

6^a Commissione permanente (Finanze) della Camera dei deputati

Audizione sulla proposta di legge n. 1899

**Proposta di legge in materia di riconoscimento della detrazione delle
spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio e di
riqualificazione energetica degli edifici mediante attribuzione di
certificati di credito fiscale**

Testimonianza di Andrea Pilati

Capo del Servizio Regolamentazione e Analisi Macroprudenziale

Dipartimento di Vigilanza Bancaria e Finanziaria

Banca d'Italia

Roma, 9 settembre 2014

1. Premessa

Ringrazio la Commissione per l'opportunità offerta alla Banca d'Italia di esprimere il proprio parere sulla proposta di legge n. 1899 in materia di riconoscimento della detrazione delle spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica degli edifici mediante attribuzione di certificati di credito fiscale.

La proposta di legge, così come modificata dall'emendamento del relatore on. Ribaudò, introduce una modalità alternativa per la fruizione delle agevolazioni su ristrutturazioni e riqualificazioni energetiche effettuate da privati, che permetterebbe di ricevere il beneficio fiscale immediatamente, anziché in dieci anni secondo quanto previsto dall'attuale normativa. L'obiettivo verrebbe raggiunto tramite un meccanismo che si basa sull'emissione, da parte dell'Agenzia delle Entrate, di un certificato di credito fiscale ("CCF") d'importo nominale pari al risparmio d'imposta spettante a fronte delle spese sostenute. Il certificato costituirebbe uno strumento da utilizzare a pagamento di parte del dovuto all'impresa edile, che poi ne otterrebbe lo sconto presso una banca o intermediario finanziario.

Nella mia relazione, dopo alcune considerazioni su taluni profili fiscali, mi soffermerò brevemente sul trattamento dei CCF ai fini del debito pubblico; illustrerò, quindi, i riflessi della proposta sugli aspetti più direttamente rilevanti per le competenze della Banca d'Italia quale autorità di vigilanza bancaria e finanziaria, cioè sul regime prudenziale che sarebbe applicato dalle banche e dagli intermediari finanziari cessionari dei CCF. Svolgerò, infine, alcune considerazioni sul presumibile trattamento dei CCF ai fini della disciplina delle attività idonee come garanzia per le operazioni di finanziamento dell'Eurosistema.

2. Profili di natura fiscale

L'operazione si configura come uno sconto bancario nei confronti del soggetto che ha commissionato i lavori di ristrutturazione e di riqualificazione energetica, maturando il diritto a un credito d'imposta. Il meccanismo, tuttavia, prevede il coinvolgimento obbligatorio dell'impresa edile, unico soggetto titolato a richiedere lo sconto dei CCF emessi dall'Agenzia delle Entrate a favore del committente.

È previsto un duplice limite all'emissione di CCF. Il certificato non può superare dieci volte l'imposta versata dal beneficiario dell'agevolazione nell'anno precedente, al netto di eventuali precedenti certificati non ancora estinti ("capienza fiscale" del committente). Per ogni impresa possono essere emessi certificati di credito per un valore nominale complessivo massimo pari all'ammontare dei contributi previdenziali e assicurativi dichiarati nell'anno precedente a quello di riferimento.

Si viene ad instaurare una pluralità di rapporti tra i diversi soggetti coinvolti: tra il committente e l'Agenzia delle Entrate, tra il committente e l'impresa, tra l'impresa e la banca/intermediario finanziario e tra quest'ultimo e l'Agenzia delle Entrate. Con riferimento all'impresa l'operazione è fiscalmente neutrale: l'impresa non tassa l'ammontare rimborsato dal committente a copertura del costo sostenuto per lo sconto né deduce quest'ultimo; tali somme inoltre non sono soggette a IVA. Per la banca o l'intermediario finanziario, invece, si configura un'ordinaria operazione commerciale, con conseguente tassazione del relativo provento.

La complessità del meccanismo, derivante dal concatenarsi anche temporale delle diverse fasi previste ai fini dell'emissione dei certificati, determina una serie di adempimenti che possono ostacolare il normale svolgimento del rapporto contrattuale tra le parti (*in primis* committente/impresa) e quindi scoraggiare il ricorso ai certificati. La sua piena esplicazione potrebbe quindi richiedere tempi considerevoli, dovuti a motivi tecnici e al processo di apprendimento da parte dei contribuenti.

Sarebbe coerente con il disegno un'anticipazione dei controlli circa la spettanza del beneficio da parte dell'Agenzia prima dell'emissione del certificato. Questa soluzione non trova, tuttavia, chiara esplicitazione nel testo.

Sul piano normativo, l'aspetto più rilevante è costituito dalle modalità per l'esercizio del diritto di credito sottostante ai certificati emessi dall'Agenzia da parte delle banche e degli intermediari. Dalla relazione di accompagnamento sembra desumersi che gli intermediari potranno recuperare le somme rappresentate dai CCF soltanto tramite detrazioni d'imposta fruibili in dichiarazione dei redditi in 10 quote annuali. Tale modalità potrebbe non garantire la certezza del recupero del credito, in quanto il diritto alla detrazione annuale, in caso di incapienza di imposta, verrebbe perso, il che inciderebbe, come vedremo, sul trattamento prudenziale del certificato, oltre che, presumibilmente, sul tasso di interesse richiesto.

3. Il trattamento ai fini delle statistiche di finanza pubblica

Gli effetti sulle statistiche di finanza pubblica (indebitamento netto e debito pubblico) di operazioni che coinvolgono le Amministrazioni pubbliche sono valutati alla luce delle regole europee ⁽¹⁾, la cui applicazione è rimessa alle autorità statistiche nazionali: la Banca d'Italia per quanto riguarda gli effetti sul debito pubblico ⁽²⁾.

Il debito pubblico è calcolato dalla Banca d'Italia – in coerenza con i criteri metodologici definiti nel Regolamento (CE) n. 479/2009 – sommando le passività

¹ A questo fine, rilevano in particolare le disposizioni del Regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010, che dal mese di settembre 2014 sostituisce il SEC 95), del Regolamento (CE) n. 479/2009 (relativo all'applicazione del protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato al trattato che istituisce la Comunità europea) e del *Manual on Government deficit and debt* (MGDD).

² L'Istat è invece l'autorità competente per gli effetti sull'indebitamento netto.

finanziarie emesse dalle Amministrazioni pubbliche relative alle seguenti categorie: monete e depositi; titoli di credito; prestiti.

A questo proposito, i CCF presenterebbero sostanzialmente le caratteristiche di un titolo di credito secondo la definizione contenuta nel Regolamento (CE) n. 549/2013 (SEC 2010): sono strumenti finanziari negoziabili e comprovano l'esistenza di un debito. Essi sono inoltre emessi da un'unità istituzionale (l'Agenzia delle Entrate) ricompresa nella lista delle Amministrazioni pubbliche ⁽³⁾.

Per tali ragioni, l'emissione dei CCF determinerebbe un aumento del debito pubblico, al momento dell'emissione medesima, per un importo pari al loro valore nominale.

4. Il trattamento prudenziale

Non sarebbe in linea con il quadro di riferimento dell'Unione Europea un meccanismo che obbligasse gli intermediari a rendersi cessionari di crediti nei confronti dell'Amministrazione finanziaria, in quanto ciò potrebbe configurare un prestito forzoso da parte del sistema finanziario all'erario, vietato dalle norme del Trattato ⁴. Il sistema ipotizzato nella proposta sembra quindi necessariamente presupporre un sistema di incentivi tale da rendere possibile la fruizione, su base volontaria, delle agevolazioni fiscali attraverso il meccanismo dello sconto. In tale contesto assume particolare rilievo il trattamento prudenziale che le banche e gli intermediari finanziari, ultimo anello della catena operativa, devono seguire per questo tipo di operazioni, per quanto riguarda, in particolare, la determinazione dei requisiti di capitale.

La disciplina per il calcolo dei requisiti di capitale a fronte delle attività rilevate nel bilancio è definita dal Regolamento (UE) n. 575 del 26 giugno 2013 del

³ La lista è presente nel sito internet dell'Istat all'indirizzo: <http://www.istat.it/it/archivio/6729>.

⁴ Art. 124, TFUE.

Parlamento e del Consiglio europeo, direttamente applicabile alle banche, ed estendibile, secondo quanto previsto dalla normativa recentemente posta in consultazione, anche agli intermediari finanziari (⁵).

La fattispecie in esame non è espressamente contemplata dal Regolamento; il relativo trattamento prudenziale va quindi definito sulla base dei principi dettati per poste fiscali che hanno caratteristiche simili.

Elemento centrale è che il trattamento ai fini prudenziali dei CCF dipende dalle modalità con le quali le banche e gli intermediari finanziari possono realizzare il diritto di credito nei confronti dell'Amministrazione finanziaria incorporato nei certificati medesimi. Secondo il disegno di legge il credito sembra realizzabile attraverso detrazioni di imposta fruibili in dichiarazione dei redditi nell'arco di 10 anni; in tale arco temporale, la possibilità per gli intermediari di usufruire pienamente del credito non è certa in quanto verrebbe meno nel caso di incapienza d'imposta in ciascuno dei periodi di riferimento. I CCF, dunque, a fini prudenziali non sembrano potersi assimilare a titoli di Stato (come invece si evince dalla relazione di accompagnamento), dal momento che la banca o l'intermediario finanziario non avrebbe un diritto certo e incondizionato e vedrebbe limitato il proprio diritto sul piano sostanziale.

Pertanto, alla luce del quadro normativo comunitario, il trattamento prudenziale del credito d'imposta potrebbe dover essere ricondotto, in via analogica, a quello previsto per le attività di natura fiscale collegate alla redditività futura dell'intermediario, disciplinate nell'articolo 38 del Regolamento 575/2013. Tale previsione stabilisce che tali attività siano dedotte dal capitale, in quanto la loro esistenza è subordinata alla presenza di fattori non certi, quali l'esistenza, nel caso di specie, di imposte sufficienti per usufruire della detrazione.

⁵ Cfr. Documento di consultazione “*Disposizioni di vigilanza per gli intermediari finanziari*”, Luglio 2014.

L'assorbimento di capitale richiesto alle banche e agli intermediari arriverebbe fino all'intero ammontare dei CCF in portafoglio potendo determinare un rilevante aumento dei tassi praticati per lo sconto dei certificati e depotenziando significativamente gli incentivi contenuti nella proposta per favorire la diffusione dei CCF.

Per superare questo vincolo, rendendo certo il diritto alla detrazione ed evitando la deduzione dal capitale, occorrerebbe prevedere che il meccanismo di recupero in quote decennali operi anche quando in ognuno dei periodi di riferimento si verifica un'incapienza d'imposta. Ne vanno ovviamente valutate le implicazioni in termini di indebitamento netto.

5. Valutazioni sull'idoneità nelle operazioni di politica monetaria

Secondo la relazione di accompagnamento, uno dei benefici attesi dai CCF riguarda il loro utilizzo come attività idonee a garantire le operazioni di finanziamento dell'Eurosistema (*collateral*), consentendo, quindi, alle sole banche il rifinanziamento presso la BCE.

L'accettazione da parte dell'Eurosistema di tali strumenti come *collateral* presenta aspetti problematici, di natura normativa e operativa, difficilmente superabili.

A livello normativo, non è agevole inquadrare i CCF tra le categorie delle attività ammissibili come garanzia. In particolare, l'assimilazione a titoli di Stato sarebbe dubbia, se – come detto in precedenza - i certificati potessero essere “incassati” solo facendoli valere come detrazioni d'imposta da parte dei soggetti abilitati al loro sconto (banche o intermediari finanziari). In questo caso i CCF non sarebbero direttamente realizzabili dalle banche centrali dell'Eurosistema; se pure queste fossero ammesse a beneficiare di tale detrazione, il meccanismo di realizzazione del credito, basato appunto sulla detrazione d'imposta, appare difficilmente accettabile da parte dell'Eurosistema poiché non pare rispettato il

principio generale contenuto nella normativa di riferimento (la c.d. “General Documentation”), secondo cui le attività idonee devono avere un capitale “fisso e incondizionato”. Tale requisito è richiesto per tutto il collaterale: titoli negoziabili e crediti. Questo determina inoltre limiti strutturali alla liquidità dei CCF.

Difficilmente, infine, i CCF rispetterebbero il requisito secondo cui il *collateral* deve essere, di regola, negoziato in un mercato regolamentato o in un mercato non regolamentato accettato dalla BCE.

Sotto il profilo operativo, la gestione dei CCF come *collateral* di operazioni di politica monetaria sarebbe molto complessa. Lo stanziamento in via diretta dei singoli certificati, d’importo unitario estremamente esiguo (ciascun certificato sarebbe, infatti, emesso a fronte di ogni fattura rilasciata dell’esecutore di lavori), determinerebbe l’utilizzo di un numero elevatissimo di certificati con conseguenti rilevanti oneri operativi per le banche. Né sembra possibile ricorrere a forme alternative di mobilitazione, come la creazione di *asset backed securities* (ABS) aventi come sottostanti i CCF, dato che le regole dell’Eurosistema non prevedono che si possano utilizzare crediti verso la pubblica amministrazione per la creazione di titoli ABS.

6. Conclusioni

L’emissione di CCF avrebbe un impatto sul debito pubblico commisurato al loro valore nominale.

Per la realizzazione degli obiettivi della proposta di legge è cruciale, con riferimento ai vari soggetti coinvolti (committenti, imprese edili, banche, intermediari finanziari), il sistema di incentivi per agevolare la fruizione delle agevolazioni fiscali sulle ristrutturazioni edilizie e sulle riqualificazioni energetiche in modo alternativo al tradizionale meccanismo delle detrazioni fiscali decennali.

Sul piano operativo, sembra necessario definire procedure, certe, rapide ed efficienti, che rendano fluidi gli adempimenti richiesti lungo tutto il “ciclo di vita” dei CCF e connessi con l’emissione, lo sconto, la circolazione, l’utilizzo.

Per quanto riguarda più in particolare le banche e gli intermediari finanziari, la previsione della realizzabilità del credito incorporato nei certificati attraverso detrazioni d’imposta che dipendono dalla effettiva capienza fiscale (e quindi dalla redditività futura), unitamente alla difficoltà di includere i CCF tra le attività idonee per garantire le operazioni di finanziamento dell’Eurosistema, possono costituire un vincolo seriamente in grado di disincentivare gli intermediari a rendersi cessionari dei CCF. Potrebbero, in ogni caso, rendere le operazioni molto costose, anche per il committente beneficiario delle agevolazioni fiscali.