

SENATO DELLA REPUBBLICA
VI COMMISSIONE FINANZE E TESORO

A.S. 1092

Conversione in legge del decreto-legge 29 marzo 2024, n. 39, recante misure urgenti in materia di agevolazioni fiscali di cui agli articoli 119 e 119-ter del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, altre misure urgenti in materia fiscale e connesse a eventi eccezionali, nonché relative all'amministrazione finanziaria

Memoria
dell'Associazione Bancaria Italiana

16 aprile 2024

Si fa riferimento al Disegno di legge di conversione del decreto-legge 29 marzo 2024, n. 39, recante misure urgenti in materia di agevolazioni fiscali di cui agli articoli 119 e 119-ter del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, altre misure urgenti in materia fiscale e connesse a eventi eccezionali, nonché relative all'amministrazione finanziaria

Le disposizioni in esso contenute, soprattutto nell'**art. 1** eliminano del tutto la possibilità di esercitare le opzioni per lo sconto in fattura e la cessione dei crediti derivanti dal Superbonus e dagli altri bonus edilizi, fatta eccezione per i crediti derivanti dagli interventi effettuati in relazione a immobili danneggiati dagli eventi sismici verificatisi in Abruzzo il 6 aprile 2009 e nelle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria dal 24 agosto 2016.

Al riguardo, ricorrendone *l'eadem ratio*, si fa presente la necessità di una valutazione sull'eventuale inclusione nella deroga – in sede di conversione del decreto-legge - dei crediti derivanti dagli interventi realizzati su immobili danneggiati dagli eventi sismici verificatisi in territori diversi da quelli sopra citati (a mero titolo di esempio, quelli che hanno colpito l'Emilia-Romagna nel corso del 2012).

Con particolare riferimento agli enti del Terzo settore, ai quali viene consentito di esercitare l'opzione per la cessione del credito o lo sconto in fattura esclusivamente per gli interventi il cui titolo edilizio abilitativo sia stato presentato alla data di entrata in vigore del decreto-legge in oggetto, si potrebbe consentire a tali Enti (in particolare, quelli che svolgono attività di prestazione di servizi socio-sanitari e assistenziali) di continuare ad esercitare l'opzione in parola anche qualora il titolo edilizio abilitativo non sia stato presentato entro detto termine, definendo eventualmente un limite per le annualità 2024 e 2025.

Attraverso la modifica proposta, oltre ad essere assicurata la prosecuzione di progetti socialmente utili, verrebbe tutelato l'affidamento sulla stabilità della normativa nell'ottica di programmazione dell'intervento edilizio. Detti Enti, d'altra parte, in assenza della cessione del credito o dello sconto in fattura, non potrebbero proseguire la realizzazione di tali opere socialmente utili, in ragione della natura non commerciale degli stessi che non consente loro di esercitare la detrazione d'imposta nella dichiarazione dei redditi.

Sotto altro profilo, si ritiene opportuno proporre l'eliminazione del riferimento alla fatturazione contenuto nel comma 5 dell'art. 1, in relazione ad interventi già avviati e per i quali non sia stato raggiunto il primo SAL (ossia il 30%), in quanto tutti i soggetti che, alla data di entrata in vigore del decreto-legge in oggetto, in buona fede hanno avviato i lavori pur non avendo ancora emesso la fattura, verrebbero danneggiati a causa della sopravvenuta impossibilità di esercizio dell'opzione per lo sconto in fattura o la cessione del credito.

Infatti, con specifico riferimento alla disciplina del Superbonus, le imprese esecutrici possono emettere fattura a sconto, in presenza di stato avanzamento lavori, solamente al raggiungimento di una percentuale pari al 30%. Pertanto, in assenza di un correttivo, le imprese che hanno avviato i lavori ad inizio 2024, sulla base di CILAS presentate in data antecedente al 17 febbraio 2023, perderebbero in corsa la possibilità di effettuare lo sconto in fattura e i contribuenti dovrebbero sostenere l'intero costo dell'intervento e, nel caso dei contribuenti cd. "incapienti", senza neppure la possibilità di recuperare in tutto o in parte la spesa attraverso la detrazione in dichiarazione.

Venendo all'**art. 2** del decreto-legge, si prevede che l'istituto della remissione *in bonis* non possa più trovare applicazione in relazione alle comunicazioni delle opzioni di sconto in fattura e cessione del credito per interventi edilizi agevolati con il Superbonus. Ne discende che le comunicazioni delle opzioni per la cessione del credito e lo sconto in fattura relative alle spese sostenute nel 2023 o alle quote di detrazione non ancora fruite relative ad oneri sostenuti tra il 2020 al 2022, dovevano essere comunicate all'Agenzia delle entrate tassativamente entro il 4 aprile 2024 per non incorrere in decadenza. L'art. 2 in commento, al comma 2, dispone che entro tale termine sia possibile unicamente la correzione delle comunicazioni già inviate dal 1° al 4 aprile 2024.

Si auspica una proroga di tale ultimo termine – peraltro, già spirato - per i casi di correzione delle comunicazioni trasmesse nei termini di legge. Infatti, una modifica siffatta non impedirebbe di conoscere il numero complessivo delle opzioni esercitate alla data della scadenza ordinaria di invio delle comunicazioni per le opzioni della cessione del credito e dello sconto in fattura (ossia il 4 aprile 2024).

Con riferimento all'**art. 4** del decreto-legge si istituisce un nuovo regime inibitorio della facoltà di utilizzo in compensazione c.d. "orizzontale" dei crediti di imposta, ex art. 17 del d.lgs. 9 luglio 1997 n. 241, in presenza di carichi fiscali o iscrizioni a ruolo in capo al contribuente titolare del credito.

In particolare, al comma 1 è prevista una ipotesi di sospensione della facoltà di compensazione dei crediti derivanti da bonus edilizi, in presenza di carichi fiscali superiori ad euro 10.000 fino a 100.000, che non siano oggetto né di provvedimenti di sospensione, né di rateizzazione (salva l'intervenuta decadenza dal beneficio).

La sospensione opera sino a concorrenza dei relativi carichi e non modifica i termini per l'utilizzo dei crediti di imposta, che continueranno così a decorrere ancorché detti crediti non siano utilizzabili.

Al comma 2 sono invece apportate modifiche alla disciplina della esclusione dalla compensazione in presenza di carichi fiscali pendenti complessivamente superiori ad euro 100.000, di cui all'art. 37, comma 49-*quinquies*, del DL 223/2006¹.

Il nuovo art. 4 determina la coesistenza di due distinti regimi di inibizione della facoltà di compensazione dei crediti a fronte di carichi fiscali pendenti².

Si auspica che il Legislatore intervenga per uniformare e, quindi, semplificare i due diversi regimi disciplinati dal decreto-legge in analisi nei citati commi 1 e 2, al fine di meglio bilanciare l'apprezzabile interesse pubblico di impedire comportamenti illeciti e fraudolenti con quelli della certezza del diritto e del legittimo affidamento del contribuente, che rappresentano, peraltro, un criterio direttivo della legge delega per la riforma del sistema fiscale³.

Ci si riferisce, soprattutto, alla inibizione della compensazione dei crediti solo fino a concorrenza dei carichi tributari pendenti, che dovrebbe essere estesa ad entrambi i regimi disciplinati dal decreto-legge. Attualmente, invece, la disciplina di cui all'art. 37, comma 49-*quinquies*, del DL 223/2006 prevede una esclusione assoluta della

¹ Disciplina recentemente introdotta dall'art. 1, comma 94 della l. 30 dicembre 2023 n. 213 ("Legge di Bilancio 2024").

² Oltre ai due qui riportati vige la più generale disciplina di cui all'art. 31 del DL 78/2010, relativamente a importi iscritti a ruolo o affidati agli agenti della riscossione superiori ad euro 1.500. Questa terza fattispecie non si riferisce, quanto ai crediti compensabili, a quelli riconducibili al novero di contributi ed agevolazioni (tra cui anche i bonus edilizi), ma solo a quelli derivanti da eccessi di versamento di imposte erariali. L'applicabilità di detta disciplina è peraltro fatta salva dal comma 2 dell'art. 4 in commento.

³ Cfr. art. 4 della l. 9 agosto 2023 n. 111.

facoltà di compensazione in presenza, come detto, di carichi fiscali pendenti superiori ai 100.000 euro.

Questo tipo di previsioni normative sono sostanzialmente volte ad evitare utilizzi di crediti in compensazione in presenza di debenze tributarie non onorate. Quanto previsto, però, pare eccedere le finalità del Legislatore, si pone in contrasto con il principio di proporzionalità (effetti del divieto vs scopo dell'intervento normativo) e non rispetta il legittimo affidamento del contribuente.

Per quanto detto, limitatamente ai due regimi disciplinati dall'art. 4, si potrebbe valutare l'opportunità di mantenere un'unica soglia di carichi pendenti individuata dal Legislatore e prevedere il divieto di utilizzo in compensazione dei crediti solo fino alla concorrenza di detto limite, in tal modo semplificando sensibilmente il quadro normativo vigente a partire dal prossimo 1° luglio.

Inoltre, la norma così com'è formulata oggi, risulta essere particolarmente complessa da gestire soprattutto per i soggetti di medio-grandi dimensioni che si trovano a compensare periodicamente ingenti quantità di crediti di imposta. Occorre, infatti, tenere conto della difficoltà ad aggregare le diverse comunicazioni ufficiali che arrivano dall'Amministrazione Finanziaria (si immagini ad esempio il caso di soggetti incorporati a seguito di operazioni di fusione che spesso risultano essere ancora destinatari di atti notificati, o ancora alle notifiche cartacee effettuate presso una delle sedi territoriali del soggetto e non presso la sua sede legale, ovvero ad atti notificati più volte a soggetti interessati da molteplici operazioni straordinarie nel corso del tempo) e a riscontrare un puntuale allineamento con i dati presenti negli archivi dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione.

Questi disallineamenti tra le evidenze dell'Amministrazione finanziaria e quelle del contribuente sull'ammontare complessivo delle debenze fiscali hanno effetti profondamenti diversi tra le due parti. L'Amministrazione finanziaria avrà la possibilità di modificare -previa verifica- in momenti successivi la posizione fiscale del contribuente man mano che quest'ultimo segnala all'Amministrazione gli aggiornamenti intervenuti (ci si riferisce ad esempio alle casistiche sopra esemplificate nonché ai pagamenti non ancora rilevati). Invece, per il contribuente che avesse diritto alla compensazione di crediti fiscali in scadenza la possibilità del loro utilizzo entro i termini di legge è essenziale per non subire una perdita netta a causa della loro cancellazione.

Proprio per ovviare alle problematiche descritte, occorrerebbe valutare l'introduzione di un sistema di monitoraggio periodico dei carichi pendenti gestito dall'Amministrazione finanziaria cui i contribuenti possano accedere in via telematica per verificare, mediante estrazione certificata, il raggiungimento delle soglie di inibizione della compensazione, prima di inviare la delega di pagamento F24⁴. In tal modo, il contribuente otterrebbe un dato certo di partenza, aggiornato e attendibile dei carichi tributari pendenti.

E, in effetti, la disposizione di cui all'art. 23, comma 1, del d.lgs. 8 gennaio 2024, n. 1 recante "*Razionalizzazione e semplificazione delle norme in materia di adempimenti tributari*" prevede che l'Agenzia delle entrate metta a disposizione dei contribuenti, all'interno del cd. "cassetto fiscale", servizi digitali per la consultazione e l'acquisizione di tutti gli atti e le comunicazioni gestiti dall'Agenzia delle entrate che li riguardano, compresi quelli riguardanti i ruoli dell'Agenzia delle entrate-Riscossione relativi ad atti impositivi emessi dall'Agenzia delle entrate.

L'operatività dei servizi digitali appena citati è subordinata alla pubblicazione di uno o più Provvedimenti del Direttore dell'Agenzia delle entrate, di concerto con il Garante per la protezione dei dati personali. Sarebbe quindi opportuno, allineare la decorrenza dei due regimi disciplinati dall'art. 4 alla effettiva disponibilità di tali servizi digitali per l'estrazione dei dati di ruoli e carichi pendenti. Stante la difficoltà di una verifica quotidiana da parte del contribuente delle risultanze del cassetto fiscale sarebbe auspicabile prospettare una validità periodica e predefinita – ad esempio mensile – dei dati estratti, che devono avere una valenza certificata.

La proposta formulata trova evidente giustificazione nella stratificazione normativa sin qui descritta, che comportando maggiore incertezza interpretativa e dunque un rischio più alto di incorrere in violazioni, impone ancora più stringenti obblighi di monitoraggio dei carichi in capo al contribuente in buona fede a fronte però delle difficoltà operative sopra descritte.

⁴ Ad oggi, infatti, l'estrazione dei carichi pendenti avviene mediante presentazione di apposita istanza formale, di cui all' Art. 1 del Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 25 giugno 2001, ai competenti Uffici dell'Agenzia delle Entrate, cui segue, entro 30 giorni il rilascio di un certificato attestante l'esistenza di carichi come individuati dalle Banche dati dell'anagrafe tributaria.

Sotto diverso profilo, con il decreto-legge in oggetto è stata disposta l'applicazione della sanzione prevista dall'art. 10, comma 1, d.lgs. n. 471 del 1997, da euro 2.000 ad euro 21.000, agli operatori che violano gli obblighi di trasmissione telematica dei dati identificativi degli strumenti di pagamento messi a disposizione degli esercenti attività d'impresa, arte e professione e dell'importo complessivo delle transazioni giornaliere effettuate con i predetti strumenti, di cui all'articolo 22, comma 5, ultimo periodo, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124.

La sanzione di cui al periodo precedente è applicata per ogni omesso, tardivo o errato invio dei dati e, in deroga ai principi generali, viene esplicitamente esclusa l'applicazione delle disposizioni in materia di concorso di violazioni e continuazione, di cui all'art. 12 del d.lgs. 18 dicembre 1997 n. 472 (cd. "cumulo giuridico delle sanzioni"⁵).

Dunque, come specificato dalla relazione illustrativa al decreto-legge in commento, la sanzione verrà applicata per ogni trasmissione omessa e/o errata.

Fermo restando che non è in discussione la previsione di una sanzione a fronte di una violazione di obblighi imposti in via normativa, l'auspicio è che venga, quantomeno, riconsiderata l'esclusione dell'applicazione dell'istituto del cumulo giuridico. Si consideri, infatti, che la comunicazione di che trattasi è connotata da una forte complessità data dall'enorme quantità di dati trasmessi, che riguardano, tra gli altri, tutte le transazioni giornaliere effettuate tramite strumenti di pagamento elettronico⁶, da scadenze stringenti⁷ e dall'intervento di più soggetti che "intermediano" i flussi dei dati verso l'Agenzia delle entrate⁸.

⁵ Con il termine cumulo giuridico si fa riferimento al trattamento sanzionatorio previsto in caso di concorso formale di violazioni e delle violazioni continuate. Mediante il meccanismo del cumulo giuridico la sanzione è unica ed è pari alla sanzione relativa alla violazione più grave aumentata da un quarto (+25%) al doppio (+200%), indipendentemente dal numero di reati commessi in regime di concorso formale o di continuazione.

⁶ Il Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate Prot. n. 253155/2022, attuativo dell'art. 22, comma 5, ultimo periodo, DL n. 124 del 2019, al punto 2.1. elenca tutte le informazioni da trasmettere, come ad esempio la tipologia delle singole operazioni, la data contabile delle stesse, il numero giornaliero e l'importo complessivo giornaliero delle transazioni elettroniche effettuate dall'esercente.

⁷ Il citato Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate Prot. n. 253155/2022, come modificato dal successivo Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate Prot. n. n. 340401/2022, prevede al punto 3.2. che la trasmissione deve essere effettuata entro il terzo giorno lavorativo successivo alla data di contabilizzazione della singola transazione.

⁸ L'articolo 22, comma 5, ultimo periodo, del decreto-legge n. 124 del 2019 prevede che i dati vengano trasmessi dagli operatori che mettono a disposizione degli esercenti gli strumenti di

Peraltro, si evidenzia come sia tuttora in corso un confronto con l’Agenzia delle entrate – in cui sono coinvolti non solo i soggetti obbligati alla comunicazione, ma anche altri intermediari nonché PagoPA S.p.A. – volto a migliorare la qualità dei dati oggetto di invio, attraverso la verifica di quelli già comunicati e relativi alle annualità 2022 e 2023 da un lato (finalizzata ad eventuali correzioni), e lo studio di possibili soluzioni per la trasmissione dei dati futuri, dall’altro.

Pertanto, l’auspicio sopra espresso trova ragione sia nel pieno spirito collaborativo degli operatori obbligati alla comunicazione di che trattasi – che in questo contesto si pongono come “ausiliari” del Fisco e non in veste di contribuenti-, sia nel fatto che, ad oggi, non è ancora terminato il confronto volto a individuare soluzioni che grazie al comune accordo fisco-ausiliari del fisco possano definitivamente superare le difficoltà incontrate.

Si ringrazia per l’attenzione e si resta a disposizione per ogni esigenza di ulteriore supporto.

pagamento elettronico all’Agenzia delle entrate, anche tramite la società PagoPA S.p.a. Il citato Provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle entrate Prot. n. 253155/2022 ha confermato tale impostazione (cfr. punti 3.2, 3.3. e 3.5.) e, inoltre, ha consentito che i prestatori di servizi di pagamento possano trasmettere le informazioni richieste a PagoPA, direttamente o attraverso BANCORMAT S.p.A. in relazione ai pagamenti effettuati presso gli esercenti con carte a valere sui circuiti PagoBANCORMAT® e BANCORMAT Pay®. È poi PagoPA a rendere disponibile all’Agenzia delle entrate le informazioni ricevute dai prestatori di servizi di pagamento entro il quinto giorno lavorativo successivo alla data di ricezione dei dati stessi.