



Senato della Repubblica

XVIII Legislatura

5ª Commissione (Programmazione economica, bilancio)

Documento di Osservazioni e Proposte

Audizione informale nell'ambito della "Conversione in legge del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, recante 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"

(A.S. 2505)

10 febbraio 2022

1. GLI INTERVENTI IN MATERIA DI CESSIONI DEI CREDITI FISCALI

1.1 Alcuni dati di contesto

Il rimbalzo del 6,5% del PIL nel 2021 beneficia della spinta propulsiva del settore delle costruzioni, che pur pesando il 4,4% del valore aggiunto, ne ha determinato il 15,2% della crescita tendenziale nei primi tre trimestri del 2021. Proiettando su base annua queste tendenze, **dei 6,5 punti di PIL di crescita, circa 1 punto di maggiore PIL arriva dall'aumento del valore aggiunto delle costruzioni**, sorretto dalla domanda incentivata dal superbonus. Le costruzioni determinano oltre i tre quarti (77%) del differenziale di maggiore crescita di 1,2 punti di PIL rilevato tra Italia e Unione europea. Le modifiche normative contribuiscono al peggioramento del clima di fiducia e alla frenata degli interventi programmati per quest'anno. A **gennaio 2022 l'indice di fiducia delle imprese delle costruzioni segna la diminuzione più marcata delle attese sull'attività registrata dopo l'estate del 2021**. Le incertezze e le penalizzazioni determinate dal blocco delle cessioni rischiano di ampliare il calo di fiducia dei consumatori registrato a gennaio.

Le modifiche normative **riducono gli interventi e impediscono di cogliere a pieno le opportunità del ciclo favorevole**, caratterizzato da una propensione delle famiglie a interventi di manutenzione dell'abitazione che è ai massimi storici.

La riduzione degli interventi con il superbonus nel prossimo trimestre, conseguente all'entrata in vigore del DL Sostegni-ter, si riverbera pesantemente sulla ripresa in corso. Nel 2021 la spesa per investimenti incentivati è stimata pari a 51.242 milioni di euro e rappresenta quasi un terzo (31,8%) degli investimenti in costruzioni.

Solo per il superbonus 110%, nell'ultimo trimestre novembre 2021-gennaio 2022 gli investimenti ammessi a detrazione per lavori conclusi ammontano a 6,0 miliardi di euro, che rappresentano il 29% degli investimenti in abitazioni registrati dai conti nazionali (nell'ultimo trimestre disponibile, il terzo del 2021). Su questo fronte va segnalato che a gennaio 2022 si evidenzia una sensibile riduzione dei lavori conclusi ammessi a detrazione, che nel mese ammontano a 1.563 milioni di euro, un valore praticamente dimezzato (-46,2%) rispetto ai 2.904 milioni di dicembre 2021 (che aveva segnato un +87,5% rispetto a novembre 2021).

Sul mercato degli interventi che beneficiano di detrazioni fiscali, che vale 2,9 punti di PIL, opera un'elevata quota di micro e piccole imprese e di imprese artigiane. I risultati di una *survey* condotta nelle scorse settimane nell'ambito degli Osservatori in rete di Confartigianato su oltre 1.800 imprese evidenziano che il 69,5% delle MPI lavora prevalentemente con interventi che beneficiano di detrazioni fiscali. Nel dettaglio, il superbonus ha interessato – direttamente o indirettamente, tramite subappalto – il 41,2% delle micro e piccole imprese (MPI) con dipendenti.

Il freno agli interventi del superbonus penalizza maggiormente il Mezzogiorno, l'area del Paese dove gli interventi con questa tipologia di incentivo hanno un effetto di traino più intenso, in rapporto al valore aggiunto delle costruzioni, e nella quale il costo del credito per le imprese edili sale al 5,40%, 134 punti base sopra alla media delle imprese del settore del Centro-Nord.

La frenata degli interventi incentivati con il superbonus penalizzerà il recupero della domanda di lavoro, che è interamente sostenuta dell'edilizia, l'unico comparto che nei primi tre trimestri del 2021 registra un aumento (+13,3%) delle ore lavorate rispetto allo stesso periodo pre-pandemia, a fronte del ritardo della manifattura (-1,9%) e dei servizi (-6,6%). Nel 2021 il settore delle costruzioni ha generato 123 mila posti di lavoro dipendente (assunzioni nette) segnando un +60,3% rispetto all'anno precedente. La frenata imposta al settore mette **a rischio l'entrata di 127 mila lavoratori** prevista dalle imprese delle costruzioni nel primo trimestre del 2022, secondo la rilevazione del Sistema Informativo Excelsior di Unioncamere-ANPAL.

Il settore dell'edilizia è quello che presenta la maggiore propensione ad assumere a tempo indeterminato: la quota netta di assunzioni a tempo indeterminato, a fronte di una media del 46,4%, nelle costruzioni raggiunge il massimo del 58,1%, davanti al 43,4% dei servizi e al 40,7% della manifattura.

Le modifiche introdotte impattano su un comparto con una diffusa presenza di MPI e con un'alta vocazione artigiana. In Italia il settore delle costruzioni – edilizia e installazione di impianti – è costituito da 486 mila micro e piccole imprese attive con 1 milione 155 mila addetti, che rappresentano l'87,5% dell'occupazione del comparto (1 milione 321 mila unità). Il settore presenta un'alta vocazione artigiana, con una presenza di 338 mila imprese artigiane con 684 mila addetti, che rappresentano più della metà (51,8%) dell'occupazione delle costruzioni.

In un settore con un'elevata presenza di piccole imprese si registra una marcata crescita della produttività: nell'arco dell'ultimo quinquennio (2015-2020) la produttività del lavoro delle imprese delle costruzioni in Italia sale del 7,4% a fronte del ristagno (+0,2%) della media dell'Ue a 27 (dove la quota di MPI scende al 74,1% della media dell'Ue).

Le modifiche sulla cessione del credito generano tensioni sulla liquidità aziendale e si possono riverberare in maggiori oneri finanziari, particolarmente rilevanti per il settore delle costruzioni, nel quale è più elevata l'intensità creditizia, con un rapporto tra prestiti e valore aggiunto che arriva al 93%, un valore quasi doppio rispetto alla media delle imprese (48%) e superiore rispetto al 75% della manifattura e al 35% dei servizi. Quello delle costruzioni, inoltre, è il settore dove le imprese pagano i tassi di interesse più elevati, pari al 4,22%, 86 punti base sopra alla media.

In un contesto di difficile reperimento dei materiali per l'edilizia, i lavori pianificati per il 2022 hanno richiesto da mesi l'invio degli ordini di acquisto delle materie prime, per il quale le imprese utilizzano frequentemente linee di credito a breve termine.

1.2 La tutela delle ragioni dell'erario non può trascendere le giuste esigenze delle tante imprese oneste

È di tutta evidenza come, ancora una volta, il Governo sia entrato, per usare un termine calcistico, a gamba tesa nell'ambito dei processi distributivi delle imprese determinando, in questo caso, con il clima di sospetto e di incertezza normativa, il blocco delle cessioni dei crediti. Blocco che pone in

seria difficoltà in special modo le tante imprese oneste che hanno concesso lo sconto in fattura e che, ora, si trovano nell'impossibilità di rientrare del proprio credito.

Condividendo pienamente ogni azione che possa essere di contrasto alle frodi, pertanto senza sminuire la portata delle stesse, su cui – secondo notizie di stampa – diverse Procure italiane stanno indagando, va però evidenziato come i continui interventi legislativi stiano mettendo in serio pericolo l'importante concorso alla ripresa e all'aumento del PIL del 2022 fornito dal settore delle costruzioni, dell'impiantistica e del relativo indotto. Peraltro, la valutazione sull'intensità, la bontà e la realizzazione degli interventi in tema di superbonus, finanziati a valere su fondi del PNRR, è oggetto di analisi da parte della Commissione europea, al fine di determinare il raggiungimento degli obiettivi previsti.

Vale la pena, peraltro, rimarcare le finalità degli interventi che si sono susseguiti da novembre 2021 in poi:

- il decreto-legge c.d. Antifrodi n. 157 del 2021 – i cui contenuti sono stati trasfusi nella legge di bilancio 2022 – rappresenta un importante presidio a garanzia della “bontà ed effettività” dei crediti. In particolare, con l'introduzione dell'obbligo di asseverazione e di visto di conformità per poter esercitare l'opzione per lo sconto in fattura/cessione dei crediti, attraverso l'intervento di professionisti che assumono responsabilità anche di natura penale, è verificata la congruità della spesa, l'effettività della stessa e l'esistenza delle condizioni soggettive e oggettive per godere dell'agevolazione;
- l'art. 28 del DL in oggetto è finalizzato, attraverso la riduzione del numero delle cessioni ammesse, a evitare che in filiere lunghe di cessioni possano insinuarsi soggetti al solo scopo di riciclare denaro.

Considerato che interventi così pesanti a distanza di pochi mesi destabilizzano il mercato, Confartigianato esprime una negativa valutazione sul metodo seguito. *In primis*, interventi con provvedimenti d'urgenza, con un'entrata in vigore immediata, rendono “illegittime”, o non più praticabili, operazioni anche già concluse. Inoltre, sarebbe stato ragionevole concentrare in un unico intervento le due azioni promosse dal Governo evitando, a distanza di poco tempo, azioni successive sul tema che sortiscono il concreto effetto di “bloccare”, ogni volta, per lo meno per 60 giorni la normale operatività.

Per dare un contributo significativo al dibattito andrebbero resi evidenti agli interlocutori le analisi e i dati che hanno portato all'introduzione dell'art. 28 in discorso: in assenza di tali elementi le posizioni maturate non possono che essere frutto delle scarse notizie di stampa sul tema. Quindi è auspicabile che il Governo fornisca gli elementi che hanno determinato le modifiche in oggetto.

È evidente che la limitazione, oggi introdotta, al numero delle cessioni, oltre a far perdere efficacia allo strumento dei bonus in edilizia, rappresenta la strada più semplice che il Governo poteva percorrere per limitare le frodi, ma anche la più invasiva, anziché prevedere puntuali controlli sui soggetti che intervengono nelle cessioni. Possibilità, quest'ultima, peraltro, già disciplinata dal DL n. 157/2021 e trasfusa nella legge di bilancio 2022. Laddove, infatti, la criminalità organizzata si infiltra per il perseguimento di finalità illecite, l'esperienza insegna che non è certo l'appesantimento procedurale a scoraggiare le truffe, ma solo l'allestimento di un sistema di controllo efficace e in grado di intercettare e intervenire sulle anomalie che caratterizzano il processo.

Confartigianato ritiene che i presìdi oggi previsti, in assenza del citato articolo 28, a tutela delle ragioni erariali, se pienamente dispiegati, rappresentino un saldo baluardo senza necessità di ulteriori interventi. Pertanto, si auspica che in sede di dibattito parlamentare l'articolo 28 venga stralciato.

In via subordinata, affinché sia garantito un minimo di operatività alla possibilità di concedere lo sconto in fattura ovvero di cessione dei crediti, si sollecita il Parlamento a introdurre significative modifiche, in assenza delle quali gli spazi di manovra, diventando troppi esigui, determineranno un massiccio ritorno alla detrazione in dichiarazione. Detrazione in dichiarazione che "taglia fuori" dall'agevolazione i soggetti incapienti e tutti coloro che, privi di liquidità immediata, avevano fatto affidamento sulle possibilità accordate dall'art. 121 del DL n. 34 del 2020.

Ultima considerazione, il tema delle responsabilità in capo ai cessionari dei crediti. Crediamo che una grande attenzione debba essere posta alla questione per cercare di meglio definire quali sono le verifiche e i comportamenti che i cessionari dei crediti debbano attuare per evitare di incorre in situazioni penalmente rilevanti. Lo sforzo del Governo e del Parlamento deve essere duplice: rimuovere l'attuale situazione che ha determinato il blocco delle cessioni e individuare un percorso sostenibile che dia certezze ai cessionari sul versante delle possibili contestazioni di natura penale.

1.3 Interventi legislativi proposti

Stralcio dell'art. 28 del DL n. 4/2022;

in subordine:

- 1. consentire una ulteriore cessione dopo la prima verso soggetti collegati, direttamente o indirettamente, all'intervento;**
- 2. consentire senza limitazioni numeriche le cessioni solo verso soggetti vigilati (quali: banche, altri operatori finanziari, assicurazioni);**
- 3. consentire la cessione dei crediti a favore di persone fisiche non esercenti un'attività economica ma solo per importi sotto una determinata soglia.**

Infine, in considerazione dei continui blocchi all'operatività determinati prima dal DL n. 157/2021 e ora dal DL in oggetto, si chiede la **soppressione del vincolo imposto per l'applicazione del superbonus sino al 31 dicembre 2022 in presenza di immobili unifamiliari** (realizzazione di almeno il 30% dell'intervento al 30 giugno 2022) o, in subordine, **di prorogare di almeno 60 giorni il citato termine.**