

## NEL DECRETO CRESCITA UN PROVVEDIMENTO BLOCCA- ECOBONUS

L'ultima bozza del "Decreto Crescita", che dovrebbe essere discusso dal Consiglio dei Ministri del 5 aprile, contiene un provvedimento modificativo del meccanismo di cessione degli incentivi per gli interventi di riqualificazione energetica e miglioramento sismico (ecobonus e sismabonus) che, nelle intenzioni, dovrebbe renderne più semplice l'applicazione e fornire maggiore stimolo alle attività e un contributo alla crescita.

A nostro parere, la formulazione adottata non contribuisce affatto a semplificare e, al contrario, è in grado di indurre gravi problemi di aspettative erranee, elusione fiscale, concorrenza sleale e genererà un'eccessiva concentrazione del mercato. L'approvazione del provvedimento causerà confusione, incertezza e rischio di una gran quantità di contenzioso futuro con l'Agenzia delle entrate determinando, per di più, un aggravio per la sostenibilità dei flussi del bilancio pubblico a parità di attività incentivate.

**Anziché contribuire alla crescita e alla tutela dell'ambiente, si può prevedere un rallentamento delle decisioni di investimento e una contrazione delle attività.**

Vediamo perché.

### **Il provvedimento**

Il "Decreto Crescita" (cfr. [schema 2 aprile 2019](#), art. 9) introduce la **facoltà di optare, in luogo dell'utilizzo diretto delle detrazioni** per gli interventi di efficienza energetica (di cui all'art. 14 del decreto-legge 6 giugno 2013, n. 63) e di adozione di misure antisismiche (di cui all'art. 16 dello stesso decreto-legge), **per un contributo di pari ammontare, sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto, anticipato dal fornitore che ha effettuato gli interventi**. Lo sconto concesso dal fornitore viene **a quest'ultimo rimborsato sotto forma di credito d'imposta da utilizzare in compensazione, in cinque quote annuali** di pari importo, ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, senza l'applicazione dei limiti ordinariamente applicabili.<sup>1</sup>

La finalità di tale provvedimento è di produrre una **significativa semplificazione del modello di incentivazione vigente** (cfr. [versione preliminare](#) della bozza di decreto), **superando alcune criticità operative riscontrate nel funzionamento dello strumento della detrazione fiscale** (cfr. relazione illustrativa allegata all'ultima versione).

Premesso che il sistema di incentivazione vigente ha mostrato negli ultimi mesi di essere passato dalla fase di sperimentazione a quella della piena operatività, dopo un lungo

---

<sup>1</sup> **Aggiornamento del 30 aprile 2019.** In una formulazione successiva, contenuta nello schema di decreto datato 23 aprile 2019, discusso lo stesso giorno e approvato dal Consiglio dei Ministri (di cui però alla data odierna non si conosce ancora il testo approvato), il testo è stato così modificato: *"Lo sconto concesso dal fornitore viene a quest'ultimo rimborsato sotto forma di credito d'imposta da utilizzare **esclusivamente** in compensazione, in cinque quote annuali di pari importo..."*, rafforzando ulteriormente il carattere del provvedimento e confermando la sua esclusiva destinazione a favore dei pochi soggetti, operanti nel settore dell'energia, che possono qualificarsi come "fornitori" e che sono dotati di ampia capienza fiscale.

periodo di stasi dovuto anche alle varie modifiche della prassi introdotte dai provvedimenti dell'Agenzia delle entrate, e che di conseguenza non si sente alcuna esigenza di introdurre un nuovo meccanismo alternativo a quello vigente, **le finalità della semplificazione e della crescita sono senza dubbio apprezzabili, ma devono essere segnalate le tante criticità che emergerebbero con l'approvazione del provvedimento.**

### **Concentrazione del mercato**

I nuovi commi 3.1 e 1-*octies* – aggiunti rispettivamente all'art. 14 (relativo all'ecobonus) e all'art. 16 (relativo al sismabonus) del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63 – introducono **una nuova modalità di trasferimento dei crediti d'imposta**, generati dalla realizzazione delle attività incentivate, dai soggetti aventi diritto ai fornitori che le hanno effettuate. Tale nuova modalità è distinta e alternativa rispetto alla facoltà di cessione dei crediti già consentita dai commi 2-*sexies* (per l'ecobonus) e 1-*quinquies* (per il sismabonus) degli articoli sopra menzionati.

Gli effetti del trasferimento del credito d'imposta operato con entrambe le modalità alternative (quella già vigente e quella proposta nello schema di decreto) sono gli stessi: il soggetto cedente si spoglia definitivamente del diritto di compensare l'incentivo con i propri debiti fiscali provvedendo con ciò al parziale pagamento del corrispettivo dei lavori, mentre il fornitore cessionario subentra nella piena titolarità del credito fiscale. Vi sono tuttavia alcune differenze rilevanti:

- il vigente meccanismo di cessione prevede, oltre al trasferimento della titolarità del credito d'imposta dal soggetto avente diritto a un nuovo soggetto, anche la facoltà per quest'ultimo di cedere successivamente il credito a un altro soggetto; **il nuovo meccanismo proposto nello schema di decreto-legge non prevede la facoltà di ulteriore cessione;**
- il fornitore che con il nuovo meccanismo diviene titolare dei crediti d'imposta **li utilizza in compensazione in cinque quote annuali** di uguale importo, mentre con il previgente sistema la durata di fruizione dei crediti fiscali è la stessa riservata al cedente originario: cinque anni per il sismabonus, dieci per l'ecobonus e per gli interventi combinati energetici e sismici.

La conseguenza combinata di queste caratteristiche del nuovo sistema di trasferimento dei crediti fiscali lascia individuare agevolmente quali categorie di soggetti saranno in grado di farne uso:

- **non saranno le imprese** (edili, di installazione di impianti, o aventi attività integrata), che non possiedono la capienza fiscale sufficiente per assorbire i crediti fiscali trasferiti e che, per attivare un volume significativo di operazioni, necessitano obbligatoriamente di disporre della facoltà dell'ulteriore cessione, non prevista dal nuovo meccanismo;
- **non saranno le ESCo**, per lo stesso motivo;
- **potranno essere solo le maggiori utilities** dotate di sufficiente capienza fiscale e operanti nel settore dell'energia.

I pochi soggetti sopra individuati saranno pertanto i soli a beneficiare del duplice effetto del provvedimento: la canalizzazione solo verso di essi delle attività promosse dal nuovo

meccanismo (di applicazione solo apparentemente più semplice rispetto a quello vigente, ma su questo punto occorre tornare) e il minor costo finanziario connesso al periodo di compensazione fiscale dimezzato (per l'ecobonus e per gli interventi combinati).

**Non è difficile intravedere un problema di esigenza di tutela della concorrenza**, ulteriormente aggravato dalla concentrazione delle attività a favore di pochissimi soggetti che, in linea di principio, devono gestire una situazione di conflitto d'interessi<sup>2</sup> ma che, nonostante ciò, vengono posti da questo provvedimento in condizioni di rilevante vantaggio competitivo rispetto ad altri operatori – come le imprese e le ESCo – liberi da condizionamenti e in grado di formulare proposte tecniche orientate alla massima efficacia nella riduzione dei consumi di energia.<sup>3</sup>

**Per superare questo problema sarebbe sufficiente porre tutti gli operatori sullo stesso piano, prevedendo anche per il nuovo meccanismo la facoltà di ulteriore cessione.**

### **Oneri finanziari**

La formulazione del testo adottata nello schema di decreto presenta un altro aspetto critico rilevante, laddove precisa che la nuova opzione disponibile per i soggetti aventi diritto agli incentivi consiste nell'optare per un contributo, anticipato dal fornitore che ha effettuato l'intervento, sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto, **di ammontare pari** alle detrazioni generate dall'attività realizzata.

È evidente che tale formulazione è in grado di generare nei soggetti aventi diritto (proprietari, condòmini) la legittima aspettativa di poter ottenere uno sconto di importo pari al valore dell'incentivo e di dover sostenere esclusivamente la differenza non coperta dal medesimo. **Tale aspettativa è però in contrasto con la posizione dell'Agenzia delle entrate** in merito alla detraibilità degli oneri finanziari.

L'Agenzia si è espressa varie volte sul tema, sempre negando che gli oneri sostenuti a fronte delle anticipazioni finanziarie necessarie per la realizzazione degli interventi possano essere inclusi tra le spese incentivate, generando essi stessi un incremento degli incentivi erogati dallo Stato:

- nella [Circolare del 24 febbraio 1998 n. 57](#) si legge che *“non rientrano, invece, tra le spese che danno diritto alla detrazione, gli interessi passivi pagati per mutui (o*

---

<sup>2</sup> Data una quantità di risorse (in termini finanziari e/o di capienza fiscale), il conflitto è tra investire le risorse strettamente sufficienti per accedere agli incentivi massimizzando la quantità di clienti fidelizzati, oppure investire le risorse necessarie per massimizzare la riduzione delle emissioni minimizzando la quantità di energia venduta.

<sup>3</sup> Il vantaggio competitivo fornito da questo provvedimento si somma a quello già goduto dagli operatori energetici, che sono in possesso dei dati di consumo degli utenti.

Non è difficile prevedere che la situazione di vantaggio competitivo e l'asimmetria informativa di cui godono gli operatori energetici possa condurre a prassi molto conservative, in aperto contrasto con gli sfidanti obiettivi di riduzione dei consumi energetici fissati dal Piano Nazionale Energia e Clima.

Per di più, i grandi operatori dell'energia hanno generalmente scarsissima esperienza in materia di riqualificazione degli involucri edilizi, lasciando prevedere un forte peggioramento della qualità degli interventi che saranno realizzati, a causa del loro forte interesse a minimizzare i singoli investimenti.

*anticipazioni, scoperti di conto corrente, etc) eventualmente stipulati per sostenere le spese per gli interventi di recupero edilizio”*

- nella [Circolare del 23 aprile 2010 n. 21/E](#) si precisa che *“nell’ipotesi in cui gli interventi agevolati siano eseguiti mediante contratti di locazione finanziaria; in tal caso la detrazione spetta all’utilizzatore ed è determinata in base al costo sostenuto dalla società concedente; non rilevano, pertanto, ai fini della agevolazione, i canoni di leasing addebitati al soggetto utilizzatore”*, con ciò confermando che gli interessi e le commissioni addebitate dal soggetto finanziario non rientrano tra le spese che generano gli incentivi.

Il caso specifico del trattamento degli oneri finanziari addebitati dai soggetti cessionari ai soggetti cedenti in relazione alle operazioni di trasferimento dei crediti d’imposta non è ancora stato oggetto di pronunciamento da parte dell’Agenzia delle entrate ma, a meno di una esplicita norma di legge che affermi il contrario (non presente nel “Decreto Crescita”), è plausibile che la sua posizione rimarrà immutata e che anche il costo dell’attualizzazione dei crediti d’imposta resterà, al pari degli interessi per i prestiti bancari, escluso dalle spese che generano incentivi fiscali.

La conseguenza di tutto ciò è che, per poter essere conforme alla posizione dell’Agenzia, l’operazione di cessione (in qualunque forma essa avvenga, inclusa la nuova modalità che il decreto intende introdurre) deve necessariamente:

- **porre in evidenza il valore attuale** del credito ceduto e, per differenza, la quota di oneri finanziari da sostenere per la sua attualizzazione;
- **mettere a carico del cedente tale ammontare**, in aggiunta alla parte di corrispettivo non coperta dall’incentivo.

Considerata la durata decennale<sup>4</sup> dell’anticipazione si può pacificamente escludere che l’attualizzazione possa avere un costo nullo. Di conseguenza **la pratica adottata da alcuni operatori, che consiste nell’incrementare il corrispettivo degli interventi al fine di ottenere una detrazione fiscale artificialmente maggiorata da utilizzare per dissimulare l’entità degli oneri finanziari e di non porli a carico dei soggetti cedenti (facendo pagare esclusivamente la quota non coperta dall’incentivo) è evidentemente elusiva e passibile di ripresa fiscale.**

Per questo motivo corre l’obbligo di evidenziare l’inopportunità di adottare, nel provvedimento, una formulazione così fuorviante, tale da generare nei contribuenti aspettative errate e da indurre gli operatori più spregiudicati ad attuare pratiche elusive quando non fraudolente e di concorrenza sleale, che in futuro genereranno una sicura mole di contenzioso fiscale.

**Sarebbe allora sufficiente sostituire le parole “il soggetto avente diritto alle detrazioni può optare, in luogo dell’utilizzo diretto delle stesse, per un contributo di pari ammontare” con le parole “il soggetto avente diritto alle detrazioni può optare, in luogo dell’utilizzo diretto delle stesse, per un contributo pari al loro valore attuale”.**

---

<sup>4</sup> Quinquennale per l’ecobonus.

## **Semplificazione**

Ma a prescindere dalle criticità già evidenziate, bisogna sottolineare che, nel caso degli interventi in edifici condominiali, **il nuovo meccanismo di trasferimento degli incentivi non sembra in grado di semplificare alcunché** se resta vigente la facoltà dei singoli condòmini di decidere autonomamente se trasferire o meno l'incentivo corrispondente alla propria quota di proprietà.

Poiché è poco plausibile che un provvedimento di legge possa rendere cogente per tutti i condòmini<sup>5</sup> la volontà espressa non all'unanimità di trasferire i crediti d'imposta al fornitore (e infatti lo schema di decreto non lo prevede), la complessità connessa alla gestione burocratica del trasferimento dei crediti di pertinenza dei singoli condòmini resterebbe immutata. In assenza di tale semplificazione, far sorgere il credito direttamente in capo al fornitore anziché in seguito a una cessione risulta privo di effetti pratici.

Una semplificazione potrebbe ottenersi qualora il provvedimento stabilisse che, **in caso di delibera assembleare assunta all'unanimità, il credito d'imposta può sorgere direttamente in capo al fornitore**. Si tratterebbe però di casi limitati, che sicuramente **non giustificano l'introduzione di un modello di trasferimento alternativo a quello vigente**.

Un altro profilo di complessità potrebbe essere risolto consentendo di attuare il **trasferimento dei crediti d'imposta in capo ai soggetti finanziari** che forniscono la provvista necessaria per la realizzazione degli interventi. Ma anche questa ipotesi, espressamente vietata dall'attuale formulazione del meccanismo incentivante, non è proposta nello schema di decreto, anche se periodicamente viene proposta dalle forze politiche di ogni colore.

## **Incertezza e contrazione della domanda**

Un'ultima – ma non meno grave – conseguenza della formulazione adottata nello schema di decreto è l'incertezza che essa genererebbe e il freno che, per un periodo plausibilmente non breve, sarebbe posto alle decisioni di investimento, in netto contrasto con la finalità del provvedimento.

Il meccanismo riguarda ogni tipo di intervento che genera ecobonus ed ecosismabonus: dalla sostituzione di singoli serramenti e di singole caldaie, agli interventi su edifici singoli, agli interventi condominiali più integrati, sia energetici che sismici o combinati; la forte capacità attrattiva del nuovo meccanismo (più conveniente sul piano economico e, per come viene erroneamente presentato, meno complicato) convoglierà su di esso l'attenzione e l'aspettativa di tutti gli utenti. Almeno nel breve periodo, però, è plausibile che i pochi soggetti interessati a sfruttare questo meccanismo non saranno in grado di gestire le richieste, comportando un rallentamento dell'operatività che, al contrario, il

---

<sup>5</sup> Inclusi gli assenti, che possono comunque impugnare la delibera assembleare.

"vecchio" meccanismo, basato sull'azione di un grande numero di imprese, è in grado di assicurare.<sup>6</sup>

Insomma: emendato in modo tale da superare le gravi criticità evidenziate, il meccanismo alternativo di trasferimento dei crediti fiscali sarebbe quasi identico a quello già vigente; la sua introduzione, non motivata da una significativa differenziazione, creerebbe confusione e incertezza in attesa del provvedimento dell'Agenzia delle entrate che dovrà definire i dettagli del suo funzionamento.

Se, al contrario, il decreto fosse approvato nella sua formulazione attuale, è probabile che in futuro si dovrà fronteggiare una gran quantità di contenzioso fiscale, per i motivi già illustrati.

**Tutto questo potrebbe essere evitato in modo molto semplice, introducendo alcuni correttivi al meccanismo vigente ed evitando di aggiungerne uno concorrente.**

## **Proposte**

Così come è formulato il provvedimento rischia di generare una grave esigenza di tutela della concorrenza, alimentando l'insorgere di aspettative erranee, elusione fiscale, concorrenza sleale, mancando l'obiettivo della semplificazione e della crescita, e avendo come unico effetto quello di indurre la concentrazione delle attività in capo a pochi soggetti economici.

L'obiettivo della semplificazione e dello stimolo della crescita, nonché della maggiore diffusione degli interventi di riqualificazione energetica particolarmente virtuosi (in coerenza con gli obiettivi del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima) potrebbe essere perseguito, semplicemente, **modificando il meccanismo di incentivazione vigente:**

- stabilendo che in caso di delibera assembleare a favore della cessione dei crediti d'imposta, assunta all'unanimità, il credito possa sorgere direttamente in capo al fornitore;
- riservando la riduzione del numero di quote annuali di credito d'imposta agli interventi particolarmente virtuosi, la cui definizione dovrebbe essere demandata a un decreto da emanare entro pochi mesi.

## **Entità degli effetti di stimolo del provvedimento**

Si deve sottolineare infine che **gli effetti di stimolo del provvedimento sono oltremodo modesti**. Si legge infatti nella Relazione tecnica che *"ai fini della stima si ipotizza che l'emendamento determini un incremento pari all'1% delle spese annue sostenute per gli interventi in oggetto e si ipotizza che un ulteriore 1% sia relativo alle spese agevolate dalla legislazione vigente"*. Tali percentuali corrispondono a uno stimolo, in termini di attività annua incrementale ("crescita"), dell'ordine di **qualche decina di milioni di euro**. Gli

---

<sup>6</sup> Non si sottovaluti che, per poter utilizzare il nuovo meccanismo, i grandi soggetti "supercapienti" destinatari del provvedimento dovranno adottare modalità di business molto diverse da quelle da loro normalmente adottate, divenendo diretti contraenti ("fornitori") di un gran numero di contratti d'appalto, in un settore (quello dell'involucro edilizio) in gran parte a loro estraneo.

effetti finanziari conseguenti sono dell'ordine, irrilevante, di qualche milione di euro all'anno. **Gli effetti sull'occupazione e sul perseguimento degli obiettivi ambientali sono praticamente nulli.**

**Effetti di stimolo di gran lunga più rilevanti potrebbero invece essere ottenuti eliminando le restrizioni alla fruizione dell'ecobonus** operate in via interpretativa dall'Agenzia delle entrate nei confronti dei soggetti imprenditoriali, in relazione agli immobili non direttamente utilizzati nell'ambito della propria attività (per es. tutti gli immobili, anche residenziali, ceduti in locazione).<sup>7</sup>

Un esplicito abbandono di tali restrizioni stabilito dal "Decreto Crescita" potrebbe attivare rapidamente e in quantità rilevante un segmento (svincolato dalle estenuanti lentezze delle assemblee condominiali) che è ancora ai margini delle attività di riqualificazione energetica e che potrebbe fornire un forte contributo all'obiettivo della crescita, in coerenza con gli obiettivi del decreto e del PNIEC.

**Virginio Trivella    *Coordinatore del Comitato tecnico scientifico*    3 aprile 2019<sup>8</sup>**

---

<sup>7</sup> A causa di un'interpretazione restrittiva dell'Agenzia delle entrate ([Risoluzione del 15 luglio 2008 n. 303/E](#)) l'accesso all'ecobonus è consentito ai titolari di reddito d'impresa con esclusivo riferimento agli immobili strumentali da essi utilizzati nell'esercizio della loro attività imprenditoriale. È invece negato per tutti gli altri immobili, compresi tutti quelli concessi in uso a terzi e per i cosiddetti "immobili merce".

Alla luce di tutte le innovazioni legislative degli ultimi anni, orientate verso la più ampia diffusione dell'efficienza energetica, e delle precisazioni più recenti dell'Agenzia coerenti con tale orientamento, la limitazione appare ancora più anacronistica e in contraddizione non solo con gli obiettivi della legge e del PNIEC ma, addirittura, con la posizione della stessa Agenzia in senso favorevole per quanto riguarda il sismabonus.

<sup>8</sup> Aggiornamento del 30 aprile 2019.

**RETE IRENE** (*Imprese per la Riqualificazione ENergetica degli Edifici*) è un network composto da imprese che da anni operano nel campo della riqualificazione energetica degli edifici, con competenze integrate per la realizzazione di interventi che riguardano tanto l'involucro edilizio, quanto gli impianti tecnologici e la loro gestione.

Sin dalla sua costituzione RETE IRENE ha operato di concerto con organi istituzionali, ordini professionali e associazioni di categoria per promuovere azioni di informazione, sensibilizzazione e formazione rivolte ai cittadini, ai professionisti della progettazione, agli amministratori e gestori del patrimonio immobiliare e agli operatori finanziari allo scopo di diffondere interesse e conoscenza delle tematiche legate alla riqualificazione energetica degli edifici: non solo operatori di mercato quindi, ma promotori della cultura energetica e ambientale.

In particolare, negli ultimi anni ha sviluppato un'intensa attività di analisi delle barriere che ostacolano la diffusione dell'efficienza degli edifici e numerose proposte per migliorare l'efficacia delle policy di stimolo.