta, produrrà l'effetto contrario rispetto all'obiettivo del Legislatore, provocando effetti devastanti sull'economia, con conseguente blocco dei cantieri che sono partiti e che stanno partendo, drastica riduzione degli investimenti resi possibili dal DL 34/2020, ed inevitabile recessione in un limbo di incertezze e stagnazione dell'economia.

A tale proposito, nello stesso Dossier pubblicato dal Servizio Bilancio del Senato si prevede che la restrizione introdotta, per la sua portata rispetto alla disciplina previgente, possa **ridurre in modo significativo le concrete possibilità di accesso al finanziamento degli interventi agevolati, attraverso lo strumento delle cessioni del credito**, e ciò potrebbe dar luogo a **significative ricadute in ordine all'entità degli investimenti futuri nel settore**.

Si segnala che nella stima degli effetti finanziari associati alle detrazioni fiscali operanti in materia (ad es. il c.d. Superbonus 110%) sono state sempre contabilizzate nei saldi di finanza pubblica le maggiori entrate a titolo di IVA, IRPEF/IRES ed IRAP che sono state ipotizzate come ascrivibili all'effetto correlato alla spesa indotta (ossia i maggiori investimenti nel settore). Continuando, il Dossier evidenzia che tali effetti positivi stimati potrebbero risentire della forte riduzione introdotta con il provvedimento in commento circa le possibilità di cessione dei crediti di imposta, per cui appare opportuno acquisire la valutazione sul punto, **oltre che un approfondimento in ordine al profilo evidenziato nella Relazione tecnica di accompagnamento in base alla quale la disposizione in commento non reca maggiori oneri per la finanza pubblica**.

Confprofessioni nutre fortissime perplessità su tale ultima affermazione contenuta nella Relazione Tecnica, in quanto, al contrario, gravi e significativi saranno gli effetti che inevitabilmente discenderanno dalla nuova disposizione sulla finanza pubblica, effetti che di seguito si illustrano.

4. I primi effetti sul mercato dell'articolo 28 del Decreto Sostegni ter

Sono facilmente ipotizzabili gli effetti domino che scaturiranno dall'entrata in vigore della disposizione in esame: incertezza, panico, perdita di fiducia, rallentamento economico e

imprenditoriale, crisi del settore edile, assist alla criminalità organizzata: conseguenze esattamente opposte a quelle disegnate dal Legislatore con il DL Sostegni Ter.

Committenti e attori del settore, non credendo più nel meccanismo, non proseguiranno nel reperimento di nuove commesse e decideranno di non intraprendere alcuna attività di riqualificazione: sicuramente non è affidabile un sistema che cambia le regole costantemente in corso d'opera.

Dopo la **perdita di fiducia** nel sistema, con danno enorme per l'economia, un'ulteriore conseguenza è il **rallentamento della circolazione dei crediti**: i soggetti che comprano crediti, in particolare Banche e soggetti di intermediazione finanziaria, compreranno solo la quota a loro necessaria e da chi vorranno (si pensi alla sospensione delle operazioni di cessione del credito operata da Poste Italiane, Cassa Depositi e Prestiti e da alcune Banche dopo l'emanazione del Decreto Sostegni ter). Tra l'altro, a parte i soggetti che avranno raggiunto la capienza fiscale, chi avrà "ancora spazio" potrà permettersi di spuntare prezzi più convenienti, essendo l'unico che compra, con conseguente aumento delle commissioni e rallentamento delle operazioni. Tale meccanismo provocherà inevitabilmente un **rallentamento della produzione di materiali e componenti edili ed impiantistici e la riduzione degli investimenti** connessi direttamente o indirettamente al settore edile.

L'ultima conseguenza dannosa, oltre che molto pericolosa, è data dal **blocco dei cantieri**, un vero e proprio "**lockdown economico del settore edile**". Se i crediti non vengono più comprati o viene rallentato il meccanismo di cessione, il soggetto che ha crediti non può monetizzarli: le imprese non possono più pagare i fornitori, i materiali, i dipendenti. In altri termini i cantieri inesorabilmente si bloccano. I committenti dovranno attingere alle proprie risorse per finire lavori in corso d'opera o, scenario peggiore, questi lavori non saranno mai terminati a seguito di concordati e fallimenti, innescando un lungo corollario di ricorsi e contenziosi tra committenza, imprese e professionisti.

È ovvio che in questo contesto sopravviveranno solo le imprese fortemente capitalizzate o notevolmente liquide e, quest'ultima, in genere è una caratteristica delle imprese che attingono a capitali di dubbia provenienza. Difatti dai report delle Guardia di Finanza si evince che quando le aziende oneste restano senza liquidità, proliferano enormemente quelle controllate dalla criminalità organizzata.

5. Gli effetti del Decreto Sostegni ter sui professionisti

Ed in questo scenario innescato a seguito del Decreto Sostegni ter, si riverseranno effetti anche sui professionisti, che il Decreto Legge 34/2020, e successivamente il Decreto Antifrode, hanno individuato come i veri garanti degli interventi in ambito Superbonus 110% ed in quello degli altri bonus edilizi (le asseverazioni di congruità tecnica ed economica sono richieste ai professionisti, e solamente ai professionisti viene richiesta un'assicurazione che garantisca l'intero importo dei lavori realizzati).

Sino a questo momento i professionisti assumevano per lo più incarichi direttamente da parte dei clienti finali committenti delle opere, riuscendo ad offrire prestazioni

professionali con sconto in fattura, e totale terzietà ed indipendenza rispetto agli esecutori degli interventi. Rimanendo invariata la norma nell'attuale formulazione, indubbiamente i professionisti potrebbero incontrare difficoltà nel proporre prestazioni professionali con sconto in fattura, se non a condizione di ricevere incarichi direttamente dagli esecutori dei lavori in grado di proporre, a loro volta e con i rischi innanzi evidenziati, sconto in fattura.

Il soggetto esecutore sarà quindi tenuto, il più delle volte, al pagamento diretto del professionista, il quale attraverso il visto di conformità e l'asseverazione di congruità delle spese deve effettuare una propria valutazione, con evidente ed inevitabile condizionamento che il professionista "controllore" potrebbe subire dall'esecutore "controllato". Quindi i professionisti potrebbero essere privati, in corso d'opera, della possibilità di offrire prestazioni professionali con sconto in fattura, con l'ovvio rischio di depotenziare le attività di controllo, caratterizzate da terzietà ed indipendenza.

Lo stesso documento dell'Unità di informazione della Banca d'Italia dell'11 febbraio 2021 precisava: *"Con riguardo ai crediti di imposta ora riconosciuti sulla base delle misure temporanee introdotte dalla legislazione emergenziale, è quindi importante tenere conto delle predette indicazioni e valorizzare l'intervento dei professionisti cui compete il rilascio di visti di conformità e asseverazioni, allo scopo di intercettare eventuali sospetti di comportamenti funzionali alla creazione artificiosa dei medesimi crediti."*

6. Il documento dell'Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia (UIF) "Prevenzione di fenomeni di criminalità finanziaria connessi con l'emergenza da Covid-19" dell'11 febbraio 2021

Un anno fa l'Unità di informazione della Banca d'Italia, integrando un analogo documento pubblicato il 16 aprile 2020, relativamente alla prevenzione di fenomeni di criminalità organizzata connessi con l'emergenza da Covid 19, aveva lanciato un preciso allarme: *"Nell'ambito delle misure previste per contenere gli effetti della pandemia, il riconoscimento di detrazioni fiscali a fronte dell'esecuzione di specifici interventi si accompagna alla possibilità di cedere in maniera generalizzata i relativi crediti di imposta, al fine di agevolarne la monetizzazione. In relazione a detti crediti vanno considerati i rischi connessi con:*

- *l'eventuale natura fittizia dei crediti stessi;*
- *la presenza di cessionari dei crediti che pagano il prezzo della cessione con capitali di possibile origine illecita;*
- *lo svolgimento di abusiva attività finanziaria da parte di soggetti privi delle prescritte autorizzazioni che effettuano plurime operazioni di acquisto di crediti da un'ampia platea di cedenti."*

Il documento UIF continuava affermando: *"Non sono stabilite limitazioni al numero di cessioni né alla tipologia di cessionari ammissibili; la cessione può quindi avvenire in favore sia di banche e intermediari finanziari sia di altri soggetti non puntualmente identificati, quali fornitori di beni e di servizi necessari alla realizzazione degli interventi, persone fisiche, anche esercenti attività di lavoro autonomo o*

d'impresa, società ed enti. Ne deriva l'esigenza di monitorare le operatività connesse con le richiamate cessioni di crediti fiscali, al fine di evitare che la monetizzazione dei bonus sia realizzata con capitali illeciti."

Pertanto, per la Banca d'Italia, il **problema non risiede tanto nel numero di cessioni senza limitazioni, quanto nel fatto che "la cessione può avvenire in favore sia di banche e intermediari finanziari sia di altri soggetti non puntualmente identificati"**.

Ed il rimedio invocato dalla Banca d'Italia, infatti, non viene indicato nella limitazione delle cessioni, quanto nell'esigenza di **"monitorare le operatività connesse con le richiamate cessioni"** specie con riferimento ai potenziali cessionari che possono essere soggetti **"non puntualmente identificati"**.

7. Le soluzioni proposte nel breve e nel lungo periodo dal tavolo tecnico di Confprofessioni per l'analisi e il monitoraggio del Superbonus 110% e di tutti i bonus edilizi

Il tavolo tecnico di Confprofessioni istituito per l'analisi ed il monitoraggio del Superbonus 110% e di tutti i bonus edilizi, costituito da ingegneri, architetti, commercialisti, consulenti del lavoro con il coordinamento di un notaio, in linea con quanto indicato dalla Banca d'Italia, ritiene che il vero rimedio **al contrasto alle frodi non risiede nella limitazione delle cessioni ma nella individuazione della qualità degli operatori cessionari, fin dalla prima cessione.**

L'art. 28 potrebbe essere modificato nel senso di **consentire la cessione plurima dei crediti esclusivamente tra soggetti qualificati come banche, intermediari finanziari** di cui all'elenco 106 del Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, società di cui alla legge 30 aprile 1999 n. 130, o **imprese di assicurazione** autorizzate ad operare in Italia ai sensi del D.lgs. n. 2009 del 7 settembre 2005. Soggetti, questi, che sono sottoposti a vigilanza oltre che tenuti ad osservare gli stringenti obblighi ed adempimenti di cui alla normativa antiriciclaggio. Inoltre, sarebbe opportuno eliminare dalla categoria dei cessionari del credito (anche sotto forma di prima cessione) la rete delle persone fisiche e dei soggetti "non puntualmente identificati", per lo più nullatenenti, che sino a questo momento, attraverso la catena infinita di cessioni di crediti, ha consentito la schermatura delle operazioni fraudolente, dissimulando l'origine dei crediti inesistenti, con l'intento di giungere alla monetizzazione degli stessi ed alla successiva distrazione della provvista finanziaria ottenuta.

Di contro, la misura contenuta nella attuale formulazione dell'art. 28 **non incide sui possibili fenomeni di riciclaggio**, che non dipendono dal numero di cessioni del credito di imposta generato dall'esecuzione degli interventi in ambito Superbonus 110% e degli altri bonus edilizi, **ma dalla qualità degli operatori, fin dalla prima cessione. Chi tenta la frode la tenta sia che vi sia una sola cessione o che ve ne siano diverse.**

Anzi è proprio la attuale formulazione della norma che rischia di attirare nel mercato degli interventi del Superbonus 110% e degli altri bonus edilizi **soggetti "non puntualmente identificati"**. Difatti, potrebbe accadere che il cliente finale sia abbandonato dal sistema creditizio, se non per la parte che le banche possono ricevere nei limiti della propria capienza fiscale, per finire nella rete di soggetti che, invece, possono proporre acquisti di grandi quantità di crediti fiscali, costituendo, per esempio, società apposite che, caricandosi di crediti

fiscali possono emettere false fatture ad imprese compiacenti. Inoltre, potrebbe essere ammessa una ulteriore cessione dopo la prima a favore di imprese qualificate.

A tale proposito, è avvertita da più parti l'esigenza di un sistema di qualificazione delle imprese, in considerazione del recente proliferare di operatori improvvisati, che entrano nel campo dell'edilizia senza competenze e professionalità adeguate (si pensi, per esempio, alle società costituite da meno di un anno, magari in forma di Srl semplificata, a quelle che non depositano bilanci, a quelle prive di dipendenti): il rischio non riguarda solo le frodi, ma anche la qualità degli interventi e la sicurezza dei lavoratori.

Inoltre, a parere del tavolo tecnico di Confprofessioni, **lo strumento più importante e imprescindibile per contrastare le frodi è relativo all'attività di controllo dell'Agenzia delle Entrate**. Oltre ai poteri di controllo e di accertamento successivi già previsti e regolamentati nel Decreto Antifrodi, poi recepito nella legge di Bilancio 2022, poteri che l'Agenzia delle Entrate è in grado di svolgere e deve svolgere sulla base di tutte le Banche dati che ha a disposizione, **all'Agenzia delle Entrate nel medesimo Decreto Antifrodi è stato attribuito un potere di controllo preventivo**.

È stato previsto, in particolare, un fondamentale potere di sospendere per un periodo non superiore a 30 giorni gli effetti delle comunicazioni delle cessioni di credito (anche successive alla prima) e delle opzioni inviate alle Agenzie delle Entrate (opzione per la cessione e per lo sconto in fattura in luogo delle detrazioni fiscali), laddove vengano ravvisati profili di rischio. Si rammenta che ai fini dell'esercizio dell'opzione per la cessione del credito o per lo sconto in fattura deve essere inviata una comunicazione all'Agenzia delle Entrate da parte dell'originario beneficiario dell'agevolazione dell'avvenuta cessione, ed il cessionario deve confermare l'accettazione del credito sulla piattaforma; anche per le successive cessioni sono previsti l'invio della suddetta comunicazione e la relativa accettazione. Viene previsto che - laddove risultino confermati i profili di rischio - la comunicazione si considera non effettuata.

I profili di rischio sono attinenti: **alla coerenza e regolarità nelle comunicazioni e opzioni con i dati presenti nell'anagrafe tributaria o comunque in possesso dell'amministrazione finanziaria; ai dati afferenti ai crediti e ai soggetti che intervengono nelle cessioni; ad analoghe cessioni effettuate in precedenza dai soggetti indicati nelle comunicazioni e nelle opzioni predette**.

A tale proposito potrebbe essere utile l'introduzione di un codice identificativo di ogni operazione di cessione, in modo da risalire al primo titolare del credito ed alla documentazione comprovante i lavori.

L'aspetto che maggiormente colpisce è che il Legislatore **abbia previsto in capo all'Agenzia delle Entrate solo la facoltà - e non l'obbligo - di sospendere gli effetti delle comunicazioni**. Tale scelta è motivata dall'esigenza di non comportare maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Difatti, come è dato leggere nella Relazione di accompagnamento: *“la scelta della mera sospensione è dettata dall'esigenza di evitare l'incremento degli oneri amministrativo gestionali necessitato da insufficienza di dotazioni organiche strumentali e finanziarie esistenti, oltre che per rendere meno contestabile l'operato della Agenzia delle Entrate, in termini di responsabilità erariale per danno erariale ovvero per comportamenti infedeli dei pubblici funzionari, per i casi in cui alcune operazioni non vengono sospese pur presentando profili di rischio”*.

Questa motivazione non è assolutamente condivisibile e depotenzia la imprescindibile attività di controllo preventivo che deve svolgere l'Agenzia delle Entrate in presenza di profili

di rischio, specie al fine di evitare e di bloccare sul nascere qualsiasi tentativo di speculazione e di frode. È opportuno, inoltre, che l'attività dell'amministrazione finanziaria, sia tempestiva e rigorosa oltre che efficiente, e che non sia caratterizzata da ritardi e disservizi che provocano disagi ai cittadini contribuenti e ai professionisti intermediari.

Un esempio per tutti è l'aggiornamento del canale per la trasmissione delle comunicazioni delle opzioni di cessione o sconto in fattura relative a bonus edilizi, che è avvenuto solamente lo scorso 4 febbraio, nonostante la legge di Bilancio 2022 sia in vigore dal 1° gennaio. Nel mese di gennaio, dunque, le comunicazioni delle opzioni di cessione dei crediti o sconto in fattura hanno subito un significativo blocco.

Altro profilo fondamentale è quello **sanzionatorio**: nel caso di controllo dell'Agenzia delle Entrate con esito di cessione illecita, a carico del cessionario del credito sono escluse le sanzioni, se non per dolo da provare, in quanto la responsabilità rimane sul **cedente originario**, e cioè sul cittadino che commissiona gli interventi, tranne nell'ipotesi in cui si riscontra il concorso da parte di un intermediario.

Di contro, l'unica maniera per evitare una economia con notevoli "sfumature di grigio" è quella di introdurre una **maggiore responsabilizzazione di tutti i soggetti attori**, secondo un modello virtuoso e responsabile delle azioni, con pesanti ripercussioni, nel caso di comportamenti illeciti e fraudolenti, sugli attori tutti, e non solo sul contribuente iniziale, che in ultima analisi rimane l'unico responsabile nei confronti dell'Agenzia delle Entrate. Il sistema della prevenzione delle frodi deve passare attraverso l'introduzione di sanzioni molto severe per i comportamenti illeciti e l'uso indebito del credito, al fine di tutelare e di non penalizzare tutti i cittadini onesti, ed i professionisti e le imprese corretti.

È, tra l'altro, impensabile in una logica di economia sana, che l'Erario versi "moneta fiscale", consentendo agli operatori di ricevere immediata liquidità per mezzo dell'intermediazione di una banca, senza esigere nulla sul piano della condotta dei contribuenti: si può non aver pagato per anni le imposte, continuare ad evadere e tuttavia beneficiare da subito del credito, salvi i "futuri" controlli (si pensi alla ben diversa disciplina dei pagamenti dovuti dallo Stato in base ai contratti pubblici). Su questo punto è essenziale un'analisi tecnica e qualitativa dei comportamenti illeciti da compiere con l'Agenzia delle Entrate, al fine di assumere le giuste contromisure, oltre che pensare ad un rimedio per la riapertura dei termini di utilizzo dei crediti sequestrati preventivamente, oltre che un rimedio per quelli che rischiano la confisca.

Per il futuro, lontano da una logica emergenziale, la misura del Superbonus e di tutti i bonus edilizi dovrebbe sostanzialmente essere ripensata in maniera strutturale, con una aliquota differente della detrazione, con la conseguente previsione di una partecipazione parziale alle spese da parte del committente, in modo da comportare essenzialmente una calmierazione dei prezzi, con la possibilità di procedere con le lavorazioni senza l'affanno delle scadenze fissate, e quindi con la possibilità anche di procedere con maggiori controlli e verifiche. Porre a carico dei singoli una parte delle spese (anche se secondo una limitata percentuale) consente di introdurre un freno al proliferare di situazioni di incremento ingiustificato dei costi di intervento. Il cittadino che non spende nulla, "non bada a spese" e i

costi di ogni elemento o fase di una ristrutturazione vengono ovviamente portati al livello massimo dei costi ammessi.

Per agevolare il controllo preventivo e successivo e il monitoraggio dell'intervento edilizio da parte dell'Agenzia delle Entrate - dalla presentazione del titolo abilitativo per l'avvio dei lavori, alla correttezza delle diverse procedure e alla gestione stessa del cantiere - si potrebbe pensare alla predisposizione di **una piattaforma unica nazionale**, sulla quale il soggetto che accede a uno dei bonus di cui al Decreto Rilancio, provveda ad aprire una posizione relativa all'intervento da effettuare, con il caricamento di tutta la relativa documentazione. Oltre all'Agenzia delle Entrate, tutte le altre amministrazioni pubbliche competenti potranno avere accesso alla piattaforma unica per segnalare specifici provvedimenti in grado di generare degli "alert" sulla posizione dell'intervento interessato, che possano comportare anche la sospensione della cessione dei crediti sino alla corretta definizione dei rilievi.

Conclusioni

Per tutto quanto innanzi esposto, l'articolo 28 del DL 4/2022, così come è scritto, depotenzia gli obiettivi degli articoli 119 e 121 del DL 34/2020, in quanto, riassumendo le valutazioni fino ad ora espresse:

- non incide sui possibili fenomeni di riciclaggio, che non dipendono dal numero di cessioni del credito di imposta generato dall'esecuzione degli interventi in ambito Superbonus 110%, ma dalla qualità degli operatori, fin dalla prima cessione;
- rischia di attirare nel mercato degli interventi del Superbonus 110%, una volta ridotta la presenza del sistema bancario, soggetti "non puntualmente identificati";
- rischia di ridurre drasticamente gli investimenti resi possibili dal DL 34/2020, peraltro richiamati all'inizio dell'articolo 29 del medesimo DL 4/2022: "Al fine di incentivare gli investimenti pubblici, nonché di far fronte alle ricadute economiche relative a seguito delle misure di contenimento e dell'emergenza sanitaria globale derivante dalla diffusione del virus COVID-19..."

Solo affrontando le criticità innanzi segnalate e modificando l'art. 28 del Decreto Sostegni ter nella direzione indicata sarà possibile sfruttare appieno il potenziale in termini di crescita economica attivato con il Superbonus 110% e con le altre detrazioni edilizie, con le notevoli ricadute sociali ad essa connesse. Il vero obiettivo delle misure legate ai bonus dell'edilizia, infatti, è proprio quello di ampliare il più possibile i lavori di efficientamento energetico, di adeguamento in termini di sicurezza e di miglioramento sismico per riqualificare il patrimonio immobiliare nazionale, in vista del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità che sottendono alle azioni del PNRR, ottenendo al contempo un effetto di rilancio del settore edile e dell'intera economia del Paese.

Le misure introdotte nell'art. 28 del Decreto Sostegni ter rischiano di mettere fine alla fase di ripresa appena iniziata. Chiediamo quindi con forza che si intervenga al più presto



sull'articolo 28 ter del Decreto Sostegni ter per non rischiare di rendere vani i progressi raggiunti sin d'ora.