



Camera dei Deputati
VI Commissione Finanze

Audizione del Direttore dell’Agenzia delle entrate

Avv. Ernesto Maria Ruffini

Decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11

“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”

A.C. 889

Sommario

Premessa	3
1. Brevi cenni alla disciplina dei <i>bonus</i> edilizi e della cessione dei crediti	3
2. Le modifiche alla disciplina della cessione dei <i>bonus</i> successive al Decreto Rilancio	5
3. Le novità introdotte dal decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11.....	8
4. L'entità del fenomeno della circolazione dei crediti	13
5. Le frodi e le attività di contrasto e prevenzione	22

Premessa

Signor Presidente, Onorevoli Commissari,

ringrazio innanzitutto per l'opportunità concessa all'Agenzia delle entrate di fornire il proprio contributo in merito ai contenuti del decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11 (d'ora in poi "Decreto"), intervenuto recentemente in materia di *bonus* edilizi con importanti modifiche alla disciplina della cessione dei relativi crediti d'imposta.

Si tratta, nel loro complesso, di disposizioni che modificano l'articolo 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 ("Decreto Rilancio").

In sintesi, il Decreto:

- elimina la facoltà di optare per lo sconto in fattura o per la cessione dei crediti, ferma restando la possibilità di avvalersi di tali istituti per le operazioni in corso;
- delinea con maggiore precisione i profili della responsabilità dei soggetti che intervengono nelle operazioni di cessione;
- esclude le pubbliche amministrazioni dal novero dei soggetti che possono essere cessionari dei crediti.

Ad ogni modo, prima di illustrare nel dettaglio il contenuto del Decreto, ritengo utile avviare la trattazione con una rapida disamina dell'evoluzione normativa della disciplina dei *bonus* edilizi e della cessione dei relativi crediti, caratterizzate da diversi interventi correttivi negli ultimi due anni. Dopo l'illustrazione delle nuove disposizioni recate dal Decreto, riporterò alcuni dati numerici relativi alle cessioni dei *bonus* edilizi.

1. Brevi cenni alla disciplina dei *bonus* edilizi e della cessione dei crediti

Prima di procedere con l'illustrazione delle novità normative introdotte dal Decreto, è utile una breve digressione sull'evoluzione della disciplina dei *bonus* edilizi e della cessione dei relativi crediti registrata negli ultimi anni.

L'**articolo 121** del **Decreto Rilancio** ha "**ampliato**" l'**istituto della cessione del credito**. In particolare, l'intervento normativo ha riguardato i ***bonus edilizi***¹, per i quali, accanto alla fruizione

¹ Per tali si intendono le detrazioni fiscali - con aliquote variabili ricomprese, a seconda della tipologia di lavori, tra il 50 per cento e il 110 per cento - riconosciute ai soggetti che sostengono spese per determinate tipologie di lavori (come le ristrutturazioni edilizie e la riqualificazione energetica), che hanno lo scopo di incentivare il miglioramento qualitativo degli edifici, anche sotto il profilo del consumo di energia e della sicurezza sismica, tra i quali si ricordano:

da parte del beneficiario di una detrazione in diminuzione delle imposte dovute in base alla propria dichiarazione dei redditi, mediante una ripartizione su più anni d'imposta², è stata **ampliata** la **possibilità di trasferimento del beneficio** ad altri soggetti sotto forma di credito d'imposta, attraverso i meccanismi:

- dello **sconto in fattura** (che il beneficiario può richiedere e ottenere dal fornitore);
- della **cessione** diretta ad altri soggetti di un credito corrispondente alla detrazione.

Nelle predette ipotesi, il soggetto che ha praticato lo sconto in fattura o ha acquistato il credito recupera le somme attraverso un credito d'imposta **utilizzabile** in compensazione delle imposte, tasse e contributi versati con i **modelli F24**, con la **ripartizione annuale** corrispondente a quella **prevista per la detrazione** sorta in capo a coloro che hanno effettuato i lavori.

In linea di principio, a meno che non sia espressamente vietato dal Legislatore³, attraverso l'istituto della compensazione possono essere pagati tutti i tributi e contributi riscossi mediante il modello F24, anche a seguito di accertamento e controllo. A titolo esemplificativo (e non esaustivo) si fornisce un'elencazione delle somme che, per espressa previsione normativa⁴, sono pagabili con compensazione in F24:

- imposte sui redditi, le relative addizionali e ritenute alla fonte;
- IVA;
- imposte sostitutive delle imposte sui redditi e dell'IVA;
- IRAP;
- tributi comunali (ad esempio l'IMU);
- altre imposte e tasse;
- contributi previdenziali e premi assicurativi (INAIL).

-
- il c.d. *Superbonus* dal 110 al 65 per cento (riqualificazione energetica o riduzione del rischio sismico degli edifici);
 - il *Bonus* ristrutturazione (con aliquota del 50 per cento, ristrutturazioni edilizie);
 - il *Bonus* facciate (con aliquota del 90 per cento, per il recupero o restauro della facciata esterna degli edifici, e del 60 per cento per le spese sostenute nell'anno 2022);
 - l'*Ecobonus* (con aliquota base tra il 50 e il 65 per cento, maggiorabile a seconda della tipologia degli interventi anche al 70-75 per cento, per la riqualificazione energetica);
 - il *Sismabonus* (50 per cento, maggiorata al 70-80 per cento o 80-85 per cento a seconda della tipologia di intervento).

² Per il *Superbonus* la ripartizione avviene in 4 anni (per le spese sostenute nel 2022, come previsto dalla Legge 30 dicembre 2021, n. 234 – Legge di bilancio 2022) o in 5 anni (per le spese effettuate in precedenza), in 5 anni per il *Sismabonus* e per l'abbattimento delle barriere architettoniche e 10 anni per gli altri *bonus* edilizi.

³ Si tratta di divieti specifici e limitati: ad esempio, è vietato utilizzare i crediti in compensazione per pagare i debiti derivanti da talune "sanatorie".

⁴ Articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241.

Inoltre, in base al comma 3 dell'articolo 121 del Decreto Rilancio, l'utilizzo in compensazione dei crediti da *bonus* edilizi non soggiacciono agli ordinari limiti previsti dalle norme tributarie, quali:

- il limite generale di compensabilità dei crediti su base annua⁵;
- il divieto di utilizzo dei crediti in presenza di debiti iscritti a ruolo⁶.

L'**ampliamento** della **possibilità** di cessione dei crediti è passato attraverso l'**eliminazione di molte delle limitazioni** fino ad allora vigenti, che riguardavano:

- la **tipologia di interventi** da cui poteva originare un credito cedibile (ad esempio, la cedibilità riguardava inizialmente solo gli interventi di riqualificazione energetica di parti comuni degli edifici condominiali);
- la **platea di soggetti** a cui spettava la facoltà di cessione del credito (inizialmente tale facoltà era possibile solo per i contribuenti "incapienti");
- le **categorie di possibili cessionari** del credito (inizialmente erano solo i soggetti che effettuavano gli interventi oggetto dell'agevolazione);
- la **possibilità di effettuare ulteriori cessioni** dopo la prima.

2. Le modifiche alla disciplina della cessione dei *bonus* successive al Decreto Rilancio

Successivamente all'emanazione del Decreto Rilancio, anche a fronte dell'emersione dei rilevanti fenomeni di frode individuati nell'ambito delle operazioni di cessione del credito, il Legislatore è intervenuto a più riprese con diversi correttivi alla relativa disciplina, volti alla tutela delle ragioni erariali. In estrema sintesi, si ricordano le seguenti modifiche normative:

a) **il decreto-legge n. 157 del 2021** (Decreto Anti-frodi), che ha previsto:

- l'obbligo del visto di conformità (che attesta la sussistenza dei presupposti che danno diritto alla detrazione d'imposta) e dell'asseverazione della congruità dei prezzi da parte di professionisti abilitati, nel caso di cessione di qualsiasi tipologia di *bonus* edilizi (in precedenza i predetti obblighi erano previsti solo per il *Superbonus*);

⁵ Cfr. articolo 34 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 e articolo 1, comma 53, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

⁶ Cfr. articolo 31, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78.

- la possibilità per l’Agenzia delle entrate di effettuare controlli preventivi, sulla base di determinati profili di rischio⁷, e procedere alla eventuale sospensione della fruizione dei crediti ceduti;
- un’adeguata verifica antiriciclaggio da parte dei soggetti tenuti a tale controllo, con conseguente obbligo di astensione dal compiere operazioni sospette;

b) il decreto-legge n. 4 del 2022 (Decreto Sostegni-*ter*), che ha limitato il numero dei trasferimenti del credito ad un’unica operazione di cessione⁸;

c) il decreto-legge n. 13 del 2022, con il quale:

- sono state consentite due ulteriori cessioni del credito, ma solo se effettuate a favore dei “soggetti qualificati”⁹;
- è stato fatto divieto di procedere a cessioni parziali dei crediti¹⁰;
- è stato inasprito il quadro delle sanzioni penali nei casi di frode¹¹ ed è stato previsto che i soggetti che rilasciano attestazioni e asseverazioni debbano stipulare una polizza di assicurazione per la responsabilità civile per ogni intervento, con massimale pari agli importi dell’intervento;

⁷ Prima dell’introduzione della normativa in commento, l’Agenzia non disponeva di tutti i poteri di intervento in via preventiva, ma poteva, ai fini fiscali, solo agire *ex post*, con il rischio di non riuscire più a recuperare le somme indebitamente percepite.

⁸ Per rendere graduale il passaggio alle nuove regole era stato previsto un regime transitorio, in virtù del quale i crediti che alla data del 7 febbraio 2022 erano stati oggetto di sconto in fattura o cessione del credito potevano essere oggetto esclusivamente di una ulteriore cessione ad altri soggetti. Il termine è stato poi prorogato al 17 febbraio dal provvedimento dell’Agenzia delle entrate del 4 febbraio 2022, per consentire l’aggiornamento del canale per la trasmissione delle comunicazioni delle opzioni di cessione o sconto in fattura.

⁹ Si tratta, ai sensi dell’articolo 121, comma 1, del Decreto Rilancio, di: banche e intermediari finanziari iscritti all’albo previsto dall’articolo 106 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, di società appartenenti a un gruppo bancario iscritto all’albo di cui all’articolo 64 del predetto testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia ovvero di imprese di assicurazione autorizzate ad operare in Italia ai sensi del codice delle assicurazioni private, di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209.

¹⁰ A tal fine è stato previsto (a partire dalle comunicazioni della prima cessione del credito o dello sconto in fattura inviate all’Agenzia delle entrate a partire dal 1° maggio 2022) il tracciamento del credito ceduto, mediante l’attribuzione di un codice identificativo univoco da indicare nelle comunicazioni delle eventuali successive cessioni.

¹¹ Con l’inserimento del comma 13-*bis*.1 nell’articolo 119 del Decreto Rilancio, è stata prevista la reclusione da due a cinque anni e la multa da 50.000 euro a 100.000 euro per il tecnico abilitato che nelle asseverazioni di cui al comma 13 del medesimo articolo e all’articolo 121, comma 1-*ter*, lettera b), del Decreto Rilancio (vale a dire le asseverazioni previste per il *Superbonus* e le attestazioni della congruità della spesa relative ai *Bonus* diversi dal *Superbonus*) espone informazioni false, omette di riferire informazioni rilevanti sui requisiti tecnici del progetto di intervento o sulla effettiva realizzazione dello stesso oppure attesta falsamente la congruità delle spese. Se il fatto è commesso al fine di conseguire un ingiusto profitto per sé o per altri, la pena è aumentata.

- è stato previsto che i termini per l'utilizzo dei crediti d'imposta oggetto di sequestro disposto dall'Autorità giudiziaria sono aumentati – in caso di successivo dissequestro – di un periodo pari alla durata del sequestro medesimo, fermo restando il rispetto del limite annuale di utilizzo dei predetti crediti;

d) il decreto-legge n. 17 del 2022 (c.d. "Decreto Energia"), che ha aperto a un'ulteriore cessione, consentendola esclusivamente alle banche nell'ipotesi in cui abbia ad oggetto un credito per il quale è esaurito il numero delle possibili precedenti cessioni e se il cessionario è un correntista della banca cedente;

e) il decreto-legge n. 50 del 2022 (c.d. "Decreto Aiuti"), che ha introdotto la possibilità per gli intermediari finanziari di cedere i crediti acquisiti ai propri correntisti "professionali privati", senza dover attendere le due cessioni possibili tra gli stessi intermediari finanziari¹².

In sede di conversione del decreto-legge (ad opera della legge 15 luglio 2022, n. 91), alle banche e alle società appartenenti a gruppi bancari iscritti all'albo di cui all'articolo 64 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, è stato consentito di cedere i crediti sempre a favore dei propri correntisti o dei correntisti della banca capogruppo, diversi dai consumatori o utenti (come definiti dall'articolo 3, comma 1, lettera a), del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206);

f) il decreto-legge n. 115 del 2022 (c.d. Decreto Aiuti-bis), che ha modificato il Decreto Aiuti, introducendo per i *bonus* diversi dal *Superbonus*, la facoltà per il cessionario, al fine di limitare la propria responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave, di acquisire, "ora per allora", le asseverazioni e i visti di conformità anche per interventi sostenuti fino alla data dell'11 novembre 2021 (quando tali certificazioni non erano obbligatorie).

In sintesi, in base alle regole dettate dall'articolo 121 del Decreto Rilancio, come modificato dai vari interventi normativi appena illustrati:

- i beneficiari della detrazione e i fornitori che hanno realizzato gli interventi e praticato lo "sconto in fattura" possono cedere i crediti a chiunque;
- i "primi" cessionari (diversi dai fornitori) e coloro che hanno acquistato i crediti dai fornitori che hanno praticato lo sconto in fattura possono cedere i crediti solo in favore di banche e

¹² Con riferimento alle cessioni dei crediti effettuate a decorrere dal 1° maggio 2022.

intermediari finanziari, società appartenenti a gruppi bancari e compagnie di assicurazione (d'ora in poi "soggetti qualificati");

- nell'ambito dei suddetti "soggetti qualificati", i crediti possono essere oggetto ancora di tre passaggi (ossia, tra "soggetti qualificati" possono essere effettuate fino a tre cessioni in sequenza);
- le banche e le società appartenenti a gruppi bancari possono cedere sempre i crediti in favore dei propri correntisti, ovvero dei correntisti della banca capogruppo, non aventi lo *status* di consumatore o utente ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera a), del Codice del consumo¹³.

In alternativa alle ulteriori cessioni, i fornitori e i cessionari, "soggetti qualificati" o meno, possono utilizzare i crediti in compensazione per il pagamento dei propri tributi e contributi, tramite il modello di versamento F24. Ai correntisti che acquistino i crediti dalla banca o dalla società del gruppo bancario non sono consentite ulteriori cessioni e la compensazione in F24 rappresenta l'unica modalità di utilizzo di tali crediti.

3. Le novità introdotte dal decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11

Il Legislatore è intervenuto, da ultimo, con il decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11, il quale, agli articoli 1 e 2, ha apportato alcune modifiche alla disciplina relativa alla cessione o sconto in fattura di cui all'articolo 121 del Decreto Rilancio.

Nello specifico, l'articolo 1, comma 1, lettera a), del Decreto, introduce il **comma 1-quinquies** all'articolo 121 del Decreto Rilancio.

Tale disposizione esclude per le **pubbliche amministrazioni** la possibilità di **acquistare i crediti d'imposta** derivanti dagli interventi elencati al comma 2 dello stesso articolo 121. Si tratta degli interventi di:

- recupero del patrimonio edilizio;
- efficienza energetica ordinaria e *Super Ecobonus*;
- misure antisismiche ordinarie e *Super Sismabonus*;
- *bonus* facciate,

¹³ Di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206.

- installazione di impianti fotovoltaici e colonnine di ricarica;
- abbattimento delle barriere architettoniche.

Il novero dei **soggetti per cui vige tale divieto**, secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica), comprende:

- le **pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165**, e successive modificazioni¹⁴;
- le **Autorità indipendenti**;
- gli altri **enti e soggetti individuati dall'ISTAT nell'elenco** di cui all'articolo 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009.

La norma, come anche evidenziato nella relazione tecnica, *«mira ad evitare effetti negativi sui saldi di finanza pubblica, considerato che le operazioni di cessione o sconto in fattura potrebbero determinare l'aumento del debito pubblico»*.

Inoltre, l'**articolo 1, comma 2, lettera b)**, introduce i **commi da 6-bis a 6-quater** all'articolo 121 del Decreto Rilancio, **circoscrivendo il perimetro della responsabilità solidale del fornitore che ha applicato lo sconto e dei cessionari**.

In base al comma 6 del citato articolo 121, il recupero dell'agevolazione non spettante avviene nei confronti del soggetto beneficiario. Tuttavia, nei casi in cui abbiano **concorso nella violazione** ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, e abbiano agito con **dolo o colpa grave**, il Legislatore prevede la **responsabilità** del **cessionario** o del **fornitore** che ha applicato lo sconto in fattura. Sul punto giova evidenziare che, in base all'articolo 14, comma 1-bis.1, del decreto-legge n. 50 del 2022, la limitazione della responsabilità dei cessionari ai casi di concorso nella violazione con dolo o colpa grave di cui all'articolo 121, comma 6, del Decreto Rilancio opera con riferimento ai crediti da *bonus* edilizi per i quali, nel rispetto delle previsioni di legge, siano stati acquisiti i visti di conformità, le asseverazioni e le attestazioni previste dagli articoli 119 e 121, comma 1-ter, del Decreto Rilancio. Ai sensi del successivo comma 1-bis.2 del citato articolo 14, per i crediti da *bonus* edilizi sorti quando l'acquisizione della anzidetta documentazione non era obbligatoria, ai fini della limitazione della responsabilità in solido del cessionario ai casi di

¹⁴ Si tratta di tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le agenzie fiscali.

dolo o colpa grave, è richiesto che il cedente, a condizione che sia diverso dai soggetti qualificati e che coincida con il fornitore, acquisisca, “ora per allora”, tale documentazione.

L’Agenzia delle entrate, con la circolare n. **33/E del 22 ottobre 2022**, ha evidenziato che per la corretta individuazione delle nozioni di **dolo o colpa grave** occorre fare riferimento al decreto legislativo n. 472 del 1997, in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, e ai chiarimenti già forniti con la circolare n. 180 del 10 luglio 1998, ove si precisa che:

- si considera dolosa, ai sensi dell’articolo 5, comma 4, del decreto legislativo n. 472 del 1997, *«la violazione attuata con l’intento di pregiudicare la determinazione dell’imponibile o dell’imposta ovvero diretta ad ostacolare l’attività amministrativa di accertamento»*.
- la colpa grave, ai sensi dell’articolo 5, comma 3, del decreto legislativo n. 472 del 1997, sussiste *«quando l’imperizia o la negligenza del comportamento sono indiscutibili e non è possibile dubitare ragionevolmente del significato e della portata della norma violata e, di conseguenza, risulta evidente la macroscopica inosservanza di elementari obblighi tributari [...]»*.

In continuità con le indicazioni già fornite con la **circolare n. 23/E del 23 giugno 2022** sugli indici da utilizzare per la valutazione della diligenza del cessionario, l’Agenzia, con la circolare n. 33/E del 2022, ha, altresì, fornito alcune **esemplificazioni della ricorrenza degli elementi del dolo e della colpa grave**:

- il **dolo** ricorre quando il cessionario è **consapevole dell’inesistenza** del credito, come ad esempio nel caso in cui quest’ultimo abbia preventivamente concordato con l’asserito beneficiario originario le modalità di generazione e fruizione dello stesso ovvero qualora il carattere fittizio del credito sia manifestamente evidente ad un primo esame, da chiunque condotto, e ciononostante il cessionario proceda comunque all’acquisizione e alla compensazione dello stesso nel modello F24, traendo un beneficio fiscale indebito correlato al credito inesistente;
- la **colpa grave** ricorre quando il cessionario abbia **omesso**, in termini “**macroscopici**”, la **diligenza** richiesta, come, ad esempio, nel caso in cui l’acquisto dei crediti sia stato eseguito in assenza di documentazione richiesta a supporto degli stessi o in presenza di una palese contraddittorietà della documentazione prodotta dal cedente (ad esempio, nel caso in cui l’asseverazione si riferisca a un immobile diverso da quello oggetto degli interventi agevolati).

Il nuovo **comma 6-bis dell'articolo 121 del Decreto Rilancio** (aggiunto dal Decreto) intende offrire agli operatori un **quadro di certezza**, incidendo positivamente sulla propensione all'acquisto dei crediti d'imposta. In particolare, tale comma prevede che, **ferme le ipotesi di dolo**, il **concorso nella violazione** che determina la **responsabilità in solido** del fornitore che ha applicato lo sconto e dei cessionari è in ogni caso **escluso** nei confronti di coloro che congiuntamente **dimostrino di aver acquisito il credito di imposta** e che siano in possesso della seguente **documentazione**, relativa alle opere che hanno originato il credito di imposta, le cui spese detraibili sono oggetto delle opzioni per la cessione del credito o dello sconto in fattura:

- **titolo edilizio abilitativo degli interventi**, oppure, nel caso di interventi in regime di edilizia libera, **dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà**, in cui sia indicata la data di inizio dei lavori ed attestata la circostanza che gli interventi di ristrutturazione edilizia posti in essere rientrano tra quelli agevolabili, pure se i medesimi non necessitano di alcun titolo abilitativo, ai sensi della normativa vigente;
- **notifica preliminare dell'avvio dei lavori all'azienda sanitaria locale**, oppure, nel caso di interventi per i quali tale notifica non è dovuta in base alla normativa vigente, dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà che attesti tale circostanza;
- **visura catastale ante operam** dell'immobile oggetto degli interventi, oppure, nel caso di immobili non ancora censiti, domanda di accatastamento;
- **fatture**, ricevute o altri documenti comprovanti le spese sostenute, nonché **documenti attestanti l'avvenuto pagamento delle spese medesime**;
- **asseverazioni**, quando obbligatorie per legge, dei **requisiti tecnici** degli interventi e di **congruità delle relative spese**, con relative ricevute di presentazione e deposito presso i competenti uffici;
- nel caso di interventi su parti comuni di edifici condominiali, **delibera condominiale** di approvazione dei lavori e relativa tabella di ripartizione delle spese tra i condomini;
- nel caso di interventi di **efficienza energetica**, la documentazione prevista dall'articolo 6, comma 1, lettere a), c) e d) del decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e delle infrastrutture e dei trasporti, del 6 agosto 2020 in materia di c.d. **Ecobonus**, oppure, nel caso di interventi per i quali uno o più dei predetti documenti non risultino dovuti in base alla normativa vigente, dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà che attesti tale circostanza;

- **visto di conformità** dei dati relativi alla documentazione che attesti la sussistenza dei presupposti che danno diritto alla detrazione sulle spese sostenute per le opere, rilasciato dai soggetti abilitati;
- **un'attestazione**, rilasciata dai soggetti sottoposti alla disciplina **antiriciclaggio** che intervengono nelle cessioni, di avvenuta osservanza degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette e di astensione dal compimento di operazioni di cui, rispettivamente, agli articoli 35 e 42 del decreto legislativo n. 231 del 2007.

L'articolo 1, comma 1, lettera b), ha introdotto, altresì, al citato articolo 121, il **comma 6-ter**, secondo cui **non sono, altresì, responsabili i soggetti, diversi dai consumatori o utenti** che acquistino i crediti di imposta da una banca, o da altra società appartenente al gruppo bancario della medesima banca, con la quale abbiano stipulato un contratto di conto corrente, mediante il rilascio di un'attestazione di possesso, da parte della banca o della diversa società del gruppo cedente, **di tutta la documentazione** rilevante elencata al comma **6-bis**.

Il Legislatore, con l'introduzione del comma **6-quater**, ha altresì precisato che il **mancato possesso di parte della documentazione rilevante non costituisce**, da solo, **causa di responsabilità solidale per dolo o colpa grave del cessionario**. Tale soggetto può dunque fornire, con ogni mezzo, prova della propria diligenza o non gravità della negligenza.

Rimane ferma l'applicazione dell'articolo 14, comma 1-bis.1, del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, ai sensi del quale la limitazione della responsabilità solidale al dolo e alla colpa grave riguardano solo i crediti per i quali sono stati acquisiti, nel rispetto delle previsioni di legge, i visti di conformità, le asseverazioni e le attestazioni di legge.

L'**articolo 2, al comma 1**, stabilisce, a partire dal 17 febbraio 2023, il **divieto di optare**, in luogo della fruizione diretta della detrazione, per un **contributo anticipato sotto forma di sconto** dai fornitori dei beni o servizi o per **la cessione del credito** corrispondente alla detrazione spettante per gli interventi previsti all'articolo 121, comma 2, del Decreto Rilancio.

La norma, tuttavia, prevede delle **deroghe** al divieto introdotto al comma 1, riconoscendo una serie di **condizioni** in presenza delle quali, agli **interventi già in corso**, **non si applica la nuova disciplina**.

Il **comma 2** stabilisce, infatti, che il **divieto non si applica** alle opzioni relative alle spese sostenute per gli interventi rientranti nella disciplina del **Superbonus** (articolo 119 del Decreto Rilancio) che **in data antecedente al 17 febbraio 2023** rispettino determinate condizioni. In particolare, le norme introdotte al comma 1 **non si applicano**:

- per gli interventi **diversi da quelli effettuati dai condomini** qualora risulti presentata la comunicazione di inizio lavori asseverata (**CILA**);
- per gli **interventi effettuati dai condomini** qualora risulti adottata la **delibera** assembleare che ha approvato l'esecuzione dei lavori e risulti presentata la **CILA**;
- per gli interventi comportanti la **demolizione** e la **ricostruzione** degli edifici qualora risulti presentata l'istanza per l'acquisizione del **titolo abilitativo**.

Il **comma 3** introduce **ulteriori deroghe** prevedendo che le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano alle opzioni relative alle spese sostenute per gli **interventi diversi dal Superbonus** per i quali in data antecedente al **17 febbraio 2023**:

- risulti presentata la richiesta del **titolo abilitativo**, ove necessario;
- per gli interventi per i quali non è prevista la presentazione di un titolo abilitativo, siano già **iniziati i lavori**;
- risulti regolarmente registrato il contratto **preliminare** ovvero stipulato il contratto **definitivo** di compravendita dell'immobile nel caso di acquisto di unità immobiliari per interventi di **restauro e risanamento conservativo** e di **ristrutturazione edilizia** riguardanti interi fabbricati o per interventi realizzati nei comuni ricadenti nelle zone classificate a rischio sismico 1, 2 e 3 mediante demolizione e ricostruzione di interi edifici, allo scopo di ridurre il rischio sismico.

Il **comma 4 abroga** anche una serie di norme che, **nella disciplina previgente** all'articolo 121, **già riconoscevano** la possibilità di cessione del credito per interventi di riqualificazione energetica e di ristrutturazione importante di primo livello (prestazione energetica) per le parti comuni degli edifici condominiali, nonché di ristrutturazione edilizia antisismica.

4. L'entità del fenomeno della circolazione dei crediti

Prima di fornire i dati numerici relativi alla cessione dei crediti da *bonus* edilizi, è utile premettere che, da un punto di vista procedurale, tali cessioni avvengono con le seguenti modalità:

- lo sconto in fattura e le c.d. "prime cessioni" dei crediti sono comunicati telematicamente all'Agenzia delle entrate, che procede, con cadenza mensile, al "caricamento" dei crediti su una piattaforma dedicata (di seguito "Piattaforma"), rendendoli disponibili al cessionario, che deve "confermare" l'operazione. Per esemplificare, i crediti derivanti dalle comunicazioni delle prime cessioni inviate all'Agenzia nel mese di gennaio 2023 sono stati "caricati" sulla Piattaforma dal 7 al 10 febbraio 2023;

- le cessioni successive alla prima sono comunicate dal cedente all’Agenzia delle entrate sempre tramite la suddetta Piattaforma e il nuovo cessionario può “confermarle” solo dopo che siano decorsi cinque giorni lavorativi¹⁵.

Fatta questa premessa, nella tabella che segue sono esposti, suddivisi per anno, i dati delle “prime cessioni” e degli sconti in fattura comunicati all’Agenzia delle entrate, rilevati sulla Piattaforma al 1° marzo 2023, distinti per tipologia di detrazione e di intervento, con l’indicazione dell’ammontare complessivo dei crediti compensati tramite modello F24.

Bonus edilizi: sintesi delle cessioni e degli sconti in fattura rilevati a partire dal 15 ottobre 2020 fino al 1° marzo 2023 ANNO DI SOSTENIMENTO DELLA SPESA								
	Tipo detrazione	Tipo intervento	Ammontare <i>bonus</i> (SAL o lavori conclusi) in milioni di euro					
			2020	2021	2022	2023	Totale	N. operazioni
			Prime cessioni e sconti in fattura	Superbonus 110%	Riqualificazione energetica (Super <i>Ecobonus</i>)	316,1	13.596,6	34.038,0
Riduzione rischio sismico (Super <i>Sismabonus</i>)	130,5	3.556,2			9.522,2	210,1	13.419,0	655.974
Totale Superbonus 110%	446,6	17.152,8			43.560,2	762,0	61.921,6	6.075.395
Altri bonus	<i>Bonus</i> ristrutturazione	1.096,0		6.306,8	3.525,4	19,3	10.947,5	2.227.989
	<i>Bonus</i> facciate	651,2		24.076,2	281,4		25.008,8	3.015.063
	<i>Ecobonus</i>	836,4	7.674,1	3.033,1	32,4	11.576,0	2.153.491	
	<i>Sismabonus</i>	162,7	959,6	259,9	5,2	1.387,4	39.090	
	Totale altri bonus	2.746,3	39.016,7	7.099,8	56,9	48.919,7	7.435.633	
Totale generale			3.192,9	56.169,5	50.660,0	818,9	110.841,3	13.511.028

¹⁵ Cfr. provvedimento dell’Agenzia delle entrate del 1° dicembre 2021.

<i>di cui compensati (in milioni di euro)</i>	<i>Crediti già compensati tramite modello F24 (utilizzati a scomputo di tributi e contributi) rispetto al controvalore pari a 110.841,3 milioni di euro</i>	11.311,8
---	---	----------

Va opportunamente messo in evidenza che le prime cessioni e gli sconti in fattura dei *bonus* edilizi relativi alle spese sostenute nel 2022 potranno essere comunicati all’Agenzia ancora per tutto il mese di marzo 2023¹⁶. Pertanto, un dato piuttosto consolidato relativo ai *bonus* derivanti dalle spese del 2022 sarà disponibile solo nella prima decade di aprile 2023, allorquando, cioè, i dati saranno stati caricati sulla Piattaforma¹⁷.

Bonus edilizi residui delle imprese operanti nel settore delle costruzioni

In relazione ai soggetti con codice ATECO principale appartenente alla sezione “F – Costruzioni”, alla data del 1° marzo 2023, i *bonus* edilizi in capo a tali imprese ammontano complessivamente a 20.391 milioni di euro, pari a circa il 18,4% del totale¹⁸. Di seguito si riporta il dettaglio dei dati, suddivisi per tipologia di *bonus*:

Bonus edilizi residui in capo alle imprese della sezione ATECO "F - Costruzioni" (al 1° marzo 2023)	
Tipo <i>bonus</i>	Ammontare credito (in milioni di euro)
<i>Superbonus</i>	10.540,7
<i>Bonus facciate</i>	5.969,0
<i>Ecobonus ordinario</i>	2.045,6
Ristrutturazione e altro	1.632,5

¹⁶ Il termine del 31 marzo 2023 è stato stabilito dall’articolo 3, comma 10-*octies*, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2023, n. 14 (c.d. “Decreto Milleproroghe”).

¹⁷ Per completezza, va considerato che i contribuenti potranno inviare le comunicazioni relative alle spese del 2022 anche fino al 30 novembre 2023, avvalendosi dell’istituto della c.d. *remissione in bonis*, disciplinata dall’articolo 2, comma 1, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, con il versamento della sanzione di 250 euro. Non è, pertanto, escluso che, anche successivamente, vengano comunicate cessioni di rate residue delle detrazioni per spese degli anni 2022 e precedenti, ma dovrebbe trattarsi di un fenomeno relativamente contenuto.

¹⁸ Il dato indicato è stato rilevato al 1° marzo 2023 e per sua natura è soggetto a oscillazioni, anche significative, in ragione dei crediti quotidianamente acquistati e venduti dalle imprese del settore in esame.

<i>Sismabonus</i> ordinario	203,2
Totale	20.391,0

Nella tabella seguente sono riportate le rate dal 2023 in poi dei *bonus* edilizi attualmente in capo alle medesime imprese del settore delle costruzioni e le compensazioni dei relativi crediti nel 2023:

Bonus edilizi in capo alle imprese della sezione ATECO "F – Costruzioni" e fruiti in F24 - importi in milioni di euro elaborazione del 1° marzo 2023 (rate annuali in scadenza dal 2020 al 2033)					
Anno rata credito	Bonus edilizi disponibili dal 2023			Bonus edilizi fruiti in F24 nel 2023	Bonus residui
	Altri <i>bonus</i>	Superbonus	Totale <i>bonus</i>		
2023	897,40	2.373,20	3.270,60	520,60	2.750,00
2024	986,20	2.609,40	3.595,60		3.595,60
2025	1.010,30	2.623,90	3.634,20		3.634,20
2026	1.025,20	2.623,70	3.648,90		3.648,90
2027	1.010,60	101,40	1.112,00		1.112,00
2028	970,60		970,60		970,60
2029	971,10		971,10		971,10
2030	972,90		972,90		972,90
2031	964,40		964,40		964,40
2032	170,30		170,30		170,30
2033	1,80		1,80		1,80
Totale complessivo	8.980,80	10.331,60	19.312,40	520,60	18.791,80

Bonus edilizi residui delle banche e delle società del gruppo

Relativamente al sistema bancario, risultano *bonus* edilizi acquistati dal 15 ottobre 2020 e detenuti al 1° marzo 2023 pari complessivamente a 51.297,40 milioni di euro, pari a circa il 46,3

per cento del totale¹⁹. Si precisa che l’Agenzia delle entrate non dispone di informazioni relative a **impegni assunti dalle banche in corso di lavorazione**, non ancora comunicati alla Piattaforma. Pertanto, i dati riportati potrebbero essere sotto dimensionati, poiché includono solo le operazioni già inserite in Piattaforma.

Nella seguente tabella è riportato il dettaglio di tali crediti, suddivisi per tipologia.

Bonus edilizi residui in capo alle banche e alle società del gruppo bancario (comunicati dal 2020 al 2023)	
Tipo bonus	Ammontare credito (in milioni di euro)
<i>Superbonus</i>	33.757,90
<i>Bonus facciate</i>	9.325,60
<i>Ecobonus ordinario</i>	3.611,30
Ristrutturazione e altro	4.254,70
<i>Sismabonus ordinario</i>	347,90
Totale	51.297,40

Dei *bonus* edilizi finora effettivamente acquistati e comunicati all’Agenzia delle entrate, come detto pari a 51.297,40 milioni di euro, restano in capo alle banche (e alle società del gruppo) le rate dei crediti d’imposta da fruire per gli anni 2023 e successivi pari a 47.735,50 milioni di euro, suddivisi come da tabella seguente:

¹⁹ Il dato indicato per sua natura è soggetto a oscillazioni, anche significative, in ragione dei crediti quotidianamente acquistati e venduti dalle imprese del settore in esame.

Bonus edilizi in capo alle banche e alle società appartenenti a gruppi bancari e fruiti in F24 - importi in milioni di euro elaborazione del 1° marzo 2023					
Anno rata credito	Bonus edilizi disponibili dal 2023			Bonus edilizi fruiti in F24 nel 2023	Bonus residui
	Altri bonus	Superbonus	Totale bonus		
2023	1.800,0	7.677,6	9.477,6	2.668,7	6.808,9
2024	1.822,5	7.993,3	9.815,8		9.815,8
2025	1.823,4	7.994,3	9.817,7		9.817,7
2026	1.811,2	7.937,7	9.748,9		9.748,9
2027	1.783,8	43,7	1.827,5		1.827,5
2028	1.731,5		1.731,5		1.731,5
2029	1.731,2		1.731,2		1.731,2
2030	1.731,1		1.731,1		1.731,1
2031	1.608,1		1.608,1		1.608,1
2032	244,8		244,8		244,8
2033	1,3		1,3		1,3
Totale	16.088,9	31.646,6	47.735,5	2.668,7	45.066,8

Bonus edilizi residui delle compagnie di assicurazione

I *bonus* edilizi acquistati dalle compagnie di assicurazione dal **15 ottobre 2020** e detenuti al **1° marzo 2023** ammontano a **4.527,90 milioni di euro**.

Bonus edilizi residui in capo alle compagnie di assicurazione (comunicati dal 2020 al 2023)	
Tipo bonus	Ammontare credito (in milioni di euro)
Superbonus	4.219,30

Bonus edilizi residui in capo alle compagnie di assicurazione (comunicati dal 2020 al 2023)	
Tipo bonus	Ammontare credito (in milioni di euro)
<i>Bonus facciate</i>	206,90
<i>Ecobonus ordinario</i>	57,50
Ristrutturazione e altro	35,90
<i>Sismabonus ordinario</i>	8,30
Totale	4.527,90

Dei *bonus* edilizi finora effettivamente acquistati e comunicati all'Agenzia delle entrate, come detto pari a 4.527,90 milioni di euro, restano in capo alle compagnie di assicurazione le rate dei crediti d'imposta da fruire per gli anni 2023 e successivi pari a 4.270,50 milioni di euro, suddivisi come da tabella seguente:

Bonus edilizi in capo alle compagnie di assicurazione e fruiti in F24 - importi in milioni di euro					
<u>elaborazione del 1° marzo 2023</u>					
Anno rata credito	Bonus edilizi disponibili dal 2023			Bonus edilizi fruiti in F24 nel 2023	Bonus residui
	Altri bonus	Superbonus	Totale bonus		
2023	34,0	984,5	1.018,5	513,7	504,8
2024	34,8	997,4	1.032,2		1.032,2
2025	34,8	997,4	1.032,2		1.032,2
2026	34,8	993,8	1.028,6		1.028,6
2027	28,5	12,8	41,3		41,3
2028	28,4		28,4		28,4
2029	28,4		28,4		28,4
2030	28,4		28,4		28,4

Bonus edilizi in capo alle compagnie di assicurazione e fruiti in F24 - importi in milioni di euro elaborazione del 1° marzo 2023					
Anno rata credito	Bonus edilizi disponibili dal 2023			Bonus edilizi fruiti in F24 nel 2023	Bonus residui
	Altri bonus	Superbonus	Totale bonus		
2031	27,5		27,5		27,5
2032	5,0		5,0		5,0
Totale	284,6	3.985,9	4.270,5	513,7	3.756,8

La capacità delle banche di assorbire i *bonus* edilizi in compensazione tramite modello F24

Esaminando i dati dei modelli F24 presentati nel **2022**, risulta che le banche hanno **versato 20,4 miliardi di euro di tributi e contributi**, che possono ragionevolmente ritenersi ricorrenti²⁰ e hanno utilizzato in compensazione crediti per complessivi 3,7 miliardi di euro, altrettanto ricorrenti (diversi dai *bonus* edilizi).

Pertanto, considerando le rate dei *bonus* edilizi attualmente a disposizione delle banche per il 2023, pari a circa 9,5 miliardi di euro, risulterebbe una capacità di acquistare e assorbire in compensazione ulteriori *bonus* edilizi per circa 7,2 miliardi di euro su base annua (debiti ricorrenti 20,4, meno rata anno 2023 *bonus* edilizi 9,5, meno crediti ricorrenti 3,7).

Se si applica la stessa metodologia, per gli anni successivi le banche avrebbero una capacità di acquistare e assorbire in compensazione ulteriori *bonus* edilizi su base annua, in media, pari a:

- 6,9 miliardi di euro per ciascuno degli anni **dal 2024 al 2026** (debiti ricorrenti 20,4, meno rata media anni 2024/2026 *bonus* edilizi 9,8, meno crediti ricorrenti 3,7);
- 15 miliardi di euro per ciascuno degli anni **dal 2027 al 2031** (debiti ricorrenti 20,4, meno rata media anni 2027-2031 *bonus* edilizi, 1,7 meno crediti ricorrenti 3,7).

²⁰ Si tratta di un'ipotesi prudenziale che prende in considerazione i versamenti effettuati a titolo di contributi INPS, ritenute IRPEF, imposta di bollo assolta in modo virtuale, ritenute sui bonifici parlanti, IVA, Tobin tax (imposta sulle transazioni finanziarie) e imposta sostitutiva sui finanziamenti a medio e lungo termine, con esclusione delle imposte sui redditi, dell'IRAP e delle imposte sostitutive e ritenute sui proventi di natura finanziaria (i versamenti complessivi ammontano a circa 32,9 miliardi di euro).

La situazione sopra descritta si riferisce **all'intero sistema bancario** e, quindi, risulta **differenziata con riferimento alle singole banche**. In altri termini, è stato rilevato che alcune banche hanno sostanzialmente esaurito la "capienza fiscale" per l'acquisto di ulteriori crediti, mentre altre avrebbero ancora ampi margini per ulteriori operazioni.

Resta fermo che, per valutare la reale capacità delle banche di acquistare e assorbire ulteriori *bonus* edilizi, sarebbe necessario conoscere anche l'ammontare dei crediti relativi a **pratiche in corso di lavorazione**, che, come già detto, non è noto all'Amministrazione finanziaria.

La capacità delle compagnie di assicurazione di assorbire i *bonus* edilizi in compensazione tramite modello F24

Esaminando i dati dei modelli F24 presentati nel **2022**, risulta che le compagnie di assicurazione hanno **versato 13,5 miliardi di euro di tributi e contributi**, che possono ragionevolmente ritenersi ricorrenti²¹ e hanno utilizzato in compensazione crediti per complessivi 2,3 miliardi di euro, altrettanto ricorrenti (diversi dai *bonus* edilizi).

Pertanto, considerando le rate dei *bonus* edilizi attualmente a disposizione delle compagnie di assicurazione per il 2023, pari a 1,0 miliardi di euro (1.018,5 milioni di euro), risulterebbe una capacità di acquistare e assorbire in compensazione ulteriori *bonus* edilizi per 10,2 miliardi di euro su base annua (debiti ricorrenti 13,5, meno rata anno 2023 *bonus* edilizi 1,0, meno crediti ricorrenti 2,3).

Se si applica la stessa metodologia, per gli anni successivi le compagnie di assicurazione avrebbero una capacità di acquistare e assorbire in compensazione ulteriori *bonus* edilizi su base annua, in media, pari a:

- 10,2 miliardi di euro per ciascuno degli anni **dal 2024 al 2026** (debiti ricorrenti 13,5, meno rata media anni 2024/2026 *bonus* edilizi 1,0, meno crediti ricorrenti 2,3);

²¹ Si tratta di un'ipotesi prudenziale che prende in considerazione i versamenti effettuati a titolo di imposta sui premi delle assicurazioni, imposta sulle riserve matematiche dei rami vita, ritenute IRPEF, imposta sostitutiva sui redditi compresi nei capitali corrisposti in dipendenza di contratti di assicurazione sulla vita e di capitalizzazione, contributi INPS, imposta di bollo assolta in modo virtuale, IVA e ritenute operate sui capitali corrisposti in dipendenza di assicurazione sulla vita, con esclusione delle imposte sui redditi, dell'IRAP e delle imposte sostitutive e ritenute sui proventi di natura finanziaria (i versamenti complessivi ammontano a circa 15,2 miliardi di euro).

- 11,2 miliardi di euro per ciascuno degli anni **dal 2027 al 2031** (debiti ricorrenti 13,5, meno crediti ricorrenti 2,3), tenuto conto che, per tale periodo, le rate dei *bonus* edilizi attualmente in capo alle compagnie di assicurazione sono pressoché trascurabili.

Per completezza si evidenzia che:

- le compagnie di assicurazione che finora hanno acquistato e mantenuto in portafoglio *bonus* edilizi sono in numero contenuto rispetto al totale (15 compagnie su 120 soggetti con debiti ricorrenti annui maggiori di 5 milioni di euro) e nessuna ha esaurito la capacità di acquistare e compensare *bonus* edilizi;
- alcune compagnie di rilevanti dimensioni, pur avendone in teoria la capacità, non risultano finora aver acquistato e mantenuto in portafoglio *bonus* edilizi;
- anche le compagnie di assicurazione potrebbero cedere i *bonus* edilizi acquistati ad altri soggetti qualificati (banche, società appartenenti a gruppi bancari e intermediari finanziari).

Si sottolinea che nel settore delle assicurazioni operano anche compagnie straniere che potrebbero avere una scarsa propensione ad acquistare *bonus* edilizi. Anche in questo caso, si evidenzia, infine, che all'Amministrazione finanziaria non è noto l'ammontare delle operazioni in corso di lavorazione da parte delle assicurazioni.

* * *

Fermo restando che – come appena rilevato – l'Amministrazione finanziaria non conosce i dati delle operazioni di cessione non ancora concluse e, quindi, non ancora comunicate alla Piattaforma e considerato quanto emerso dall'analisi dei dati sopra esposti, si può ragionevolmente ritenere che le rate annuali dei crediti in capo alle imprese del settore delle costruzioni, potrebbero essere assorbite dal sistema bancario e assicurative.

5. Le frodi e le attività di contrasto e prevenzione

All'interno degli imponenti volumi di cessioni e sconti in fattura, l'attività di analisi e controllo svolta dall'Agenzia delle entrate e le indagini della Guardia di Finanza, cui si sono aggiunte le segnalazioni di cittadini vittime inconsapevoli di raggiri, ha consentito di individuare numerosi casi di irregolarità e abusi.

Questi ultimi hanno riguardato la creazione di crediti d'imposta inesistenti per importi pari a diversi miliardi che, anche dopo articolate concatenazioni di cessioni a società e persone fisiche interposte

(preordinate a ostacolare i controlli e l'accertamento delle responsabilità dei soggetti coinvolti), sono stati in parte ceduti presso intermediari finanziari o società di capitali. In alcuni casi, i proventi delle frodi sono stati trasferiti all'estero.

L'Agenzia delle entrate, al fine di monitorare il fenomeno, ha attivato un'apposita *task-force* in sinergia con la Guardia di Finanza. Grazie all'attività di analisi, l'Agenzia ha concentrato l'attenzione sulle operazioni che presentavano indici di rischio significativi, riuscendo a intercettare operazioni fraudolente. Tuttavia, la normativa previgente al decreto-legge 11 novembre 2021, n. 157, non consentiva un sistematico controllo preventivo da parte dell'Amministrazione finanziaria.

L'Agenzia ha comunicato le ipotesi di reato riscontrate alle competenti autorità giudiziarie (ad esempio, false comunicazioni alla Piattaforma per la cessione dei crediti, indebite compensazioni, violazioni in materia di riciclaggio, ecc.). Le successive indagini sono state delegate alla Guardia di Finanza che, in alcuni contesti, ha avviato anche autonome investigazioni.

L'Autorità giudiziaria, condividendo gli esiti delle analisi svolte dall'Agenzia e dalla Guardia di Finanza, ha successivamente sottoposto a sequestro i crediti ceduti nell'ambito delle frodi riscontrate, impedendo nella gran parte dei casi il loro utilizzo da parte dei soggetti cessionari, acquirenti dei relativi crediti.

La misura cautelare disposta dall'Autorità giudiziaria ha carattere impeditivo, ai sensi dell'articolo 321, comma 1, del Codice di procedura penale e richiede esclusivamente – come confermato dalla giurisprudenza di legittimità (sentenza Corte di Cassazione, III Sezione penale, 21 settembre 2022, n. 40867) – «*la prova di un legame pertinenziale tra la res ed il reato, ossia un collegamento che comprende non solo le cose sulle quali o a mezzo delle quali il reato è stato commesso o che ne costituiscono il prezzo, il prodotto o il profitto, ma anche quelle legate solo indirettamente alla fattispecie criminosa*»; per l'effetto, i crediti divengono inutilizzabili, in costanza di sequestro, da parte del cessionario.

Fino ad oggi, l'attività di analisi e controllo ha consentito all'Agenzia delle entrate e alla Guardia di Finanza **di individuare un ammontare complessivo di crediti d'imposta irregolari pari a 9 miliardi, di cui circa 3,6 miliardi oggetto di sequestro da parte dell'Autorità giudiziaria**²². In tale ricostruzione **sono ricompresi crediti irregolari pari a 2,1 miliardi di euro che**, a seguito

²² Una parte delle operazioni fraudolente individuate riguardano anche le cessioni del c.d. *bonus* locazioni, ossia il credito d'imposta introdotto durante l'emergenza pandemica, pari a una quota del canone di locazione degli immobili ad uso non abitativo.

delle disposizioni introdotte dal decreto-legge n. 157 del 2021 (controlli preventivi sulle comunicazioni di cessione del credito), **l'amministrazione è stata posta nelle condizioni di sospendere preventivamente e scartare.**

Al riguardo, si evidenzia che, nell'ambito del contesto normativo originario, la possibilità di comportamenti fraudolenti risultava sensibilmente agevolata dall'assenza di limitazioni legate al numero delle cessioni e alla tipologia dei cessionari, dalla possibilità di cessioni parziali del credito originario, nonché dalla mancanza di un codice univoco di identificazione di ciascun credito oggetto di successiva cessione. **Tale particolare struttura normativa ammetteva, quindi, la facoltà di cedere un credito fittizio innumerevoli volte, creando una distanza anche notevole tra l'asserito beneficiario (primo cedente) e il cessionario (utilizzatore finale),** nonché di frazionarlo in più parti, che potevano essere oggetto di svariate successive cessioni a terzi, **rendendo così assai difficoltosa la ricostruzione a ritroso del flusso originario.**

Pertanto, il Legislatore è intervenuto a più riprese con contromisure e correttivi normativi dei quali, a seguire, vengono forniti i tratti principali:

- **il visto di conformità** (che attesta la sussistenza dei presupposti che danno diritto alla detrazione d'imposta) e **l'asseverazione della congruità dei prezzi** da parte di professionisti abilitati, **sono stati resi obbligatori in tutti i casi** di cessione o sconto in fattura dei *bonus* edilizi (in precedenza, tali requisiti erano richiesti solo per il *Superbonus*);
- sono stati messi a disposizione dell'Agenzia delle entrate strumenti di controllo più efficaci (**controlli preventivi**), **con meccanismi di sospensione della fruizione dei crediti** ceduti in presenza di determinati profili di rischio; in precedenza, l'Agenzia non disponeva di tutti i poteri di intervento in via preventiva, ma poteva, ai meri fini fiscali, solo agire *ex post*, con il rischio di non riuscire più a recuperare le somme indebitamente percepite;
- è stato introdotto, per i soggetti obbligati alle verifiche antiriciclaggio, **il divieto di acquisizione** del credito in caso di sussistenza dei presupposti per l'invio delle segnalazioni di operazioni sospette ovvero di impossibilità oggettiva di effettuare l'adeguata verifica della clientela;
- **sono state introdotte limitazioni al numero delle cessioni e alla platea dei potenziali cessionari;**
- **sono state vietate le cessioni parziali** dei crediti ed è stata prevista **la tracciabilità delle cessioni con l'attribuzione**, a ciascuna rata annuale in cui sono suddivisi i *bonus* edilizi, di un codice identificativo univoco che consente di ricostruire puntualmente la circolazione del

credito.

Nella tabella seguente sono riportati i crediti irregolari individuati a seguito delle indagini condotte dall'Agenzia delle entrate e dalla Guardia di Finanza.

Crediti irregolari individuati		Importi (in miliardi di euro)
Distinzione dei crediti oggetto di indagini svolte o in corso	1. <i>Oggetto di sequestri preventivi riferiti prevalentemente a crediti generati ante d.l. 157/2021</i>	3,7
	2. <i>Sospesi e scartati dall'Agenzia sulla piattaforma "cessione crediti" – procedura art. 122 bis D.L. 34/2020</i>	2,1
	3. <i>Indagini in corso (stima): crediti individuati come fittizi e oggetto di valutazione da parte dell'amministrazione</i>	3,2
TOTALE		9,0

Di seguito viene fornito il dettaglio della distribuzione percentuale delle irregolarità tra le varie tipologie di *bonus*:

Tipologia <i>bonus</i>	% statistica crediti irregolari
<i>Bonus facciate</i>	58%
<i>Ecobonus ordinario</i>	23%
<i>Sismabonus ordinario</i>	8%
<i>Superbonus</i>	5%
<i>Bonus locazioni</i>	5%
Ristrutturazione	1%

* * *

Grazie per l'attenzione.