

**VI COMMISSIONE - FINANZE E TESORO**

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**Indagine conoscitiva sugli strumenti  
di incentivazione fiscale con particolare riferimento  
ai crediti d'imposta**

**Audizione di Confedilizia**

**Roma, 7 marzo 2023**

Il comparto della proprietà immobiliare è caratterizzato da un sistema di incentivi che – dal 1997 – lega detrazioni fiscali a specifici interventi edilizi. Si è partiti con il classico “bonus ristrutturazioni”, rinnovato periodicamente e reso stabile dall’art. 16-*bis* del Tuir. Sono poi stati introdotti gli incentivi (estesi anche ai soggetti Ires) di efficientamento energetico (art. 1, commi da 344 a 347, della legge 27.12.2006, n. 296) potenziati (insieme al “bonus ristrutturazioni”) e prorogati, successivamente, dagli artt. 14 e 16 del decreto-legge 4.6.2013, n. 63 (come convertito). Si è infine giunti, passando per il cd. “bonus facciate” e altre misure di diversa natura, al “superbonus”, le cui alterne vicende sono note a tutti gli addetti ai lavori.

Nel 2016 è stata attribuita la possibilità ai contribuenti non abbienti – e solo per lavori di efficientamento energetico su parti comuni di edifici – di optare, in luogo della detrazione fiscale, per un corrispondente credito di imposta da cedere al fornitore che ha effettuato i lavori. Tale possibilità – introdotta inizialmente con molteplici limiti quali, primo fra tutti, il divieto della cessione in favore degli istituti di credito – è stata poi estesa ad altre tipologie di lavori e ad altri soggetti fino ad arrivare all’art. 121 del decreto-legge n. 34 del 2020 (come modificato dalla legge di conversione n. 77 del 2020), che l’ha prevista, anche a favore degli istituti bancari e degli intermediari finanziari, per i principali incentivi fiscali edilizi attualmente in essere.

Il sistema di cessione dei crediti e dello sconto in fattura collegato agli interventi edilizi ha rappresentato un efficace intervento di sostegno alle famiglie, in quanto ha incentivato, soprattutto in ambito condominiale, lavori altrimenti difficili da eseguire anche a causa della presenza di soggetti economicamente deboli. Ed è innegabile che abbia costituito, fin dalla sua introduzione, un volano per favorire la crescita degli investimenti nel campo immobiliare, contribuendo in misura significativa al recupero del prodotto interno lordo del nostro Paese.

È anche vero, però, che, col tempo, tale sistema si sia andato via via a trasformare in un *boomerang* per la quasi totalità delle famiglie e delle imprese e ciò a seguito dei molteplici interventi normativi che hanno enormemente limitato il campo delle cessioni del credito e dello sconto in fattura. Tali limitazioni hanno causato il blocco completo dei crediti presso gli intermediari che, trovando estrema difficoltà a liberarsene, non hanno potuto più acquisirne di nuovi. Molti cantieri si sono fermati e molti cantieri non sono neppure partiti, con conseguenze negative sull’intero comparto immobiliare da più di un anno e con prevedibile contenzioso in futuro tra ditte, professionisti, famiglie e financo l’Agenzia delle entrate.

In questo quadro di per sé già fortemente negativo, da ultimo, è intervenuto il Governo con il decreto-legge n. 11 del 16 febbraio 2023, in vigore dallo scorso 17 febbraio, cancellando, *in toto*, il meccanismo della cessione del credito d’imposta e

dello sconto in fattura, salvo per i casi in cui le opere edilizie risultino, a tale data, già avviate o si abbia titolo per avviarle (e, per il superbonus, nel caso di condominii sia anche già stata adottata la relativa delibera di approvazione).

È superfluo sottolineare come le conseguenze di una siffatta situazione (formalmente non retroattiva, ma che nei fatti impatta anche su situazioni pregresse: si pensi per esempio ai condominii che, avendo già deliberato interventi con il superbonus, non hanno presentato al 16 febbraio scorso la Cilas, ma hanno già sopportato ingenti spese per i necessari studi di fattibilità) si siano subito riversate sui proprietari di immobili e sugli amministratori di condominio che operano per essi, i quali sul sistema della cessione del credito contavano per poter avviare o proseguire gli interventi edilizi di loro interesse. E alcuni tentativi, pure apprezzabili, di chiarire legislativamente importanti aspetti della materia, come la responsabilità dei cessionari, non hanno, purtroppo, sortito l'effetto sperato.

Sotto questo aspetto, peraltro, il decreto n. 11 del 2023 è da accogliere con favore, dato che affronta nuovamente la questione della responsabilità in caso di cessione dei crediti, stabilendo che il concorso nella violazione – ferme le ipotesi di dolo – è in ogni caso escluso con riguardo ai cessionari che dimostrino di essere in possesso di una serie di documenti che il provvedimento dettaglia in maniera puntuale ovvero per coloro che acquistino i crediti di imposta da una banca (o da altra società appartenente al gruppo bancario della stessa banca) e si facciano rilasciare un'attestazione di possesso di tale documentazione. Ciò, con l'ulteriore – utile – precisazione che il mancato possesso di parte di questa documentazione, comunque, non costituisce, da solo, “causa di responsabilità solidale per dolo o colpa grave del cessionario, il quale può fornire, con ogni mezzo, prova della propria diligenza o non gravità della negligenza”.

Tuttavia, quanto appena evidenziato non può far deflettere la Confedilizia, per un verso, dall'esprimere un giudizio negativo sulla previsione di cancellazione totale, per il futuro, del sistema della cessione dei crediti e dello sconto in fattura collegato agli interventi edilizi. Per altro verso, dalla convinzione che occorra un intervento più incisivo per risolvere il problema dei crediti incagliati.

Ad avviso della Confedilizia, infatti, con riguardo al primo profilo, occorrerebbe almeno mantenere il sistema della cessione per gli interventi antisismici e di superamento delle barriere architettoniche, così da favorire attività edilizie volte alla sicurezza e alla solidarietà. Con riguardo al secondo profilo, bisognerebbe, invece, ipotizzare forme di coinvolgimento diretto dello Stato (limitate a questa fase transitoria), con l'acquisto di crediti incagliati da parte di sue partecipate. Parallelamente – sempre in questa prospettiva – sarebbe opportuno, da un lato, attribuire alle banche e a Poste SpA la possibilità di compensare con i predetti

crediti d'imposta una percentuale delle somme relative agli F24 della clientela. Da altro lato, chiarire, attraverso una norma di interpretazione autentica che involga anche gli aspetti penali, come la mancata sussistenza dei requisiti che danno diritto alla detrazione d'imposta in capo ai beneficiari non comporti la perdita del diritto di utilizzazione del credito d'imposta in capo ai cessionari, mantenendo comunque ferma la responsabilità di questi ultimi per un utilizzo improprio del credito d'imposta.

Nello specifico, si riportano di seguito alcune proposte per attenuare le conseguenze del blocco dei lavori a causa dei crediti incagliati e per migliorare – a regime – il meccanismo della detrazione fiscale degli interventi in edilizia.

***PER ATTENUARE LE CONSEGUENZE DEL BLOCCO DEI LAVORI***

**1.**

In relazione all'art. 2, comma 1, del decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11, che statuisce l'impossibilità di utilizzare i meccanismi dello sconto in fattura e della cessione del credito, si propone di prevedere – con un ulteriore provvedimento legislativo urgente, senza attendere la conversione in legge del decreto – un differimento della data di effetto del decreto stesso almeno al 30 aprile 2023 sia per gli interventi relativi al superbonus sia per gli interventi interessati dagli altri incentivi fiscali.

**Norma suggerita**

All'art. 2, commi 2 e 3, del decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11, le parole “in data antecedente a quella di entrata in vigore del presente decreto” sono sostituite con le parole “alla data del 30 aprile 2023”.

**2.**

Si propone, inoltre, per non vanificare la portata della norma di cui all'art.119, comma 8-*bis*, terzo periodo, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 (che prevede la possibilità che “per gli interventi avviati a partire dal 1° gennaio 2023 su unità immobiliari dalle persone fisiche di cui al comma 9, lettera b), la detrazione spetta nella misura del 90 per cento anche per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2023, a condizione che il contribuente sia titolare di diritto di proprietà o di diritto reale di godimento sull'unità immobiliare, che la stessa unità immobiliare sia adibita ad abitazione principale e che il contribuente abbia un reddito di riferimento, determinato ai sensi del comma 8-*bis*.1, non superiore a 15.000 euro”\*), di mantenere il meccanismo dello sconto in fattura e della cessione del credito per i contribuenti interessati, dato che, per via del loro basso reddito, in tali casi non potrebbero usufruire direttamente della detrazione.

**Norma suggerita**

L'art. 2, comma 1, del decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11, non si applica agli interventi di cui di cui all'art. 119, comma 8-*bis*, terzo periodo, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

**NOTA**

\* Se si considera che il costo di un intervento medio di super-ecobonus è pari a 113.845 euro per gli edifici unifamiliari e pari a 96.877 euro per le unità immobiliari funzionalmente indipendenti (dati Enea al 31 gennaio 2023), la quota annuale – al

90% e in 4 rate – da portarsi in detrazione sarebbe rispettivamente pari a 25.615 euro e 21.797 euro.

### 3.

I rallentamenti o il blocco dei cantieri determinato dal problema dei crediti incagliati e dell'impossibilità di reperire ditte e materie prime con tempistiche veloci, rendono difficili per gli interessati rispettare i termini attualmente fissati per usufruire del superbonus al 110% o al 90% (e cioè, a seconda dei casi, il 31 marzo 2023 per le unità unifamiliari e per le unità immobiliari funzionalmente indipendenti, e il 31 dicembre 2023 per i condomini e simili).

Si rende, quindi, necessario dare la possibilità, a coloro che hanno avviato i lavori (con superbonus al 110% oppure al 90% a seconda dei casi), di poterli eseguire – applicando il superbonus al 110% o al 90% – entro un termine ragionevole che tenga conto di tali rallentamenti.

Si suggerisce, pertanto, per i condomini (e per tutti gli altri soggetti di cui al comma 8-bis, dell'art. 119 del d.l. n. 34/2020, come convertito in legge), una proroga per poter usufruire del superbonus al 110% oppure al 90% anche per le spese sostenute almeno fino al 30 giugno 2024, prevedendo che tale proroga operi solo per i lavori che al 31 dicembre 2023 siano già stati effettuati per una determinata percentuale.

#### **Norma suggerita**

All'art. 119 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, è aggiunto il seguente comma:

“8-bis.2. Per tutti gli interventi di cui al comma 8-bis, la detrazione spetta nella misura, rispettivamente del 110% o del 90% ai sensi dell'art. 9, comma 2, decreto-legge 18 novembre 2022, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 gennaio 2023, n. 6, anche per le spese sostenute entro il 30 giugno 2024, a condizione che alla data del 31 dicembre 2023 siano stati effettuati lavori per almeno il XX per cento dell'intervento complessivo, nel cui computo possono essere compresi anche i lavori non agevolati ai sensi del presente articolo”.

## ***PER MIGLIORARE IL MECCANISMO DELLA DETRAZIONE***

Gli strumenti di “incentivo” si sono manifestati nel tempo sotto forma di sussidio, detrazione, credito di imposta, ma hanno spesso perso coerenza rispetto alle finalità.

In estrema sintesi, vi sono spese che impattano sulla capacità contributiva (interessi sul mutuo delle abitazioni, spese sanitarie, istruzione figli ecc.) a fronte delle quali sono riconosciute deduzioni dal reddito/detraioni di imposta e come tali sono fruite nei limiti dell'imposta dovuta.

Vi sono sussidi/sostegni, quali quelli per i figli – assegno unico universale – che prescindono dall'esistenza di un'imposta a debito e sono riconosciuti su base Isee, vale a dire che sono riconosciuti a prescindere da un reddito tassabile.

Vi sono erogazioni liberali deducibili/detraibili che sono veri e propri incentivi a terzi, anche per nobili finalità, ma che nulla hanno a che vedere con la ridotta capacità contributiva dell'erogante.

Per gli incentivi veri e propri vi sono i crediti di imposta, che come tali prescindono dal reddito e che in genere possono essere utilizzati in compensazione attraverso il modello F24 (per l'Irpef, per l'Iva, per taluni contributi, per l'Imu, cioè per quelle somme pagabili con Modello F24).

Per quanto riguarda i bonus edilizi più diffusi, proprio perché, come già sottolineato, sono sorti già nel lontano 1997, si constata che sono strutturati secondo lo strumento della detrazione ancorché si tratti di incentivi, per finalità peraltro anche e soprattutto di utilità pubblica (il risparmio energetico nazionale, il consolidamento antisismico, la progressiva eliminazione di barriere architettoniche e così via).

Nel tempo, come ben presente, lo strumento della detrazione si è mostrato inadeguato, sia rispetto agli incapienti, come si dirà meglio in seguito, sia rispetto alle finalità pubbliche, e si è arrivati al cortocircuito oggi ben noto a tutti.

Anziché trasformare la detrazione per interventi edilizi (il c.d. bonus edilizio) in credito di imposta – che poteva magari essere assistito da misure di sostegno per i soggetti con redditi minimi ma tenuti alle spese per interventi condominiali – si è architettato un sistema di trasformazione in credito di imposta non per i contribuenti committenti dei lavori ma solo per i finanziatori (sconto in fattura e cessione del credito), peraltro con un meccanismo che sembra apparentemente non più gestibile.

Una via d'uscita, ad avviso della Confedilizia, consiste nel passaggio da detrazione a credito di imposta (con eventuali correttivi) o, qualora si mantenesse la natura di detrazione, nel prevedere ampi correttivi, qui di seguito indicati.

Infatti, nella prospettiva di incentivare l'utilizzo di tutte le detrazioni fiscali di cui all'art. 121 del decreto-legge n. 34 del 2020, come convertito dalla legge n. 77 del 2020 (e quindi non solo del superbonus, ma anche degli altri bonus edilizi cedibili) da parte del beneficiario di dette detrazioni, sarebbe necessario almeno reintrodurre la possibilità per il beneficiario della singola detrazione di trasformare la stessa in credito d'imposta da lui direttamente utilizzabile (come era previsto nella versione originaria del testo dell'art. 121 del decreto-legge n. 34, prima della sua conversione in legge).

Tale possibilità di trasformazione della detrazione in credito, per aumentare l'efficacia della misura che si propone, potrebbe essere prevista anche in modo parziale a favore dei contribuenti/soggetti beneficiari dell'originaria detrazione per la quota parte non utilizzata nell'anno di riferimento.

Ripristinando la norma originaria, si potrebbe utilizzare il credito per pagare non solo l'Irpef, ma anche l'Iva, le ritenute, l'Imu, la cedolare secca.

Attualmente la detrazione in dichiarazione è ammessa nei limiti dell'imposta (Irpef o Ires) e non permette né l'emersione di una dichiarazione a credito, né il rimborso, né il riporto in avanti; in pratica l'ammontare che eccede è perduto.

Tale situazione, peraltro, non interessa solo gli "incapienti" veri e propri, ma anche coloro che diventano incapienti in corsa (perdendo per esempio il lavoro nel periodo quinquennale o decennale di fruizione della detrazione generata dai bonus) e i contribuenti che, pur avendo imposta elevata, hanno importo elevato di detrazioni (spese sanitarie, interessi passivi, spese universitarie, contributi alla previdenza ecc.). Altrettanto dicasi per i soggetti in regime forfetario o che comunque non abbiano redditi imponibili ai fini Irpef.

### **Norma suggerita**

All'art. 121, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, è aggiunta la seguente lettera:

“c) per la trasformazione del corrispondente importo in credito d'imposta.”.

Inoltre, per gli incentivi tradizionali, si suggerisce di prevedere un meccanismo in base al quale coloro che, nel corso del quinquennio o del decennio (sulla base della normativa attuale e per vari motivi, come ad esempio la perdita di capacità



reddituale per licenziamento), rischiano di non usufruire delle detrazioni in esame, le possano recuperare attraverso un “riporto in avanti” dei ratei annui non utilizzati. Tale meccanismo, inoltre, permetterebbe anche ai contribuenti che non hanno un’Irpef molto capiente di portarsi in detrazione tutta la somma loro spettante (e ciò, per esempio, in presenza di detrazioni di notevole valore quali quelle che originano dai lavori combinati di ecobonus e sismabonus).

### **Norme suggerite**

Al comma 3 dell’art. 14 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90, è aggiunto in fine il seguente periodo:

“Le detrazioni di cui al presente articolo, non operate al termine del periodo decennale di ripartizione per incapacienza dell’imposta lorda, sono ammesse in detrazione nei periodi di imposta successivi, fino a concorrenza del loro ammontare. Le modalità di attuazione del precedente periodo sono definite con provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle entrate, da adottare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione.”

All’art. 16 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90, è aggiunto infine il seguente comma:

“2-ter. Le detrazioni di cui al presente articolo, non operate al termine del periodo decennale o quinquennale di ripartizione per incapacienza dell’imposta lorda, sono ammesse in detrazione nei periodi di imposta successivi, fino a concorrenza del loro ammontare. Le modalità di attuazione del precedente periodo sono definite con provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle entrate, da adottare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione.”

All’art. 16-bis, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, è aggiunto il seguente periodo:

“La detrazione non operata al termine del periodo decennale di ripartizione per incapacienza dell’imposta lorda è ammessa in detrazione nei periodi di imposta successivi, fino a concorrenza del suo ammontare. Le modalità di attuazione del precedente periodo sono definite con provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle entrate, da adottare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione.”

## CONCLUSIONI

In una visione di più ampio respiro, l'invito di Confedilizia a Parlamento e Governo è a procedere a una riorganizzazione di tutta la copiosissima normativa esistente in materia dal lontano 1997, al fine di impostare un sistema stabile ed equilibrato di sostegno agli interventi finalizzati a riqualificare il nostro patrimonio immobiliare.

Il punto di arrivo, però, non dovrà essere una misura di detrazione unica. Dovranno continuare a essere maggiormente incentivati – come sinora accaduto con il sismabonus e l'ecobonus, poi confluiti nel superbonus – gli interventi di miglioramento sismico e quelli di efficientamento energetico: i primi, per ovvie ragioni legate alla conformazione stessa del nostro Paese; i secondi, in virtù della riconosciuta esigenza pubblica di contenimento dei consumi.

Il tutto, mantenendo forme di cessione del credito e sconto in fattura almeno per gli interventi di miglioramento sismico e per quelli di abbattimento delle barriere architettoniche. Si tratta, infatti, di interventi di estrema importanza per il nostro Paese, che – senza tale meccanismo – sarebbero, specie negli immobili in condominio, molto difficilmente realizzabili.

**Presidenza e Segreteria generale  
Centro Studi**

**Uffici operativi e amministrativi**  
00187 Roma - Via Borgognona, 47  
tf. 06.6793489 (r.a.) - fax 06.6793447

**Uffici Organizzazioni collegate**  
00196 Roma - Via P. Clotilde, 2 int. 4  
tf. 06.3214369 (r.a.) - fax 06.32650503

**Uffici Enti bilaterali**  
00198 Roma - Corso Trieste, 10  
tf. 06.44251191 (r.a.) - fax 06.44251456

**[www.confedilizia.it](http://www.confedilizia.it) – [www.confedilizia.eu](http://www.confedilizia.eu)**