



CONFLAVORO

Piccole Medie Imprese

6^a Commissione permanente
Finanze e Tesoro
Senato della Repubblica

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

A.S. 1092

10 aprile 2024
Audizione di CONFLAVORO PMI

Conflavoro PMI
Confederazione Nazionale Piccole e Medie Imprese

www.conflavoro.it

presidenza@conflavoro.com

800911958

Considerazioni generali

Il presente provvedimento rappresenta un ulteriore strumento messo in campo dall'esecutivo odierno per provare ad arginare la drammatica situazione, dal punto di vista fiscale ma ancor di più della tenuta dei conti pubblici, oggi sfortunatamente rappresentato dall'eredità del Superbonus 110%, congiuntamente alla possibilità di cessione del credito e sconto in fattura applicabili anche agli altri bonus edilizi, che evidentemente non sono stati adeguatamente delimitati nel loro complesso. Le criticità a cui oggi assistiamo non solo hanno praticamente ribaltato lo scopo per cui questi incentivi sono stati introdotti dal legislatore, ma hanno generato una bolla estremamente critica dal punto di vista economico, unitamente alle complicazioni legate all'incertezza applicativa delle norme, troppo frequentemente innovate dai numerosi interventi che si sono susseguiti nel tentativo di gestire l'andamento crescente di questa situazione di crisi.

Ripercorrendo lo storico, bisogna partire anzitutto dal **Decreto Rilancio, varato nel maggio 2020 (D.L. 34/2020)** quando il nostro Paese era appena uscito da due lunghi mesi di completo lockdown a causa dell'incedere del Covid-19; un evento talmente stravolgente quanto sconosciuto che aveva richiesto un intervento straordinario di quella portata per cercare di arginare il contagio fuori controllo che aveva previsto, tra le altre cose, il blocco totale del mondo industriale e produttivo. Il Superbonus 110% e la relativa cessione dei crediti, introdotti appunto in quel momento storico così complesso e dalle implicazioni in quel momento ancora parzialmente sconosciute, era stato accolto come un intervento che avrebbe rimesso in moto il mercato dell'edilizia e che avrebbe aiutato il nostro sistema economico a ripartire, sebbene già allora si fossero manifestate le prime perplessità.

All'intervento principale hanno poi fatto seguito nel corso degli anni successivi una serie di svariati interventi di completamento e/o aggiustamento, incidenti sulla normale cedibilità dei crediti sotto svariati aspetti, ovvero:

- **D.L. n. 157/2021**, che ha rafforzato i presidi per la fruizione dei crediti d'imposta e delle detrazioni per lavori edilizi, anche attraverso lo sconto in fattura e la cessione del credito, poi abrogato per via del i cui contenuti sono stati poi trasposti nella Legge 30 dicembre 2021, n. 234 (*Legge di Bilancio 2022*);
- **D.L. n. 4/2022** (c.d. *Decreto Sostegni-ter*), che ha modificato il meccanismo della cessione del credito così come era stato pensato dal Legislatore nel 2020;
- **DL 11 del 16 Febbraio 2023**, che ha di fatto bloccato a partire dalla sua entrata in vigore la possibilità di utilizzare le forme alternative alla detrazione fiscale per gli interventi edilizi

indicati all'art. 121, comma 2 del Decreto Rilancio.

Oggi, a quattro anni di distanza dal primo intervento del Decreto Rilancio, che come già sottolineato avrebbe dovuto essere risolutivo e portatore di sviluppo sotto tanti punti di vista, ci troviamo dinanzi a un'ulteriore azione normativa che, nel tentativo di difendere la tenuta dei conti pubblici di fronte al concreto rischio di crisi economica e sociale dai risvolti drammatici, cambia nuovamente le carte in tavola.

Alle complicazioni inerenti la possibilità di ricorrere all'utilizzo della misura da parte dei fruitori diretti a causa dell'intricato perimetro normativo, si aggiunge la valutazione, ancor più drammatica, legata alla presa d'atto della vasta, immensa, platea di operatori economici, imprese, studi professionali, privati che oggi sono "**irrimediabilmente detentori**", presso i reciproci Cassetti Fiscali, di Credito d'Imposta, generato appunto da una gestione non lineare del perimetro normativo nel suo complesso.

Per avere un'idea, basti pensare agli ultimissimi dati condivisi dall'Enea in queste ore e relativi ai dati di utilizzo del solo Ecobonus 110% aggiornati al 31 marzo 2024¹:

- **Cantieri condominiali aperti:** 132.492, per un investimento complessivo ammesso a detrazione di 78,05 mld, pari al 66,6% del totale;
- **Cantieri edifici unifamiliari aperti:** 244.682, per un investimento complessivo ammesso a detrazione di 27,9 mld, pari al 23,8% del totale;
- **Unità immobiliari indipendenti:** 117.224, per un investimento complessivo ammesso a detrazione di 11,291 mld, pari a circa il 9,6% del totale;
- **Castelli:** numero totale di 8 unità, per un investimento complessivo ammesso a detrazione di 1,082 mld.

Da febbraio a marzo 2024: Oneri a carico dello Stato + 8 mld (da 114 a 122 mld)

Dal 31 agosto 2021 al marzo 2024: + 118 mld di spesa in 3 anni (da 4 a 122 mld)

Guardando a questi numeri, se non fosse già evidente l'impatto in termini economici, basti pensare,

¹ https://www.energiaenergetica.enea.it/images/detrazioni/Avvisi/Report_31_03_2024.pdf

come giustamente sottolineato dal Sottosegretario al Mef F. Freni, che ad oggi **abbiamo speso per il Superbonus (210 mld) più di quanto spenderemo nel complesso fino al 2026 per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (196 mld) stando all'impatto di risorse complessivamente stanziato.**

Al netto di tali valutazioni che chiaramente riguardano maggiormente il contesto generale, si può dunque immaginare come dal punto di vista socio economico e di programmazione degli investimenti questo andamento renda estremamente complicato, quando non addirittura impossibile, assicurare la ordinaria e prudente gestione delle attività imprenditoriali da parte di chi le detiene, all'interno del Perimetro del Superbonus, senza correre il rischio di dover affrontare un fallimento avente a causale l'inaffidabilità normativa e le sue drammatiche e dirette conseguenze. Questo è di per sé certamente sufficiente ad innalzare la soglia della preoccupazione circa il destino delle migliaia di imprese che oggi faticano a comprendere cosa stia accadendo e soprattutto vedono minate, alla base, la possibilità di dare continuità alla loro attività d'impresa e alla relativa stabilità stessa.

Alla luce di tali considerazioni dunque, **constatata l'insufficienza di una stretta retroattiva** delle regole del Perimetro del Superbonus per una risoluzione e mitigazione di una situazione così complessa, a titolo di principale suggestione di contesto, si ritiene imprescindibile adottare, dal punto di vista normativo e degli interventi direttamente applicabili, **un approccio di tipo strutturale** che possa essere quanto più possibile consolidato e volto a risolvere le criticità una volta per tutte.

Per fare questo l'intervento più adatto in qualità di ipotesi immediatamente applicabile potrebbe essere quello di **istituire un tavolo tecnico permanente**, che coinvolga istituzioni, rappresentanti delle categorie imprenditoriali e delle categorie di lavoratori, nell'ambito del quale non solo confrontarsi e **definire una via di risoluzione strutturale e stabile alle criticità del Superbonus e dei bonus edilizi e delle relative cessioni, ma anche affrontare il processo di ristrutturazione integrale di tutti gli strumenti incentivanti in materia di edilizia** di cui il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha già dichiarato di volersi occupare.

Ferme restando le premesse sin qui considerate, si riportano di seguito una serie di suggerimenti di intervento mirati che possano nel loro complesso andare ad agire sull'estinzione di questi oneri e su un risanamento delle condizioni di criticità sistemiche:

LE PROPOSTE DI CONFLAVORO PMI

- a) **Ipotesi di Ristrutturazione del Debito derivante dai crediti di imposta a Breve, Medio e Lungo termine e ipotesi di modifica del DL 11/2023**
- b) **Combinato disposto tra un'azione di Conversione dei Bonus Fiscali in Titoli di Stato ed inibizione alla Cessione dei Ratei**
- c) **Delimitazione di un perimetro di mantenimento delle CILAS c.d. "dormienti"**
- d) **Applicazione della disciplina sul sovraindebitamento alle PMI in condizione di crisi finanziaria a causa dei crediti incagliati**

a) Ipotesi di Ristrutturazione del Debito derivante dai crediti d'imposta a breve, medio e lungo termine e ipotesi di modifica del DL 11/2023

La proposta in oggetto consiste in una vera e propria "manovra di ristrutturazione del Debito" derivante dai crediti di imposta, di seguito sintetizzato schematicamente per renderlo di più agevole comprensione, che debba e possa prevedere la ripartizione dello stesso in un arco temporale molto più lungo, così da non "impattare pesantemente" sulle Casse dell'Erario:

Obiettivo: Ripartizione del Debito in un arco temporale di breve, medio e lungo termine

Misura: emissione straordinaria di CTZ e di BTP Pluriennali

Durata CTZ: non meno di anni 2

Durata BTP: non maggiore di 15 anni (*al netto di una possibile triplice emissione della durata, rispettivamente di anni: 5; 7; 15*)

Importo CTZ: a discrezione dell'Esecutivo

Importo BTP: a discrezione dell'Esecutivo

Beneficiari: Privati; Partite IVA; Imprese; Investitori Istituzionali (*Banche, Fondi, Ass.ni, etc*)

Modalità di Sottoscrizione: utilizzo dei Crediti d'Imposta

Collocamento CTZ: Inizio 2025 (*entro Marzo 2025*)

Collocamento BTP: Inizio 2025 (*entro Marzo 2025*)

Saggio di Conversione:

- CTZ: 1 euro di Credito d'Imposta paga euro 0,50 di CTZ (per *Privati e Partite IVA*)
- BTP: 1 euro di Credito d'Imposta paga euro 0,75 di BTP Pluriennali (per *Imprese, Banche, Fondi, Ass.ni*)

Beneficio Correlato all' Emissione: Saggio di Emissione alla Conversione e/o Sottoscrizione
Beneficio Correlato a Scadenza: 12,5% Ritenuta Fiscale (*Capital Gain*)

Tale ipotesi trova la sua matrice originaria in una simile proposta di ristrutturazione del debito avanzata in sede d'esame del Disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11, recante 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. 77².

Tale ipotesi ha trovato parziale accoglimento nel corso dell'iter di esame parlamentare del D.L. 11/2023, quale possibile metodologia per sgonfiare la bolla dei crediti incagliati ricorrendo a un meccanismo di ristrutturazione del debito che tende a convertire il saldo del credito d'imposta presente a cassetto fiscale di una PMI in patrimonio monetizzabile attraverso la sottoscrizione di titoli obbligazionari, pur tuttavia concedendo la facoltà di poter ricorrere al primo utilizzo in relazione alle ordinarie emissioni effettuate a partire dal 1° gennaio 2028.

A tal proposito dunque, in via alternativa e/o complementare alla nuova ipotesi di proposta di ristrutturazione del debito generato dai crediti di imposta sopra descritta, **si valuti l'opportunità di anticipare il primo utilizzo di crediti di imposta, in tutto o in parte, al fine di sottoscrivere emissioni di BTP di cui alla legge 11/2023, dal 2028 al 2025**, di cui si riporta di seguito un possibile suggerimento di intervento emendativo direttamente all'A.S. 1092:

All'articolo 1 comma 1, premettere il seguente:

01. All'articolo 1 del decreto - legge 16 febbraio 2023, n.11, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 aprile 2023, n. 38, al comma 1, lettera a), capoverso 1-sexies, le parole: «1 gennaio 2028» sono sostituite dalle seguenti: «1 gennaio 2025».

b) Combinato disposto tra un'azione di Conversione dei Bonus Fiscali in Titoli di Stato ed inibizione alla Cessione dei Ratei

La proposta che segue può essere considerata come **misura strettamente correlata alla possibilità di utilizzare i Crediti d'Imposta come strumento utile alla futura Conversione/Sottoscrizione della emissione di Titoli di Stato** nel primo periodo del prossimo esercizio, ovvero al 2025 come da proposta emendativa sopra riportata.

²<https://documenti.camera.it/leg19/documentiAcquisiti/COM06/Audizioni/leg19.com06.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.ideGes.7569.14-06-2023-10-11-23.pdf>

In previsione della Misura di Conversione/Sottoscrizione dei Titoli di Stato, potendo utilizzare, il Sottoscrittore, con riferimento alle disponibilità presenti al proprio Cassetto Fiscale di Crediti d'Imposta (così dicibile: **CONVERSIONE VERTICALE**, ovvero l'utilizzo di tutti i residui ratei ancora disponibili), dovrebbe essere statuito che la cessione del singolo rateo, fruibile per gli adempimenti fiscali relativi all'esercizio corrente, 2024, inibisca il detentore dei Crediti d'Imposta a poter utilizzare i restanti Ratei, come presenti a Cassetto Fiscale e ritenuti dall'Agenzia delle Entrate "cedibili a chiunque", al possibile perfezionamento di ulteriori cessioni, ritenendo gli stessi NON CEDIBILI. Al contempo dovrà permanere, in capo allo stesso detentore dei Crediti d'Imposta la **Duplici Opzione** dell'**Utilizzo in Compensazione** o dell' **Utilizzo in Conversione/Sottoscrizione di Titoli di Stato**.

Tale misura tende a raggiungere i seguenti obiettivi:

- Azzeramento, ovvero, drastica riduzione della "**speculazione in atto**" a danno delle PMI che, stante l'assenza di soluzioni alternative, si trovano a dover "*fare cassa*" cedendo solamente una piccola porzione dei propri Crediti d'Imposta (cosiddetta: **CESSIONE ORIZZONTALE**) a prezzi NON PREMIANTI, e MAI RISOLVENDO IL LORO BISOGNO;
- Spingere le Medium & Large Corporate verso il perfezionamento di una Cessione dell'interezza del Cassetto Fiscale del detentore dei Crediti d'Imposta (cosiddetta: **CESSIONE VERTICALE**);
- Rigenerare la tesoreria delle PMI e consentire, loro, l'uscita dal "*Perimetro del Superbonus*";
- Ridurre la possibilità, alle Medium & Large Corporate, di "Compensare INTERAMENTE gli F24" a meno di "**acquisti massivi di Crediti d'Imposta presso il mercato delle PMI**" in una unica soluzione Verticale;
- Ristorare, per quanto sopra, le casse di tutti gli operatori economici che si trovano, oggi, "**prigionieri nel Perimetro del Superbonus**" riducendo il rischio del Fallimento;
- Garantire, a vantaggio dell'Erario, un incremento del gettito incassato in euro e non solamente in compensazione (**esempio in modalità orizzontale, ovvero, singolo Rateo 2024 da un Cassetto Fiscale ancora quadriennale: chi oggi comprasse, con sconto 15%, euro 100 di Crediti d'Imposta, se tale fosse il peso complessivo degli F24 nell'esercizio corrente, è capace di compensare il valore complessivo e totale dei propri F24 avvantaggiandosi di un saggio di sconto almeno del 15% - approfittano della "debolezza del cedente e dell'assenza di alternative" - domani, invece, con gli stessi euro 100 avrà abbattuto, SOLO IN PARTE, quanto dovuto nel corso dell'esercizio a meno che non investa euro 400, perfezionando, quindi, l'acquisto dei possibili e residui 4 ratei, ovvero integri i propri adempimenti con pagamento tradizionale/euro**);
- Per quanto al punto che precede, il futuro Cedente, potrebbe, alternativamente, accettare la Cessione del Rateo corrente ed una Conversione in Titoli di Stato dei restanti Ratei a Cassetto Fiscale, potendo quindi, uscire indenne dal "*Perimetro del Superbonus*" rafforzando le "componenti attive del Patrimonio aziendale" grazie alla presenza di un "Portafoglio Titoli";

- Tale suddetta opzione tende a ridurre il rischio di fallimento e migliora nettamente il rating dell'impresa regalando un ritrovato "merito creditizio" utile a sostenere il proprio ciclo produttivo a mezzo di aperture di nuove forme di credito bancario.

c) Delimitazione di un perimetro di mantenimento delle CILAS c.d. "dormienti" solo dopo il 31 Dicembre 2024/Bonifico Parlante 30%

Ferme restando le valutazioni già sopra evidenziate relative all'inefficacia di azioni che comportino una stretta retroattiva delle regole del Perimetro del Superbonus, un'altra ipotesi di intervento che si intende suggerire in questa sede riguarda la definizione di un perimetro circoscritto in cui sia fatta salva la possibilità di cessione del credito in specifici casi in cui risulti presentata la comunicazione di inizio lavori asseverata Superbonus (c.d. CILAS in tal caso definite dormienti) alla data di entrata in vigore del presente provvedimento.

L'ipotesi in titolo prevedrebbe di **salvaguardare le CILAS sopra citate fino al 31 dicembre 2024, a condizione che sia dimostrabile e dimostrata la disponibilità finanziaria**, o eventualmente il bonifico parlante del 30% effettuato all'azienda, in maniera tale da poter dare inizio ai lavori beneficiando della detrazione secondo le proporzioni attualmente previste dal dettato normativo vigente (70% nel 2024 e 65% nel 2025).

d) L'applicazione della disciplina sul sovraindebitamento alle PMI in condizione di crisi finanziaria a causa dei crediti incagliati

L'altra proposta che si intende avanzare in questa sede, a sua volta già avanzata da Conflavoro PMI in sede d'esame parlamentare del D.L. 11/2023³, attiene strettamente all'esigenza di tutelare quelle imprese che, nonostante il mantenimento di condotte virtuose e il pieno rispetto della normativa vigente di riferimento, si trovano in una condizione di difficoltà economica per via dei crediti incagliati derivanti dal blocco dell'utilizzo dell'opzione dello sconto in fattura o della cessione del credito.

Come noto, la legge fallimentare di cui al Regio Decreto del 16 marzo 1942, n. 267 e ss. mm. ii. si rivolge principalmente agli imprenditori delle piccole e medie imprese, disciplinando il fallimento quale procedura concorsuale che regola la crisi d'impresa, prescrivendo che *"L'imprenditore che si trova in stato d'insolvenza è dichiarato fallito. Lo stato d'insolvenza si manifesta con inadempimenti od altri fatti esteriori, i quali dimostrino che il debitore non è più in grado di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni"*. Il presupposto dello stato di insolvenza è dunque alla base della fattispecie considerata, a cui poi, nella pratica, fa seguito un iter incredibilmente lungo, oltre che dall'elevatissima complessità.

³<https://documenti.camera.it/leg19/documentiAcquisiti/COM06/Audizioni/leg19.com06.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.ideGes.7569.14-06-2023-10-11-23.pdf>

Trattandosi, nel caso dei crediti incagliati, di una situazione in cui l'effettiva responsabilità dell'imprenditore è certamente discutibile, dal momento che il problema viene a crearsi perché è il sistema bancario che non riesce più ad assorbire i crediti, si potrebbe dunque ipotizzare **l'applicazione della legislazione sul sovraindebitamento, in luogo della legge fallimentare, in qualità di regime transitorio di supporto alle piccole e medie imprese che tenga conto delle relative difficoltà, potendone così scongiurare in concreto il rischio di fallimento e, conseguentemente, le ripercussioni in termini di licenziamenti.**

In considerazione dell'eccezionalità della situazione, si potrebbe traslare sulle PMI interessate dal problema dei crediti incagliati un **regime simile a quello applicato alle start up innovative**, le quali, come disposto dal Decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179 convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221 sono assoggettabili esclusivamente ai procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento, ai sensi della Legge 27 gennaio 2012, n. 3.

In pratica, per le PMI in condizione di crisi finanziaria a causa dei crediti incagliati, si tratterebbe di ricorrere non all'applicazione delle procedure concorsuali canoniche quali fallimento, concordato preventivo e liquidazione coatta amministrativa, ma appunto ai procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimonio, che prima di essere estesa a talune categorie in via esclusiva -tra cui appunto le start up innovative- era applicabile unicamente ad imprenditori non fallibili.

L'applicazione della disciplina dovrebbe chiaramente prevedere, in via preliminare, la **definizione di alcuni parametri di eleggibilità**, come ad esempio il caso in cui il cassetto fiscale rappresenta più del 40% del volume d'affari dell'impresa interessata, trattandosi appunto di un regime transitorio applicabile in via esclusiva per agevolare la risoluzione di uno stato di crisi, al fine di evitare un'estensione smodata e senza criterio della fattispecie definita in via eccezionale.

Tale meccanismo potrebbe altresì consentire, al debitore onesto ma sfortunato che si trovi in stato di sovraindebitamento, di ristrutturare tutte le proprie posizioni debitorie tramite la presentazione, presso il Tribunale territorialmente competente e con l'ausilio di un Organismo di Composizione della Crisi, di un accordo di composizione della crisi o di una domanda di liquidazione del patrimonio al fine di ottenere l'esdebitazione, ovvero la liberazione dai debiti residui.

Tale applicazione consentirebbe dunque alle PMI in crisi per i crediti incagliati di evitare il fallimento e di dover avviare la relativa procedura dai tempi eccessivamente lunghi che implicherebbe, tra le altre cose, anche il licenziamento dei propri dipendenti, assoggettandole ad un regime sanzionatorio più "morbido". D'altro canto consentirebbe di poter ampliare i margini per il prosieguo della propria attività e di poter ragionare su eventuali investimenti futuri.

Chiaramente, nel quadro complessivo di attuazione, dovrebbe essere previsto un **adeguato sistema di controlli e monitoraggio sull'effettiva sussistenza delle condizioni per il ricorso alla procedura di sovraindebitamento in via straordinaria** - partendo dall'assunto per cui un adeguato sistema di controlli già a monte, quando il meccanismo della cessione del credito è stato applicato ai bonus fiscali in edilizia, avrebbe certamente mitigato fortemente i rischi di incorrere in una situazione critica come quella attuale. Si tratterebbe dunque di strutturare delle misure che consentissero di vigilare sul mercato al fine di evitare un ricorso smodato a tale procedura transitoria anche quando non ne sussistano effettivamente le condizioni e quindi scongiurare eventuali distorsioni di mercato, fermo restando l'obiettivo ultimo di ridare dignità a quel tessuto imprenditoriale che oggi è già in ginocchio e che rischia di non riuscire a superare, di fatto, questa gravissima fase di crisi e di stallo.



CONFLAVORO

Piccole Medie Imprese

Conflavoro PMI

Confederazione Nazionale Piccole e Medie Imprese
911958

www.conflavoro.it

presidenza@conflavoro.com

800