



Legislatura 18^a - 6^a Commissione permanente - Resoconto sommario n. 300 del 17/02/2022

FINANZE E TESORO (6^a)

GIOVEDÌ 17 FEBBRAIO 2022

300^a Seduta

Presidenza del Presidente

D'ALFONSO

Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Maria Cecilia Guerra.

La seduta inizia alle ore 13,30.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente **D'ALFONSO** comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

SINDACATO ISPETTIVO

Interrogazioni

Il sottosegretario MARIA CECILIA GUERRA risponde all'interrogazione n. 3-03022 riepilogando in premessa i contenuti dell'interrogazione e facendo presente che le misure a carattere straordinario, adottate nel contesto dell'emergenza epidemiologica, hanno esteso, per i provvedimenti di rateizzazione già in corso all'8 marzo 2020 (data di inizio del periodo di sospensione delle attività di riscossione) da 5 a 18 il numero delle rate che, se non pagate, determinano la decadenza dalla rateizzazione (articolo 3 del decreto-legge n. 146 del 2021).

L'ordinario numero di 5 rate che, se non pagate, determinano il venir meno della possibilità di proseguire il piano di pagamento rateale, è stato invece ampliato a 10, con riferimento ai provvedimenti di rateizzazione concessi dopo l'8 marzo 2020 a fronte di richieste presentate dai contribuenti fino al 31 dicembre 2021 (articolo 13-*decies* del decreto-legge n. 137 del 2020).

Inoltre, le cennate misure a carattere straordinario, con specifico riferimento alle richieste di dilazione presentate entro il 31 dicembre 2021, hanno elevato, da 60.000 euro a 100.000 euro, l'importo del debito iscritto a ruolo al di sotto del quale la rateizzazione può essere concessa a semplice richiesta, senza quindi necessità per il contribuente di documentare la temporanea difficoltà economica che impedisce il pagamento in unica soluzione (articolo 13-*decies* del decreto-legge n. 137 del 2020).

Tali misure agevolative hanno interessato circa 1,76 milioni di rateizzazioni.

Più in dettaglio circa 1,32 milioni di rateizzazioni risultavano già in essere all'inizio della sospensione delle attività di riscossione (8 marzo 2020) in conseguenza dell'emergenza epidemiologica, e per queste la decadenza è stata ampliata a n. 18 rate non pagate.

Ulteriori 440 mila rateizzazioni sono state concesse dopo l'8 marzo 2020. Con riferimento a queste ultime, per le quali la richiesta poteva essere presentata entro il 31 dicembre 2021, la decadenza è prevista a n. 10 rate non pagate.

Per quanto concerne la richiesta concernente la stima (o quantomeno la percentuale) dei contribuenti che al 1° gennaio 2022 non hanno pagato le rate della "rottamazione *ter*" scadute a dicembre scorso, con conseguente perdita sia del beneficio della rottamazione che della rateazione, la rappresentante

del Governo evidenzia che, al 31 dicembre 2021 è decaduto per mancato pagamento circa il 20 per cento di coloro che hanno beneficiato dell'ampliamento del numero di rate non pagate che determina la decadenza dal beneficio del pagamento rateale.

Considerando che le percentuali di abbandono dei piani di pagamento rateali concessi dall'agente della riscossione, registrate nei periodi antecedenti l'anno 2020 — e quindi antecedenti l'emergenza epidemiologia — si attestavano a circa il 50 per cento, si può concludere che - grazie ai provvedimenti straordinari in precedenza citati - il numero dei contribuenti che hanno perso la possibilità di proseguire il pagamento rateale è largamente inferiore a quello ordinariamente registrato e, conseguentemente, non si stimano effetti finanziari negativi in termini di mancato incasso per l'erario.

Con riguardo invece alle misure di definizione agevolata dei carichi affidati all'agente della riscossione (cosiddetta "Rottamazione-ter" e/o cosiddetto "Saldo e Stralcio"), il numero dei contribuenti che, avendo pagato regolarmente le prime rate in scadenza nell'anno 2019 del loro piano di pagamento e che avevano in corso al 1° gennaio 2020 le definizioni agevolate è di un milione e duecentocinquantamila.

Alla data del 1° gennaio 2022 — e quindi dopo il termine di pagamento di dicembre 2021 di tutte le rate originariamente in scadenza durante gli anni 2020 e 2021 — i contribuenti con un piano di versamento ancora in essere (con rate da pagare negli anni 2022 e nel 2023) o che hanno già concluso entro i termini i versamenti delle somme dovute sono circa 718 mila (il 57 per cento del totale), mentre circa 532 mila (il 43 per cento del totale), non avendo corrisposto entro il maggior termine del 9 dicembre 2021 le rate originariamente in scadenza negli anni 2020 e 2021, hanno perso i benefici della definizione agevolata.

Rispetto alle previsioni aggiornate dopo la consuntivazione delle prime scadenze di pagamento previste nel 2019 (antecedenti la sospensione conseguente all'emergenza epidemiologica), si stima che, per gli anni 2022 e 2023, circa 2,45 miliardi di euro complessivi non saranno suscettibili di essere riscossi attraverso gli istituti in argomento (cosiddetta "Rottamazione-ter" e/o cosiddetto "Saldo e Stralcio"), fermo restando il riavvio delle attività dell'agente della riscossione per il recupero dei debiti non definiti in misura agevolata.

Detto importo corrisponde a circa il 20 per cento in meno rispetto alle previsioni aggiornate dopo le prime scadenze e tale dato consolida una tendenza al mancato adempimento ai pagamenti rateali delle somme dovute per la definizione agevolata che, fin dalle prime scadenze previste nell'anno 2019, era comunque superiore alla prima edizione della rottamazione.

Conclusivamente afferma che in relazione alla richiesta volta a rendere strutturali i menzionati interventi in materia di rateazioni, deve evidenziarsi che la previsione a regime di un maggior numero di rate non pagate ai fini della decadenza dalla rateazione non può che comportare il protrarsi dei tempi di riscossione.

Tale iniziativa è pertanto suscettibile di generare, negli esercizi interessati, effetti finanziari di minor gettito per i quali è necessario individuare idonei mezzi di copertura finanziaria.

Il senatore **FENU** (M5S), nel dichiararsi parzialmente soddisfatto sottolinea che, al di là delle utili informazioni fornite dal rappresentante del Governo, rimane ancora impregiudicata la questione dei contribuenti decaduti dal beneficio della rateizzazione che non possono accedere ad un nuovo piano di versamento rateale senza aver prima versato in un'unica soluzione quanto precedentemente dovuto: tale condizione nei confronti dell'Erario ha effetti a cascata molto penalizzanti per tali contribuenti, per i quali rinnova l'auspicio di una specifica misura di ristoro.

Il sottosegretario Maria Cecilia GUERRA risponde all'interrogazione n. 3-03063 sintetizzando brevemente i contenuti dell'interrogazione ed evidenziando in premessa che i controlli effettuati sulle cessioni dei crediti afferenti ai *bonus* edilizi hanno permesso di rilevare frodi di vasta portata che coinvolgono diverse tipologie di soggetti (persone fisiche e società, con attività dichiarata in vari settori).

In tale contesto, è possibile affermare che il meccanismo delle cessioni multiple e ripetute abbia innescato "caroselli" di compravendite strumentali, da un lato, a schermare l'origine dei crediti e, dall'altro, a rendere più difficoltoso l'accertamento dell'esistenza degli stessi.

Con riferimento al quesito relativo alla tipologia di illecito riscontrato, l'Agenzia delle entrate evidenzia che, in base alle analisi effettuate, sono state rilevate diverse e ripetute criticità, sia di ordine soggettivo — afferenti al profilo degli interessati — sia di ordine oggettivo (legate, ad esempio, alla disponibilità di fabbricati oggetto di intervento, eccetera), tali da consentire la redazione di specifiche notizie di reato in merito alla configurabilità di diversi reati, trasmesse alle autorità giudiziarie competenti. Le indagini penali scaturite da tali segnalazioni sono attualmente in corso.

Più in particolare, la Guardia di Finanza riferisce che le attività svolte negli ultimi mesi dal Corpo, in sinergia con l'Agenzia delle entrate, confermano gli alti rischi di frode e di riciclaggio connessi con la circolazione dei crediti d'imposta e determinati:

- a. dall'eventuale natura fittizia dei crediti stessi;
- b. dall'acquisto dei crediti con capitali di possibile origine illecita;

c. dallo svolgimento di un'abusiva attività finanziaria da parte di soggetti che effettuano plurime operazioni di acquisto di crediti da un'ampia platea di cedenti, anche attraverso la costituzione di siti *web* o la diffusione di messaggi promozionali sui *social network*.

L'esperienza operativa della Guardia di Finanza ha consentito di individuare talune fattispecie illecite più ricorrenti, correlate a lavori edilizi, idonei a conferire il diritto alla detrazione (e, conseguentemente, la facoltà di cessione del credito), mai avviati.

E' stata riscontrata la sussistenza di crediti oggetto di plurime cessioni "a catena" che coinvolgono imprese con la medesima sede e/o con gli stessi legali rappresentanti, costituite in un breve arco temporale o che hanno ripreso a operare dopo un periodo di inattività o con un codice Ateco diverso, i cui soci o amministratori sono nullatenenti, irreperibili e/o gravati da precedenti penali.

Altre fattispecie illecite riscontrate riguardano immobili sui quali sarebbero stati eseguiti gli interventi agevolati non riconducibili ai beneficiari delle detrazioni (primi cedenti), lavori incompatibili con le dimensioni imprenditoriali dei soggetti che li avrebbero effettuati e che acquistano la titolarità dei crediti con lo "sconto in fattura", nonché provviste ottenute con la monetizzazione dei crediti, successivamente trasferite all'estero o reinvestite in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative.

In esito alle indagini svolte la Guardia di Finanza riferisce di aver effettuato, finora, sequestri preventivi per oltre 2,3 miliardi di euro.

Tra le principali operazioni di servizio da ultimo realizzate da Reparti della Guardia di finanza nel settore in argomento si annoverano quelle del Nucleo di polizia economico-finanziaria di Roma, che ha dato esecuzione a un provvedimento cautelare reale che ha riguardato le quote societarie e il patrimonio aziendale di una società - con sede a Roma, ma operante in tutta Italia che ha acquistato crediti inesistenti ("*bonus* locazioni" e "*bonus* centri storici") per un valore nominale di oltre 110 milioni di euro (in parte, successivamente ceduti a terzi) da una moltitudine di soggetti, risultati privi di consistenza imprenditoriale e che, in ogni caso, non avevano i requisiti per beneficiare delle menzionate agevolazioni.

Dallo stesso Nucleo il 23 dicembre 2021 è stato eseguito un sequestro preventivo di beni per un valore di oltre 1,2 miliardi di euro, a seguito della ricostruzione di un complesso sistema di frode connesso alla creazione e cessione di crediti inesistenti ("*bonus* facciate", "*bonus* ristrutturazioni" ed "*ecobonus*"), con il coinvolgimento di persone fisiche con un profilo reddituale non coerente con il contesto di riferimento, di imprese neo-costituite o in perdita ovvero aventi dimensioni modeste;

Il Nucleo di polizia economico-finanziaria di Napoli ha eseguito una misura cautelare reale per un valore di circa 110 milioni di euro, pari all'importo dei crediti fittizi individuati a seguito di indagini di polizia giudiziaria scaturite da analisi di rischio dell'Agenzia delle entrate e delegate al citato Reparto del Corpo dalla Procura della Repubblica partenopea.

Il Nucleo di polizia economico-finanziaria di Rimini ha eseguito un sequestro preventivo per 378 milioni di euro e, contestualmente, 35 misure cautelali personali e 23 misure interdittive nei confronti di soggetti appartenenti a un articolato sodalizio criminale con base operativa a Rimini, ramificato in tutto il territorio nazionale, che ha creato e commercializzato falsi crediti di imposta per 440 milioni di euro.

L'attività investigativa ha permesso di delineare l'esistenza di un articolato sistema di frode che prevedeva, tra l'altro, il reperimento, tramite professionisti compiacenti, di società attive in grave difficoltà o decozione economica, la sostituzione del rappresentante di diritto di tali società con un prestanome, da cui ottenere le credenziali, l'esecuzione di lavori edili mai avviati, generando crediti di imposta inesistenti ("*bonus* locazioni", "*sismabonus*" e "*bonus* facciate"), la cessione dei crediti a società compiacenti e, successivamente, a terzi inconsapevoli, così da renderne più difficile la ricostruzione, il reimpiego dei profitti illeciti in attività commerciali e immobiliari, nel finanziamento di società estere o nell'investimento in metalli preziosi (lingotti d'oro) ovvero la relativa monetizzazione in contanti o la conversione in cripto-valute.

Da ultimo, il Nucleo di polizia economico-finanziaria di Perugia ha sottoposto a sequestro preventivo oltre 103 milioni di euro, a seguito di autonome indagini di polizia giudiziaria scaturite da un'analisi di rischio svolta attraverso le banche dati in uso al Corpo, che ha consentito di individuare una frode in materia di crediti d'imposta ("*bonus* facciate", "*bonus* recupero patrimonio edilizio" e "*bonus* locazioni") da parte di una società operante nel commercio di autoveicoli, attesa la mancata esecuzione, in tutto o in parte, dei lavori appaltati o la natura fittizia dei contratti di affitto sottoscritti.

In relazione alla *ratio* delle modifiche introdotte dal citato articolo 28 del decreto legge n. 4 del 2022 deve ribadirsi che l'obiettivo perseguito consiste nel salvaguardare le casse erariali, eliminando il rischio della possibile creazione e commercializzazione di crediti inesistenti.

In conformità a tale obiettivo la Guardia di Finanze sottolinea che, nell'attività di contrasto alle frodi connesse alla circolazione dei crediti d'imposta connessi ai bonus edilizi, ha adottato un approccio mirato e selettivo, volto a garantire il corretto impiego delle ingenti risorse pubbliche stanziare ed evitare l'inquinamento del sistema economico-finanziario con capitali di provenienza illecita.

Con riferimento alla richiesta di valutare la possibilità di allegare al credito la documentazione relativa all'intervento che lo origina, in modo tale da rimettere all'acquirente, disincentivato all'acquisto di crediti fittizi, la possibilità di rilevare eventuali anomalie in anticipo, l'oratrice sottolinea che la cessione del credito è un'operazione di natura privatistica, fondata sull'accordo tra il creditore (cedente) e il terzo (cessionario), in forza della quale quest'ultimo subentra al primo nella titolarità del diritto di credito.

Pertanto, il soggetto cessionario è, in ogni caso, tenuto ad effettuare una verifica, secondo i criteri dell'ordinaria diligenza, in merito all'esistenza del credito oggetto di cessione.

A tal proposito, con la circolare 29 novembre 2021, n. 16/E, intesa a fornire chiarimenti in relazione alle misure di contrasto alle frodi in materia di cessione dei crediti d'imposta, di cui all'articolo 2 del decreto-legge 11 novembre 2021, n. 157, l'Agenzia delle entrate ha precisato che: "il ... presidio preventivo posto in essere dall'Agenzia delle entrate non esonera i soggetti coinvolti nelle cessioni — in primis, i cessionari ed i fornitori che acquistano il credito a fronte del contributo, sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto — dal ricorso all'ordinaria diligenza richiesta per evitare la partecipazione a condotte fraudolente".

In relazione all'ulteriore richiesta concernente l'acquisizione dei dati relativi al numero delle cessioni di credito richieste in totale ed il numero delle cessioni di credito in media a fronte di un solo cantiere, l'Agenzia delle entrate fa presente che il numero complessivo di opzioni (prime cessioni e sconti) comunicate da ottobre 2020 a dicembre 2021, in relazione alle detrazioni per interventi edilizi, è pari a 4,8 milioni di operazioni.

Il sottosegretario specifica poi che l'Agenzia delle entrate non dispone invece di elementi in merito al numero delle cessioni di credito in media a fronte di un solo cantiere.

Infine, per ciò che concerne la richiesta di modificare i parametri di certificazione dei crediti fiscali in argomento delineando un più efficace modello di controllo a monte delle cessioni dei crediti, il rappresentante del Governo segnala che sono in corso di valutazione proposte volte a rivedere la disciplina introdotta dall'articolo 28, anche al fine di rimuovere la sospensione del servizio di cessione crediti d'imposta effettuata da Cassa Depositi e Prestiti e Poste Italiane.

Il senatore [FENU](#) (M5S) si dichiara soddisfatto.

Il Sottosegretario Maria Cecilia GUERRA risponde poi congiuntamente alle interrogazioni nn. 3-03064 e 3-03076 facendo presente che l'articolo 28, comma 1, del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (cosiddetto decreto "Sostegni-ter"), ha modificato l'articolo 121, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, rubricato "Opzione per la cessione o per lo sconto in luogo delle detrazioni fiscali", disponendo che i soggetti che, negli anni 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024 sostengono spese per gli interventi edilizi agevolati elencati al comma 2 del medesimo articolo 121 possono optare, in luogo dell'utilizzo diretto della detrazione spettante, alternativamente:

a) per un contributo, sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto, fino ad un importo massimo pari al corrispettivo stesso, anticipato dai fornitori che hanno effettuato gli interventi e da questi ultimi recuperato sotto forma di credito di imposta, di importo pari alla detrazione spettante, cedibile dai medesimi ad altri soggetti, compresi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari, senza facoltà di successiva cessione;

b) per la cessione di un credito d'imposta di pari ammontare ad altri soggetti, compresi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari, senza facoltà di successiva cessione.

L'articolo 28, comma 1, del decreto-legge n. 4 del 2022 modifica, altresì, in maniera analoga l'articolo 122, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020, rendendo possibili le cessioni dei crediti di imposta ivi previsti una volta soltanto e non più un numero illimitato di volte.

In definitiva, viene eliminata la possibilità di "cessioni a catena" consentendosi esclusivamente: i) le cessioni di crediti effettuate "direttamente" dal beneficiario che ha maturato il diritto alla corrispondente detrazione sostenendo le spese agevolate; ii) le cessioni di crediti effettuate dal fornitore che ha maturato il credito di imposta a fronte dello sconto sul corrispettivo applicato al proprio cliente per gli acquisti di beni e servizi agevolati.

Infine, il terzo e ultimo comma dell'articolo 28 del decreto-legge n. 4 del 2022 ha introdotto una declaratoria di nullità per tutti i contratti di cessione conclusi in violazione della nuova disciplina.

La disposizione in esame si inserisce nel solco delle previsioni del decreto-legge 11 novembre 2021, n. 157 in materia di contrasto alle frodi nel settore delle agevolazioni fiscali ed economiche (cosiddetto decreto-legge Antifrodi) e che interviene inibendo ai cessionari dei crediti di cui agli articoli 121 e 122 del decreto-legge n. 34 del 2020 di cedere a loro volta i medesimi crediti, ponendo in essere, pertanto, una catena di cessioni che — come riscontrato ad esito dell'esperienza operativa maturata

dall'Amministrazione finanziaria — mira a dissimulare l'origine effettiva dei crediti, invero inesistenti, con l'intento di giungere alla monetizzazione degli stessi ed alla successiva distrazione della provvista finanziaria ottenuta.

L'ambito delle agevolazioni fiscali è stato, difatti, fortemente inciso da fenomeni di frode di entità particolarmente rilevante, come emerso a seguito delle numerose indagini condotte sul territorio nazionale da diverse Procure della Repubblica: il legislatore è quindi intervenuto, dapprima, con il decreto-legge 11 novembre 2021, n. 157 (cosiddetto decreto anti-frodi, poi oggetto di rifusione nella legge di bilancio per il 2022) e, successivamente, con il menzionato articolo 28 del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (cosiddetto decreto Sostegni-*ter*), al fine di interrompere il perpetrarsi di detti illeciti e di salvaguardare gli ingenti interessi erariali in gioco, evitando al contempo che il denaro pubblico erogato sia distratto dagli autori degli illeciti per finalità di riciclaggio, nonché di garantire, in ultima istanza, il corretto esercizio delle facoltà che il decreto Rilancio ha riconosciuto ai contribuenti beneficiari delle agevolazioni fiscali in esame.

Alla luce delle evoluzioni normative citate e delle disposizioni introdotte dal decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, Cassa Depositi e Prestiti ha ritenuto necessario sospendere transitoriamente la sua operatività in attesa degli opportuni approfondimenti tecnici e dei necessari adeguamenti operativi.

Tanto premesso, l'oratrice fa presente che sono in corso di valutazione proposte normative volte a modificare la disciplina in argomento al fine di contemperare l'efficacia dell'azione antifrode con l'esigenza di ridurre i disagi in cui siano incorsi cittadini ed operatori economici.

Il senatore **DE BERTOLDI** (*FdI*) motiva la sua insoddisfazione per la risposta fornita, ribadendo la netta critica rispetto a quanto previsto dall'articolo 28 del decreto-legge n. 4 del 2022, che giudica una disposizione intempestiva, mal calibrata e con conseguenze molto penalizzanti per i contribuenti e per le imprese. Come chiarito anche dalla risposta del rappresentante del Governo, le frodi interessano in maniera marginale le operazioni attinenti alla fruizione della detrazione del 110 per cento: pur di colpire l'aspetto più innovativo di tale disposizione, consistente nella creazione di una vera e propria moneta fiscale in grado di sostenere robustamente la ripresa del settore edile, la scelta del Governo è motivata dal contrasto di frodi che interessano tuttavia altre attività agevolate. A suo giudizio sarebbe stato sufficiente prevedere il visto di conformità dei professionisti sui lavori di ristrutturazione diversi dal "super *bonus*" e la piattaforma digitale di gestione dei crediti ceduti per evitare il proliferare di comportamenti illeciti, senza minare l'effettività della circolazione dei crediti.

Interviene il senatore **CALANDRINI** (*FdI*) il quale condivide l'insoddisfazione espressa dal senatore De Bertoldi e sollecita il Governo a rivedere in radice le disposizioni recate dall'articolo 28, sottolineando criticamente che tale disposizione sta incidendo in maniera devastante sulla filiera dei lavori edili, il cui rilancio si fonda anche sul rispetto del principio della certezza del diritto e la irretroattività delle norme fiscali.

Il **PRESIDENTE** ringrazia il sottosegretario Maria Cecilia Guerra per il suo contributo e dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

La seduta termina alle ore 14,10.