



Senato della Repubblica

V Commissione Bilancio

Audizione del Direttore dell’Agenzia delle entrate

Avv. Ernesto Maria Ruffini

Decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4

“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

Roma, 10 febbraio 2022

Sommario

Premessa	3
1. Misure di sostegno sotto forma di contributi a fondo perduto	3
2. Misure di sostegno sotto forma di crediti d'imposta	6
3. Altre misure in materia di agevolazioni fiscali	8
4. Misure di contrasto alle frodi in tema di cessione di <i>bonus</i> fiscali.....	9

Premessa

Signor Presidente, Onorevoli Commissari,

desidero innanzitutto ringraziare questa Commissione per l'opportunità concessa all'Agenzia delle entrate di fornire il proprio contributo in merito ai contenuti del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (si seguito "Decreto Sostegni-ter" o "Decreto").

In particolare, l'attenzione sarà rivolta alle previsioni del Decreto Sostegni-ter che, a vario titolo, coinvolgono la competenza e l'attività dell'Agenzia delle entrate.

Come noto, il Decreto Sostegni-ter interviene con misure di varia natura, in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, tutte connesse, direttamente o indirettamente, al contrasto degli effetti economici dell'emergenza da Covid-19.

Al riguardo, seguendo la ripartizione delle disposizioni operata dal Legislatore, vi sono quattro aree tematiche di intervento:

- "Sostegno alle imprese e all'economia in relazione all'emergenza covid-19", nell'ambito del **Titolo I** (articoli da 1 a 10);
- "Regioni ed enti territoriali", nell'ambito del **Titolo II** (articoli da 11 a 13);
- "Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica", nell'ambito del **Titolo III** (articoli da 14 a 18);
- "Altre misure urgenti", nell'ambito del **Titolo IV** (articoli da 19 a 31).

Chiudono le "Disposizioni finali e finanziarie" nell'ambito del **Titolo V** (articoli 32 e 33).

Adottando un diverso criterio di classificazione, che sarà seguito nel prosieguo della trattazione, le misure che più direttamente riguardano l'Agenzia delle entrate possono essere suddivise in:

1. misure di sostegno sotto forma di **contributi a fondo perduto**;
2. misure di sostegno sotto forma di **crediti d'imposta**;
3. altre misure in materia di **agevolazioni fiscali**;
4. misure di **contrasto alle frodi in tema di cessione di bonus fiscali**.

1. Misure di sostegno sotto forma di contributi a fondo perduto

Dall'inizio dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, l'intervento pubblico è stato connotato da numerosi provvedimenti che hanno previsto misure di sostegno agli operatori economici attraverso l'erogazione di contributi a fondo perduto.

In questa attività l’Agenzia delle entrate è stata impegnata sia direttamente, attraverso la gestione della procedura di erogazione dei principali contributi, sia indirettamente, attraverso la collaborazione per la fornitura di dati e informazioni necessari ai fini dell’erogazione di taluni contributi rientranti nella competenza di altri enti.

Al riguardo, si evidenzia che l’Agenzia, negli anni **2020** e **2021**, ha erogato complessivamente, tramite bonifico o credito d’imposta, contributi a fondo perduto per un ammontare di **24,9 miliardi di euro**, corrispondenti a più di 7,8 milioni di bonifici o riconoscimenti di crediti d’imposta.

Proseguendo nello stesso solco, anche il Decreto Sostegni-ter prevede lo stanziamento di fondi destinati a finanziare **nuovi contributi a fondo perduto** da destinare a specifiche categorie di operatori IVA, particolarmente colpiti dalle ultime misure restrittive emanate dal Governo per contenere la diffusione dell’epidemia da Covid-19.

Mi riferisco, in particolare, a:

- a) ***misure di sostegno per le attività chiuse*** (articolo 1, comma 1), con le quali è previsto, per il 2022, un **rifinanziamento** nella misura di 20 milioni di euro del **“Fondo per il sostegno alle attività economiche chiuse”**, finalizzato a sostenere le attività economiche che alla data dello scorso 27 gennaio (entrata in vigore del decreto in argomento) risultavano chiuse in conseguenza delle misure di prevenzione adottate ai sensi dell’articolo 6 del decreto-legge n. 221 del 24 dicembre 2021, ossia **“le attività che si svolgono in *sale da ballo, discoteche e locali assimilati*”**. Per l’attuazione della predetta disposizione l’Agenzia ha avviato le attività per definire puntualmente i requisiti per l’accesso al contributo ed emanare il provvedimento che stabilisce le modalità tecniche e i termini per la trasmissione delle istanze con cui richiedere l’aiuto.
- b) ***fondo per il rilancio delle attività economiche di commercio al dettaglio*** (articolo 2), con cui è istituito, presso il **Ministero dello sviluppo economico**, un fondo di 200 milioni di euro per il 2022 finalizzato alla concessione di **contributi a fondo perduto** alle imprese che:
 - svolgono in via prevalente **attività di commercio al dettaglio**;
 - presentano un ammontare di **ricavi nel 2019 non superiore a 2 milioni di euro**;
 - hanno subito una **riduzione del fatturato** nel 2021 non inferiore al trenta per

cento rispetto al 2019.

- c) **ulteriori misure di sostegno per attività economiche particolarmente colpite dall'emergenza epidemiologica** (articolo 3, comma 2), in virtù delle quali sono apportate alcune modifiche all'articolo 1-ter del decreto legge Sostegni bis (decreto-legge 25 marzo 2021, n. 73), che aveva introdotto dei contributi a fondo perduto da destinare alle imprese operanti nei settori del *wedding*, dell'intrattenimento e dell'organizzazione di feste e cerimonie e dell'*Hotellerie-Restaurant-Catering* (HORECA). In particolare, la modifica normativa prevede un **nuovo stanziamento** di 40 milioni di euro per il 2022 e l'**estensione della platea delle imprese interessate** alle categorie della Ristorazione senza somministrazione con preparazione di cibi da asporto, del *Catering* per eventi e *banqueting* e dei Bar e altri esercizi simili senza cucina. Per definire puntualmente i requisiti per l'accesso al contributo la predetta disposizione rimanda ad un decreto del Ministero dello sviluppo economico di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze che è in fase di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Al riguardo, l'Agenzia sta avviando le interlocuzioni con i citati Ministeri al fine di acquisire gli elementi utili per costruire la procedura informatica attraverso la quale accogliere le istanze di richiesta dei contributi. Anche in questo caso, sarà emanato un provvedimento per stabilire le modalità tecniche e i termini per la trasmissione delle citate istanze.
- d) **disposizioni urgenti in materia di trasporto pubblico locale e di trasporto di persone su strada** (articolo 24, commi da 6 a 10), con le quali è previsto un **contributo a fondo perduto** per imprese del **settore dei servizi di trasporto** effettuati su strada **mediante autobus** e non soggetti a obblighi di servizio pubblico. A tal fine è istituito un fondo di 15 milioni di euro presso il **Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili**, al fine di compensare i danni subiti dalle predette imprese in conseguenza delle misure di contenimento e di contrasto all'emergenza da Covid-19. In particolare:
- Il **contributo**, che non spetta ai soggetti la cui attività risulti cessata alla data di entrata in vigore del decreto e ai soggetti che hanno attivato la partita IVA dopo l'entrata in vigore del decreto, è riconosciuto nel **limite massimo dell'8 per cento** della dotazione del **fondo** e per un importo massimo:
 - non superiore al **40 per cento dei minori ricavi registrati nel periodo**

compreso tra il 1° gennaio 2022 ed il 31 marzo 2022 rispetto al medesimo periodo dell'anno 2019;

- **non superiore al 40 per cento dei ricavi registrati nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2022 ed il 31 marzo 2022**, per i soggetti che hanno attivato la **partita IVA dal 1° gennaio 2019;**
- per l'**attuazione** della norma si rinvia a uno o più decreti del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro 30 giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge (ossia entro il 26 febbraio 2022).

2. Misure di sostegno sotto forma di crediti d'imposta

La previsione di agevolazioni concesse sotto forma di crediti d'imposta ha caratterizzato in modo significativo, al pari dei contributi a fondo perduto, il panorama delle misure di sostegno adottate nel periodo emergenziale.

Anche con il Decreto Sostegni-ter il legislatore è intervenuto in tale direzione, potenziando alcune delle misure preesistenti.

Al riguardo si segnalano:

- a) ***l'estensione del credito d'imposta per le rimanenze di magazzino*** (articolo 3, comma 3), con cui il credito d'imposta di cui all'articolo 48-bis del Decreto Rilancio, relativo alle rimanenze di magazzino per le imprese operanti nel settore tessile, della moda e degli accessori, viene esteso, con riferimento all'esercizio in corso al 31 dicembre 2021, **anche ai soggetti operanti nel commercio di prodotti tessili, abbigliamento e pelletteria**, individuati dai relativi codici ATECO (47.51, 47.71, 47.72.).
- b) ***il credito d'imposta a favore di imprese turistiche per canoni di locazione di immobili*** (articolo 5), che viene esteso ai mesi di gennaio, febbraio e marzo del 2022, limitatamente alle **imprese del settore turistico**, il **credito d'imposta per i canoni di locazione degli immobili ad uso non abitativo e affitto d'azienda**, di cui all'articolo 28 del decreto-legge n. 34 del 2020 (decreto Rilancio). Si tratta di un'agevolazione finalizzata a contenere gli effetti negativi derivanti dalle misure di contrasto all'emergenza epidemiologica da Covid-19, riconoscendo alle imprese, nella forma del credito d'imposta, una quota del canone pagato per la locazione

degli immobili o l'affitto dell'azienda, variabile dal 30 al 60 per cento del canone stesso, in base ai requisiti fissati dal Legislatore e posseduti del beneficiario. Ai fini del riconoscimento del credito d'imposta per i mesi di gennaio/marzo 2022, nelle misure e alle condizioni indicate dal citato articolo 28 del decreto Rilancio, le imprese devono aver subito una diminuzione del fatturato o dei corrispettivi nel mese di riferimento dell'anno 2022 di almeno il 50 per cento rispetto allo stesso mese dell'anno 2019.

La fruizione del credito d'imposta è subordinata all'autorizzazione della Commissione Europea e deve avvenire nel rispetto dei limiti e delle condizioni previsti dalla Comunicazione della Commissione europea del 19 marzo 2020 C(2020) 1863 final «Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19» e successive modifiche.

Il credito d'imposta potrà essere utilizzato in diminuzione delle imposte dovute in base alla dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta nel quale la spesa è stata sostenuta oppure in compensazione, tramite modello F24, ai fini del pagamento dei tributi e contributi rientranti nel sistema del versamento unificato.

- c) **la proroga del credito d'imposta per pubblicità in favore di enti sportivi dilettantistici** (articolo 9, comma 1), in virtù della quale il **credito d'imposta** di cui all'articolo 81 del decreto-legge n. 104 del 2020 (c.d. "decreto agosto") viene esteso **per gli investimenti pubblicitari** in favore di leghe e **società sportive professionistiche e di società e associazioni sportive dilettantistiche** per gli investimenti effettuati **dal 1° gennaio 2022 al 31 marzo 2022**.
- d) **l'ampliamento del credito d'imposta 4.0** (articolo 10), grazie al quale, per gli **investimenti inclusi nel PNRR** e diretti alla realizzazione degli obiettivi di **transizione ecologica** individuati con apposito decreto interministeriale, il credito d'imposta di cui all'articolo 1, comma 1057-*bis*, della legge n. 178 del 2020 (**credito d'imposta 4.0**) è riconosciuto nella misura del **5 per cento dei costi sostenuti superiori ai 10 milioni di euro e fino ai 50 milioni di euro**;
- e) **il credito d'imposta a favore delle imprese energivore** (articolo 15), con il quale, per mitigare gli effetti dei recenti rincari dell'energia, conseguenti al rialzo del prezzo dei combustibili, viene riconosciuto, alle **imprese** cosiddette "**energivore**" (in base ai criteri posti dal decreto del Ministro dello sviluppo economico del 21 dicembre

2017, vale a dire i soggetti maggiormente incisi dall'aumento del costo dell'energia), un **credito di imposta pari al 20 per cento delle spese** sostenute per l'energia acquistata ed effettivamente utilizzata nel **primo trimestre 2022**. **Per la spettanza del credito, tali imprese devono aver subito un incremento del costo medio della componente energia elettrica superiore al 30 per cento tra l'ultimo trimestre 2021 e il medesimo periodo del 2019.**

Il credito è utilizzabile **esclusivamente in compensazione**, non rileva nella determinazione del reddito d'impresa né della base imponibile IRAP ed è cumulabile con altre agevolazioni, purché il cumulo non porti al superamento del costo sostenuto.

3. Altre misure in materia di agevolazioni fiscali

Il Decreto Sostegni-ter prevede, poi, ulteriori misure a carattere fiscale, introdotte a beneficio non soltanto delle imprese e degli operatori economici in genere, ma anche di altri soggetti, nonché disposizioni di adeguamento della normativa italiana a quella unionale. In tale ambito, si segnalano le seguenti previsioni:

- a) **sospensione versamenti per attività chiuse** (articolo 1, commi da 2 a 4), grazie alla quale, per i soggetti esercenti attività d'impresa, arte o professione **vietate o sospese fino al 31 gennaio 2022 (tra cui sale da ballo, discoteche e locali assimilati)**, per il mese di gennaio 2022 sono sospesi i termini dei **versamenti relativi alle ritenute alla fonte e alle trattenute per relative addizionali regionale e comunale e all'IVA**. Tali versamenti possono essere effettuati, senza applicazione di sanzioni e interessi, in **un'unica soluzione entro il 16 settembre 2022**, senza possibilità di ottenere il rimborso di quanto, eventualmente, già versato.
- b) **proroga utilizzo bonus terme** (articolo 6), con cui i **buoni per servizi termali** di cui all'articolo 29-bis del decreto-legge n. 104 del 2020, non fruiti alla data dell'8 gennaio 2022, sono utilizzabili **entro il 31 marzo 2022** (tali buoni non concorrono a formare il reddito imponibile IRPEF).
- c) **modifiche alla disciplina delle detrazioni per carichi di famiglia** (articolo 19, comma 6), mediante le quali, in conseguenza della istituzione dell'Assegno Unico e Universale per i figli a carico (decreto legislativo n. 230 del 2021), **i figli** vengono

esclusi dalla **detrazione** per soggetti **conviventi** o che percepiscono assegni alimentari, di cui **all'articolo 12, lettera d), del TUIR** (resta in vigore la detrazione prevista dalla precedente lettera c) del ciato articolo 12 del TUIR per i figli a carico di età superiore a 21 anni).

Inoltre, mediante l'inserimento, nell'articolo 12 del TUIR, del **nuovo comma 4-ter**, si specifica che, ai fini delle disposizioni fiscali che fanno riferimento alle persone indicate nel medesimo articolo 12, i figli per i quali non spetta la detrazione (minori di 21 anni) sono considerati al pari dei figli per i quali spetta tale detrazione (di età superiore a 21 anni).

d) **disposizioni urgenti di adeguamento alla normativa europea** (articolo 27), con cui:

- sono aggiornati i testi degli articoli 54 e 60-*bis* del decreto-legge n. 34 del 2020 (decreto Rilancio) con i **nuovi massimali** degli aiuti di Stato previsti dalla versione **ultima** del **Temporary Framework - 2,3 milioni** di euro per impresa per gli aiuti ex paragrafo **3.1** "Aiuti di importo limitato"; **12 milioni** di euro per impresa per gli aiuti ex paragrafo **3.12** "Aiuti sotto forma di sostegno a costi fissi non coperti" (comma 1);
- è abrogato l'articolo 21 della legge n. 238 del 2021 (legge europea 2019-2020), in tema di attuazione della direttiva (UE) 2018/1910 del Consiglio (in materia di regime della cd. **call-off stock** nel sistema IVA degli scambi intracomunitari) in quanto, per un errore materiale, il relativo contenuto è **identico** a quello **dell'articolo 1** del decreto legislativo n. **192 del 2021** (comma 2).

4. Misure di contrasto alle frodi in tema di cessione di *bonus* fiscali

Il Decreto Sostegni-*ter*, con l'**articolo 28**, interviene nuovamente sulla disciplina dell'opzione per la cessione dei crediti d'imposta di cui agli articoli 121 e 122 del Decreto Rilancio del 2020, in un'ottica di rafforzamento del **contrasto alle numerose frodi registrate nel settore**.

A tal fine, prevede:

- che il credito d'imposta **può essere ceduto una sola volta** dall'originario beneficiario della detrazione ovvero dal fornitore (in caso di opzione per lo sconto in fattura). Resta

dunque **esclusa** la **possibilità** di procedere a **ulteriori cessioni** successive del credito (**comma 1**);

- con una **disciplina transitoria**, che i **crediti già oggetto di plurime cessioni al 7 febbraio** possono essere oggetto ancora di **un'ulteriore cessione** (**comma 2**);
- che i **contratti** conclusi **in violazione** delle prescrizioni di cui ai predetti punti sono **nulli** (**comma 3**).

Per meglio individuare la *ratio* e la finalità del citato articolo 28, si rendono opportuni brevi cenni al complessivo contesto giuridico su cui è intervenuta la citata disposizione.

In generale, la cessione dei crediti fiscali tra privati avviene mediante contratti conclusi tra le parti (atti pubblici o scritture private autenticate), con una successiva formale comunicazione all'Agenzia delle entrate. Tenuto conto degli importanti volumi di cessioni di crediti comunicati e dell'esigenza di tracciare le operazioni con modalità informatiche, già a partire dal 2019 – quindi prima della crisi pandemica – l'Agenzia ha predisposto una piattaforma telematica utilizzabile proprio per comunicare le avvenute cessioni di alcune tipologie di crediti intercorse tra i contribuenti.

La comunicazione alla piattaforma di cessioni già avvenute assolve a una duplice funzione: rende opponibile al Fisco le operazioni e dà evidenza della continuità delle diverse cessioni, in modo da porre l'Agenzia delle entrate nelle condizioni di verificare, con modalità automatizzate, l'utilizzabilità dei crediti per i versamenti delle imposte da parte del cessionario attraverso l'istituto della compensazione, tenuto conto che si tratta di crediti originariamente sorti in capo a un altro soggetto (cedente). In altri termini, tale piattaforma consente il controllo preventivo della successiva compensazione del credito tramite F24 da parte dell'avente diritto, ma non di "certificare" la reale spettanza del credito al primo cedente.

Nel 2020, con il Decreto Rilancio, è stata notevolmente ampliata la facoltà di fruire dei benefici fiscali derivanti da vari interventi edilizi che danno diritto ad altrettanti *bonus*, attraverso gli strumenti dello sconto in fattura (riconosciuto direttamente dal fornitore) o della cessione del credito d'imposta corrispondente alla relativa detrazione. L'esercizio delle predette facoltà è stato previsto, in particolare, in relazione ai principali *bonus* edilizi, tra cui:

- *Superbonus* 110%;
- *Eco-bonus* (non *Superbonus*);

- *Sisma-bonus* (non *Superbonus*);
- *Bonus* facciate;
- *Bonus* ristrutturazioni.

Tramite la cessione, ovvero lo sconto in fattura, si rende possibile per cittadini e imprese una rapida monetizzazione del beneficio, in alternativa a una fruizione dello stesso che, altrimenti, sarebbe necessariamente diluita in un arco pluriennale, sotto forma di detrazione da utilizzare nelle dichiarazioni dei redditi.

Il numero e la consistenza dei crediti circolati restituiscono inequivocabilmente la portata del fenomeno e testimoniano il massiccio ricorso ai predetti strumenti da parte dei cittadini. Infatti, se l'ammontare complessivo dei *bonus* edilizi utilizzati direttamente (quindi, non ceduti a terzi) sarà conoscibile solo in sede di elaborazione dei dati contenuti nelle dichiarazioni dei redditi, sono già noti i numeri dei *bonus* ceduti.

In particolare, alla data del 31 dicembre 2021, **le prime cessioni e gli sconti in fattura comunicati all'Agenzia delle entrate** attraverso l'apposita piattaforma telematica sono stati:

- quasi **4,8 milioni** (**0,1 milioni nel 2020 e 4,7 milioni nel 2021**);
- per un controvalore complessivo di oltre **38,4 miliardi di euro** (**0,6 miliardi nel 2020 e 37,8 miliardi nel 2021**).

Nella sottostante tabella sono riportati gli importi e il numero delle comunicazioni di prime cessioni e sconti, per tipologia di intervento:

Cessioni <i>bonus</i> edilizi		
Comunicazioni prime cessioni e sconti in fattura (al 31 dicembre 2021)		
Tipo intervento	Importo	Comunicazioni
<i>Superbonus</i>	13.391.416.571	1.339.195
<i>Bonus</i> facciate	13.623.142.699	1.436.490
Colonnine ricarica	1.184.051	1.381
<i>Eco-bonus</i>	5.458.928.626	1.052.913
Ristrutturazione	4.974.423.098	932.778
<i>Sismabonus</i>	967.129.662	24.896
TOTALI	38.416.224.707	4.787.653

In tale contesto si sono, purtroppo, registrati numerosi casi di frode.

In particolare, l'attività di analisi e controllo svolta dall'Agenzia delle entrate, cui si sono aggiunte le segnalazioni di cittadini vittime inconsapevoli di raggiri, ha fatto emergere un quadro generale preoccupante. Sono state riscontrate gravi irregolarità connesse alla creazione, anche da parte di organizzazioni criminali ramificate su tutto il territorio nazionale, di crediti d'imposta inesistenti per importi di vari miliardi di euro che, dopo articolate concatenazioni di cessioni a società e persone fisiche interposte, sono stati in parte monetizzati presso istituti di credito o altri intermediari finanziari. In alcuni casi, i proventi delle frodi sono stati veicolati all'estero.

La circolazione dei crediti d'imposta – qualora attuata tramite una catena di cessioni particolarmente articolata e simulata con perizia – rende complesso per l'intermediario finanziario valutare, nell'esercizio dell'ordinaria diligenza professionale, la liceità dell'operazione, con il rischio di prendere parte involontariamente a condotte fraudolente, contigue anche al riciclaggio di denaro. Infatti, riguardo a un credito oggetto di plurime cessioni può risultare sostanzialmente priva di efficacia una verifica svolta solo nei confronti dell'ultimo cessionario che ne chiede la monetizzazione.

Ad ogni buon conto, può rilevarsi come non tutti gli intermediari finanziari siano stati danneggiati. Molti di essi, infatti, hanno agito proattivamente con dettagliate *check list* (reperibili sui siti *internet* istituzionali), al fine di acquisire comunque documentazione volta a verificare la spettanza del credito, a prescindere dal posizionamento della catena di cessione (primo cedente oppure cessionario intermedio), servendosi anche di società di revisione esterne ed evitando in tal modo di acquistare crediti per i quali sono emersi problemi relativi alla normativa antiriciclaggio (mancanza di permessi edilizi, progetti, certificazioni, relazioni asseverate, bonifici bancari, fatture, ecc.).

L'entità delle frodi ha spinto il Legislatore ad adottare contromisure a tutela dell'Erario e, più in generale, dei cittadini che, nel pieno diritto, intendono accedere alla misura agevolativa loro spettante.

Sul piano normativo, una prima azione in tal senso si è registrata con il decreto-legge n. 157 del 2021 (poi confluito nella legge di bilancio per il 2022), con il quale è stato consentito all'Agenzia delle entrate, in presenza di determinati profili di rischio, di intervenire preventivamente per sospendere l'efficacia delle cessioni ed eventualmente bloccarle in via definitiva, laddove i sospetti di frode si siano rivelati fondati.

Prima di tale modifica, l'Agenzia poteva solo agire *ex post*, con il rischio di non riuscire più a recuperare le somme indebitamente percepite da parte dei soggetti autori di frodi.

Al riguardo, va evidenziato che i controlli preventivi avvantaggiano anche i cessionari in buona fede dei crediti. Infatti, nell'ipotesi in cui il credito d'imposta originariamente ceduto venga disconosciuto dall'Agenzia, quest'ultima recupera il credito d'imposta dal contribuente che lo ha indebitamente ceduto, fermo restando il diritto del cessionario in buona fede di potersene avvalere in sede di versamento delle proprie imposte. Tuttavia, in caso di sequestro di crediti inesistenti da parte dell'Autorità giudiziaria, in quanto "*cose pertinenti al reato*", tali crediti diventano inutilizzabili dal terzo cessionario, anche in buona fede, al quale pertanto non resta che rivalersi nei confronti del cedente. Difatti, l'azione di contrasto posta in essere da numerose Procure della Repubblica è spesso sfociata in sequestri dei crediti nei confronti degli intermediari finanziari, benché ad essere entrati materialmente in possesso dei profitti del reato - destinandoli con ogni probabilità a ulteriori attività illecite - siano stati i reali autori degli illeciti. In altri termini, in queste ipotesi i crediti sequestrati dall'Autorità giudiziaria non possono essere utilizzati dal cessionario, seppur in buona fede.

Fino ad oggi, l'attività di analisi e controllo condotta ha consentito di individuare, all'Agenzia delle entrate e alla Guardia di finanza, un ammontare complessivo di crediti d'imposta inesistenti di cui agli articoli 119 e seguenti del Decreto Rilancio di **4,4 miliardi di euro**. In particolare:

- 160 milioni di euro sono stati sospesi e scartati dall'Agenzia sulla piattaforma "cessione crediti", per effetto delle disposizioni introdotte con il Decreto anti-frode, che consente all'Agenzia di effettuare tale controllo preventivo in presenza di profili di rischio;
- 2,3 miliardi sono oggetto di sequestri preventivi da parte dell'Autorità giudiziaria, a seguito di segnalazione dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di finanza;
- i restanti importi sono oggetto di indagini in corso e di richieste di sequestro preventivo inoltrate alle competenti Autorità giudiziarie.

Un esempio, tratto da un'attività di indagine già istruita, potrà chiarire meglio l'entità degli illeciti perpetrati. Sono state individuate due società, gestite dalle medesime persone, che attraverso un meccanismo circolare di fatture false e comunicazioni di cessioni crediti hanno generato operazioni per centinaia di milioni di euro. Sostanzialmente le due società,

nell'arco di pochi mesi, hanno emesso reciprocamente fatture per anticipi di lavori mai effettivamente realizzati per un importo di circa 500 milioni di euro. Da dette operazioni sono stati poi generati indebiti crediti di imposta, in seguito monetizzati presso intermediari finanziari. In particolare, parte dei crediti è stato ceduto a persone fisiche compiacenti, per lo più nullatenenti e tutte residenti nel medesimo Comune o facenti parte del medesimo gruppo familiare, che hanno poi incassato il controvalore del credito da un intermediario finanziario.

Un'altra vicenda paradigmatica è quella relativa a un soggetto nullatenente che, a dicembre 2021, ha dichiarato di avere acquistato 6 milioni di euro di crediti *bonus* edilizi da un altro soggetto, anch'egli nullatenente e sconosciuto al Fisco.

Ulteriori criticità emergono anche con riferimento alle modalità di recupero dell'indebito credito previste dalla vigente normativa: quest'ultima, infatti, stabilisce, che l'Amministrazione finanziaria, al fine di recuperare le somme frutto della condotta illecita, possa agire esclusivamente in capo al beneficiario originario, tenuto conto che la responsabilità del cessionario del credito d'imposta – anche intermedio – è limitata esclusivamente alle ipotesi di concorso nella violazione, oppure di utilizzo irregolare del credito.

Pertanto, nell'esempio sopra descritto, l'Agenzia delle entrate dovrebbe procedere a recuperare il credito inesistente nei confronti del soggetto nullatenente.

L'effetto combinato delle criticità appena rappresentate mette in risalto la problematicità dell'assetto normativo previgente alle modifiche del Decreto anti-frode (prima) e del Decreto Sostegni-*ter* (poi), a contenere i fenomeni fraudolenti.

A tal fine, l'articolo 28 del Decreto Sostegni-*ter*, vietando le cessioni successive alla prima, costituisce un primo argine ai fenomeni sopra rappresentati.

La norma, infatti, tutela in prima istanza gli acquirenti in buona fede, che avranno quale unico interlocutore il beneficiario originario della detrazione o il soggetto che ha eseguito i lavori, così facilitando anche – per i soggetti obbligati – l'attività di adeguata verifica dei rischi di riciclaggio (ai sensi del decreto legislativo n. 231 del 2007).

In sostanza, detta limitazione è finalizzata a rendere più facile per chi acquista un credito verificarne l'effettiva sussistenza e la relativa documentazione.

Tuttavia, per tutelare il legittimo affidamento dei cessionari dei crediti e permettere loro di regolare compiutamente l'assetto negoziale dei rapporti giuridici in essere, con il comma 2

dell'articolo 28 è previsto un passaggio graduale alle nuove e più stringenti regole: in forza di tale disposizione, i crediti che alla data del 7 febbraio 2022 sono stati precedentemente oggetto di sconto in fattura o cessione del credito, possono formare oggetto (esclusivamente) di una ulteriore cessione ad altri soggetti.

Tale facoltà è prevista anche per consentire ai cessionari in buona fede di regolare la sorte dei crediti già acquisiti che, quindi, non subiranno alcun pregiudizio dalla disposizione in esame: gli stessi, infatti, potranno cedere detti crediti al termine del periodo transitorio, una sola volta, ma senza alcuna scadenza, nel rispetto dei limiti di utilizzo di tali crediti (i crediti da *bonus* edilizi possono essere fruiti in quote annuali, secondo la ripartizione con la quale la detrazione sarebbe stata utilizzata dal soggetto che ha eseguito gli interventi agevolati). Rispetto a tale tematica, con una FAQ pubblicata sul sito *internet*, l'Agenzia delle entrate ha avuto modo di precisare che:

- la disciplina transitoria opera in relazione ai crediti ceduti per i quali, precedentemente alla data del 7 febbraio 2022, è stata validamente trasmessa la relativa comunicazione all'Agenzia delle entrate;
- prima del 7 febbraio è possibile effettuare un numero illimitato di cessioni;
- l'ulteriore cessione di cui al comma 2 dell'articolo 28, se la relativa comunicazione all'Agenzia è stata validamente trasmessa nei termini sopra indicati, potrà essere effettuata dopo il 7 febbraio 2022.

In considerazione dei tempi tecnici necessari per l'adeguamento del *software* che consente la trasmissione telematica della comunicazione delle opzioni, con provvedimento dell'Agenzia delle entrate del 4 febbraio 2022 (emanato d'intesa con la Ragioneria generale dello Stato, ai sensi dell'articolo 19-*octies*, comma 4, del decreto-legge n. 148 del 2017) la data del 7 febbraio è stata prorogata al 17 febbraio.

Pertanto, alla luce dell'attuale cornice giuridica, la disciplina transitoria del Decreto Sostegni-*ter* si applica ai crediti ceduti per i quali la relativa comunicazione all'Agenzia delle entrate sia validamente trasmessa prima del 17 febbraio 2022.

Grazie per l'attenzione.

Allegato al testo dell'audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 10 febbraio 2022 presso la V Commissione Bilancio del Senato della Repubblica.

Nella sottostante tabella, come richiesto durante l'audizione, si riportano i dati in possesso dell'Agenzia relativi ai *bonus* fiscali maggiormente utilizzati, in percentuale, per la realizzazione delle frodi nell'ambito delle cessioni di crediti d'imposta:

Bonus maggiormente utilizzati (in percentuale) per la realizzazione delle frodi	
Tipo intervento	Percentuale
<i>Bonus facciate</i>	46%
<i>Eco-bonus</i>	34%
<i>Bonus locazioni/botteghe</i>	9%
<i>Sisma-bonus</i>	8%
<i>Superbonus</i>	3%