

ACCERTAMENTO

Abuso dei bonus edilizi: quali conseguenze sul piano tributario?

Giorgio INFRANCA *

Pietro SEMERARO **

La tematica degli abusi legati ai bonus edilizi sta interessando alacremente il legislatore che, ancora in questi giorni, ha approntato nuovi correttivi alla disciplina per arginare i rischi di abuso e di frode. In questo senso particolarmente interessante è analizzare le ricadute sul piano tributario dei comportamenti fraudolenti, rilevando non poche difficoltà in ordine ai profili sanzionatori-tributari legati alle condotte.

1

Premessa

La "monetizzazione" dei bonus fiscali legati agli interventi in ambito edilizio ha sicuramente rivitalizzato il mercato immobiliare e dato ossigeno alle imprese del settore; basti pensare che al 31 dicembre scorso risultano dichiarati circa 96mila interventi¹, che hanno inciso in modo importante sui dati di crescita del PIL dell'anno 2021².

La fortuna dei diversi "bonus" passa sicuramente dalle modalità di utilizzo degli stessi, i quali, oltre che poter essere utilizzati in detrazione dai committenti, possono essere

trasformati in crediti di imposta e ceduti dai beneficiari alle imprese fornitrici (sotto forma di sconto in fattura) o, direttamente, agli intermediari finanziari³.

Le modalità di utilizzo particolarmente flessibili, tuttavia, hanno sin dal principio sollevato dubbi in merito a potenziali rischi di abuso⁴; rischi che, purtroppo, si sono materializzati, tanto che le possibili frodi già segnalate dall'Agenzia delle Entrate ammonterebbero a circa 4,4 miliardi di euro, di cui 2,3 miliardi già oggetto di sequestri penali⁵.

A fronte di tali evidenze, il legislatore è di recente intervenuto, introducendo controlli più stringenti e, soprattutto, limitando la possibilità di cessioni plurime.

* *Avvocato tributarista – Taxlit – Avvocati Tributaristi, Partner*

** *Avvocato tributarista – Taxlit – Avvocati Tributaristi, Partner*

1 Cimmarusti I. "Frodi sugli sconti fiscali per l'edilizia: coinvolti professionisti e società", *Il Sole 24 Ore*, 10.1.2022.

2 I buoni dati di crescita di periodo, secondo gli studi di Confartigianato (<https://www.confartigianato.it/2021/12/studi-superbonus-sostiene-la-ripresa-delledilizia-245-investimenti-in-costruzioni-nel-2021-22/#:~:text=La%20ripresa%20%C3%A8%20trainata%20dagli,3%2C2%25%20nel%202022>) e Argenta SOA (https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2022/01/31/istat-pil-2021-65_6cc843c0-0536-41f3-8c40-f98a9bf3c455.html), trovano fondamento proprio sulla fiammata di attività del settore edile, trainato dai bonus.

3 Cfr. Mastromatteo A. "Superbonus, cessioni dei crediti e correlate responsabilità", *il fisco*, 2020, p. 2621.

4 Cfr. Comunicazione Banca d'Italia e UIF dell'11.2.2021.

5 Dati riportati dal Direttore dell'Agenzia delle Entrate, Ernesto Maria Ruffini, nel corso dell'audizione parlamentare del 10.2.2022 (cfr. Zanetti E. "Su 38,4 miliardi generati da opzioni di sconto e cessione, 4,4 sono inesistenti", *Il Quotidiano del Commercialista*, www.eutekne.info, 11.2.2022).

Nel presente contributo, dopo aver fatto il punto sulle diverse misure messe in campo dal legislatore, si analizzeranno i profili di responsabilità legati all'abuso degli strumenti agevolativi⁶, individuando quella che, *rebus sic stantibus*, pare la più corretta scansione procedimentale per il recupero, dal punto di vista tributario, di detti bonus.

2

Cessione della detrazione e sconto sul corrispettivo – Art. 121 del DL 34/2020

La facoltà di "monetizzare" massivamente i bonus fiscali è stata introdotta nel nostro ordinamento dall'art. 121 del DL 34/2020, il quale prevede (nella versione attualmente in vigore) che i soggetti che sostengono negli anni 2020-2024⁷ spese per gli interventi edilizi agevolati, in alternativa alla modalità "ordinaria" di utilizzo del beneficio in detrazione, possono optare:

- per il cd. "**sconto in fattura**", trasformando la detrazione in credito di imposta, da cedere all'impresa fornitrice, per un importo fino al corrispettivo dovuto, con facoltà di successiva cessione per il fornitore;
- per la **cessione** della detrazione direttamente ad soggetto terzo, tipicamente un intermediario finanziario⁸.

I crediti di imposta possono essere utilizzati dal cessionario esclusivamente in compensa-

zione, ex art. 17 del DLgs. 241/97, con le stesse modalità con cui il beneficiario avrebbe potuto utilizzare la detrazione, fermo restando che l'eventuale quota di credito non utilizzata nell'anno non può essere utilizzata negli anni successivi, né può essere chiesta a rimborso⁹. L'opzione per la cessione della detrazione e lo sconto in fattura possono essere esercitate con riferimento ai seguenti interventi:

- interventi di recupero del patrimonio edilizio¹⁰,
- interventi di efficientamento energetico, anche di tipo "superbonus 110%"¹¹;
- interventi antisismici, anche di tipo "superbonus 110%"¹²;
- recupero o restauro di facciate¹³;
- installazione di impianti fotovoltaici, anche di tipo "superbonus 110%"¹⁴.

L'art. 121 citato, poi, subordina la cessione della detrazione al rispetto di taluni **requisiti** di carattere formale, legati alla comunicazione dell'opzione all'Agenzia delle Entrate e, soprattutto, all'apposizione:

- a. del **visto di conformità** dei dati relativi alla documentazione che attesta la sussistenza del credito; e
- b. dell'**asseverazione di congruità delle spese sostenute**, rilasciata dai tecnici abilitati.

Da ultimo, l'art. 121 del DL 34/2020 si occupa anche dei **controlli legati all'utilizzo irregolare del credito**, precisando che l'Agenzia può esercitare tutti i poteri di accertamento previsti dall'art. 31 del DPR 600/73. Più in dettaglio,

6 Secondo la più attenta dottrina, i bonus edilizi e i crediti d'imposta ad essi correlati, rientrerebbero nella nozione di agevolazioni tributarie, con la conseguenza che gli eventuali abusi dello strumenti danno luogo a responsabilità tributaria e penal-tributaria (cfr. D'Alessio S. "Superbonus: natura del credito d'imposta e conseguenze per il suo utilizzo fraudolento", *il fisco*, 2021, p. 2747).

7 Il termine è esteso al 2025 per il solo superbonus 110% (art. 121 co. 7-bis del DL 34/2020).

8 Cfr. Zeni A., voce "Riquilificazione energetica - Cessione della detrazione e sconto sul corrispettivo", *Guida Eutekne*.

9 Dal punto di vista operativo, le imprese, prime cessionarie, una volta esaurita la propria capacità di assorbimento del credito di imposta, hanno ceduto ad altre imprese con capacità fiscali in eccesso detti crediti, ovvero li hanno ceduti agli istituti finanziari (banche e poste, *in primis*). Le banche più piccole, a loro volta, hanno ceduto il credito alle banche maggiori, in quanto unici soggetti con capacità fiscale sufficiente da compensare la mole dei crediti di imposta in circolazione (cfr. Latour G. "Molti sportelli congelano l'acquisizione di nuovi crediti", *Il Sole 24 Ore*, 28.1.2022).

10 Art. 16-bis co. 1 lett. a) e b) del TUIR.

11 Art. 14 del DL 63/2013 e art. 119 co. 1 e 2 del DL 34/2020.

12 Art. 16 co. da 1-bis a 1-septies del DL 63/2013 e art. 19 co. 4 del DL 34/2020.

13 Art. 1 co. 219-220 della L. 160/2019.

14 Art. 16-bis co. 1 lett. h) del TUIR e art. 19 co. 5 e 6 del DL 34/2020.

il comma 4 della norma, con l'evidente scopo di incentivare la cessione dei crediti evitando eccessivi timori nei cessionari, dispone che fornitori e cessionari possono rispondere solo per l'eventuale utilizzo del credito d'imposta in modo irregolare o in misura maggiore rispetto al credito d'imposta ricevuto. Diversamente, qualora sia accertata la mancanza *tout court* dei requisiti che danno diritto alla detrazione, il recupero è effettuato direttamente in capo al beneficiario, fermo restando che, in presenza di concorso nella violazione, sussiste la responsabilità solidale anche del cessionario/fornitore (art. 121 comma 5 DL 34/2020).

3

La "stretta" alla cessione dei crediti impressa dal legislatore

Come ricordato in premessa, la possibilità di "monetizzare" massivamente i bonus fiscali ha, purtroppo, dato adito a taluni abusi.

Per porre rimedio a questa situazione, il legislatore è intervenuto con una forte stretta, realizzata tramite diversi interventi normativi, ovvero il DL 157/2021 (cd. Decreto Antifrodi)¹⁵, non convertito e trasfuso nella Legge di Bilancio 2022 (art. 1 comma 30 e ss. della L. 234/2021) e il DL 4/2022 (cd. Decreto Sostegni-ter), a cui si deve aggiungere l'implementazione di due nuove banche dati in uso alla Guardia di Finanza.

Da ultimo, è entrato in vigore il DL 25.2.2022 n. 13, il cui intento è quello di mitigare taluni effetti della normativa "anti-abuso" recentemente implementata¹⁶.

ESTENSIONE DEL VISTO DI CONFORMITÀ E DELL'ATTESTAZIONE DI CONGRUITÀ

Il Decreto Antifrode (DL 157/2021), poi trasfuso nella Legge di Bilancio 2022, ha introdotto nel testo dell'art. 121 del DL 34/2020, il comma 1-ter che, sostanzialmente, estende l'obbligo del visto di conformità e dell'attestazione di congruità, dapprima previsto solo in caso di cessione del credito da superbonus 110%, a **tutte le ipotesi** di trasformazione della detrazione fiscale in credito di imposta e successiva cessione, con la sola eccezione degli interventi qualificati come attività di libera edilizia e per quelli di importo complessivo non superiore a 10.000 euro¹⁷. L'obbligo di apposizione del visto anche a operazioni diverse da quelle relative al superbonus 110% riguarda le comunicazioni **presentate dal 12 novembre 2021**, data di entrata in vigore del Decreto Antifrodi¹⁸.

Inoltre, l'obbligo di apposizione del visto di conformità è stato esteso, con specifico riferimento al superbonus 110%, anche al caso di **utilizzo diretto** della detrazione in dichiarazione da parte del beneficiario. Tuttavia, tale estensione non vale *"In caso di dichiarazione presentata direttamente dal contribuente all'Agenzia delle entrate, ovvero tramite il sostituto d'imposta che presta l'assistenza fiscale"* (art. 119 comma 11 del DL 34/2020)¹⁹.

15 Cfr. Balzanelli M., Valcarengi G. "Bonus immobili con stretta improvvisa sui controlli", *il fisco*, 2021, p. 4407.

16 Si veda Zanetti E., Zeni A. "Sblocco delle cessioni delle detrazioni edilizie", *Il Quotidiano del Commercialista*, www.eutekne.it, 19.2.2022.

17 Cfr. art. 121 co. 1-ter del DL 34/2020. Sul tema, Aquaro D., Dell'Oste C. "Bonus casa, cessioni sempre più difficili", *Il Sole 24 Ore*, 31.1.2022. L'estensione del visto e dell'attestazione anche ai bonus diversi dal "superbonus 110%" trova la sua ragione nella circostanza che gli abusi e le frodi hanno riguardato soprattutto bonus facciate ed ecobonus, per i quali non erano previste le menzionate formalità (cfr. Zanetti E. "Circa l'80% delle frodi da bonus facciate ed ecobonus", *Il Quotidiano del Commercialista*, www.eutekne.info, 12.2.2022).

18 Tuttavia, con una risposta aggiornata al 22.11.2021 (FAQ sull'agevolazione Superbonus 110%), l'Agenzia delle Entrate ha precisato che, onde tutelare il legittimo affidamento delle parti, l'obbligo di apposizione del visto non sussiste per quei contribuenti che, anteriormente al 12 novembre, abbiano già ricevuto *"le fatture da parte di un fornitore, assolto i relativi pagamenti a loro carico ed esercitato l'opzione per la cessione, attraverso la stipula di accordi tra cedente e cessionario, o per lo sconto in fattura, mediante la relativa annotazione"*.

19 Non è chiaro, in realtà, se il visto non sia necessario solo nel caso di trasmissione di Modello 730, ovvero se tale esclu-

I CONTROLLI PREVENTIVI E SUCCESSIVI DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

Il nuovo art. 122-*bis* del DL 34/2020 introduce una forma di **controllo "preventivo"** applicabile a tutti i bonus edilizi oggetto di cessione o sconto in fattura²⁰.

La norma dispone che l'Agenzia, entro cinque giorni dall'invio della comunicazione, può **sospendere**, per un periodo non superiore a trenta giorni, gli effetti delle comunicazioni che presentano **profili di rischio**, "congelando" la cessione del credito. I criteri per l'individuazione dei profili di rischio sono legati all'analisi di:

- a. coerenza e regolarità dei dati indicati nelle comunicazioni con i dati già in possesso dell'Amministrazione finanziaria;
- b. dati afferenti ai crediti e ai soggetti che intervengono nel trasferimento;
- c. analoghe cessioni effettuate dai medesimi soggetti.

Se ad esito del controllo, i rischi sono confermati, la comunicazione si considera come non effettuata e il credito non ceduto; viceversa, se i rischi non vengono confermati, la comunicazione produce gli effetti²¹.

Come precisato dalla stessa Agenzia delle Entrate²², detto controllo preventivo non rappresenta un controllo sostanziale dell'agevolazione, che resta del tutto impregiudicato;

controllo sostanziale che, ai sensi del comma 3 dell'art. 122-*bis*, deve in ogni caso essere effettuato su tutte le comunicazioni aventi esito "negativo"²³.

L'art. 122-*bis* comma 4 del DL 34/2020, inoltre, prevede che i soggetti obbligati al rispetto della normativa **antiriciclaggio**, ovvero gli intermediari bancari e finanziari, gli operatori finanziari, i professionisti e gli altri soggetti indicati nell'art. 3, DLgs. 231/2007, dovranno astenersi dall'acquisizione dei crediti in tutti i casi in cui ricorrono i presupposti di cui agli artt. 35 e 42 del DLgs. 231/2007, ovvero nelle ipotesi di obbligo di segnalazione all'UIF di operazioni sospette²⁴.

L'art. 1 comma 31 e ss. della L. 234/2021²⁵ (legge bilancio 2022) ha previsto un apposito sistema di **controlli successivi** finalizzati al recupero di crediti fittizi, oggetto di cessione e sconto in fattura.

In particolare, la normativa in questione prevede che, con riguardo ai bonus edilizi oggetto di cessione e sconto in fattura²⁶, l'Agenzia procede al recupero di detti crediti tramite apposito **atto di recupero** emanato ai sensi dell'art. 1 commi 421 e 422 della L. 311/2004. Tuttavia, in deroga ai termini di decadenza ordinariamente previsti per gli atti di recupero (ovvero otto anni), nel caso di specie l'**atto**

sione possa essere estesa ad altre fattispecie (cfr. Balzanelli M., Valcarengi G. cit. e Zanetti E., Zeni A. "Detrazioni «edilizie» - novità del decreto «Antifrode»", *Schede di Aggiornamento*, 11, 2021, p. 1-15).

20 Il meccanismo, del tutto assente in precedenza, è costruito in modo analogo a quanto avviene in caso di compensazione di crediti fiscali a mezzo di Mod. F24 (cfr. Balzanelli M., Valcarengi G. cit.).

21 Ci si chiede se, in caso di controllo negativo, l'Agenzia prima di disconoscere gli effetti dell'operazione debba instaurare un contraddittorio con i contribuenti (cfr. Balzanelli M., Valcarengi G. cit.).

22 Circ. Agenzia Entrate 29.11.2021 n. 16, § 2.

23 Per la dottrina "con tale affermazione si intende scoraggiare le operazioni di cessione e di sconto in fattura fatte a mero scopo di «tentativo» e, al riguardo, si ritiene che si intenda affermare, ove sia necessario, che il potere di contestazione rimane inalterato in capo all'Agenzia, per la semplice circostanza che la detrazione - sia pure non accompagnata dall'operazione di cessione - sarebbe comunque destinata a consolidarsi in capo all'originario beneficiario. I predetti motivi di ostacolo all'operazione, in sintesi, dovranno essere sempre approfonditi per giungere a negare anche la detrazione" (cfr. Balzanelli M., Valcarengi G. cit.).

24 Cfr. Zanetti E., Zeni A. "Detrazioni «edilizie» - novità del decreto «Antifrode»" cit. e De Vivo A. "Soglia di attenzione alta per la cessione dei bonus", *Il Quotidiano del Commercialista*, www.eutekne.info, 26.1.2022.

25 Già art. 3 del DL 157/2021, non convertito.

26 La normativa si applica, oltre che ai bonus edilizi oggetto di trasferimento ex art. 121 del DL 34/2020, anche alla cessione dei crediti d'imposta riconosciuti da provvedimenti emanati per fronteggiare l'emergenza da COVID-19 ex art. 122 del DL 34/2020, nonché al recupero delle agevolazioni e dei contributi a fondo perduto erogati dall'Agenzia delle Entrate nell'ambito della disciplina emergenziale introdotta per far seguito alla pandemia.

deve essere notificato entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui è avvenuta la violazione²⁷.

Secondo l'interpretazione che pare più corretta, la normativa in oggetto dovrebbe trovare applicazione **esclusivamente** al recupero, nei confronti del beneficiario della detrazione, di bonus edilizi oggetto di **cessione e sconto in fattura**, ex art. 121 del DL 34/2020; viceversa, nel caso di agevolazioni fruite direttamente in dichiarazione dal contribuente, il recupero dovrebbe avvenire a seguito di controllo formale ("avviso bonario" ex art. 36-ter del DPR 600/73), o tramite avviso di accertamento "ordinario"²⁸.

La questione non è di poco conto, poiché l'utilizzo dell'atto di recupero, in luogo dell'avviso di accertamento, preclude, tanto per fare un esempio, la possibilità di accedere agli istituti deflattivi del contenzioso²⁹, oltre che implicare differenze in merito all'applicazione della riscossione frazionata in pendenza di giudizio. Pertanto, combinando le discipline di cui agli artt. 121 del DL 34/2020 e 1 co. 31 e ss. della L. 234/2021, dovrebbe potersi affermare che in caso di utilizzo in detrazione del bonus, il recupero debba avvenire nei confronti del beneficiario (detentore dell'immobile) tramite avviso bonario o tramite avviso di accertamento "ordinario".

Viceversa, in caso di cessione della detrazione tramite sconto in fattura, il recupero dovrà avvenire, sempre nei confronti del beneficiario, tramite atto di recupero, ferma restando la responsabilità solidale del cessionario in caso di concorso nella violazione.

IL DIVIETO DI CESSIONE PLURIMA DEI CREDITI

Con l'evidente finalità di fermare le cessioni a catena dei crediti, sotto cui si celerebbero i fenomeni fraudolenti più spinti³⁰, l'art. 28 del DL 4/2022 ha modificato l'art. 121 del DL 34/2020 disponendo che, a partire **dal 27 gennaio 2022, sarebbe stata possibile, dopo lo sconto in fattura, una sola cessione del credito di imposta**.

A seguito della modifica, quindi, restava consentita esclusivamente³¹:

- una sola cessione dal beneficiario che ha maturato il diritto alla detrazione, ad un terzo (tipicamente, un intermediario finanziario);
- una sola cessione dall'impresa fornitrice che ha concesso lo sconto in fattura, in favore di un terzo (tipicamente, un intermediario finanziario), senza possibilità per il cessionario di ulteriori cessioni.

L'art. 28 del DL 4/2022, poi, ha previsto un periodo transitorio assai esiguo (fino al 17 febbraio 2022³²) entro il quale i crediti che precedentemente erano già stati già oggetto di sconto in fattura o cessione, potevano essere oggetto di una ulteriore cessione³³; la norma, infine, ha accompagnato con la sanzione della **nullità "civiltistica"** i contratti di cessione del credito conclusi in contrasto con il divieto di cessione plurima (art. 28 comma 3 del DL 4/2022).

Il divieto di cessione plurima è senz'altro la misura che ha creato maggiori problemi sul mercato, modificando profondamente il meccanismo di fruizione del credito, con veri e propri blocchi già in atto, come denunciato dagli operatori del settore³⁴.

27 Art. 1 co. 33 della L. 234/2021.

28 Cfr. Borgoglio A., Deotto D. "L'atto di recupero non colpirà le detrazioni", *Il Sole 24 Ore*, 10.1.2022.

29 V. Balzanelli M., Valcarengi G. cit.

30 Cfr. Cimmarusti I. "Alt alle cessioni seriali: nel mirino le società che riciclano i crediti", *Il Sole 24 Ore*, 24.1.2022.

31 Cfr. Zanetti E. "Scatta il divieto di sub-cessione dei bonus edilizi", *Il Quotidiano del Commercialista*, www.eutekne.info 29.1.2022.

32 Cfr. Termine prorogato dal Provvedimento Agenzia delle Entrate 4.2.2022 n. 37381.

33 Come rilevato dalla più attenta stampa specializzata (cfr. Zanetti E. "Scatta il divieto di sub-cessione dei bonus edilizi" cit.) non è chiaro se il termine del 7 febbraio (*rectius*, 17 febbraio) vada inteso con riguardo alla data in cui ha luogo l'esercizio dell'opzione (cioè la data in cui si è perfezionato l'accordo di cessione fra le parti), ovvero vada inteso con riguardo alla data in cui l'opzione è stata accolta dal cessionario sulla piattaforma dell'Agenzia delle Entrate.

34 Cfr. Fossati S., Latour G. "La compressione del mercato farà crescere i costi", *Il Sole 24 Ore*, 28.1.2022, ove si riportano

Per mitigare gli effetti dirompenti legati al blocco delle cessioni, il Governo, con il DL 13/2022³⁵, ha previsto un "aggiustamento" alla normativa, intervenendo nuovamente sull'art. 121 del DL 34/2020. Il DL 13/2022, in particolare, da un lato ha confermato il divieto generale di cessioni successive alla prima, ma dall'altro, ha fatto salva la **possibilità di ulteriori due cessioni solo se effettuate a favore di soggetti vigilati**, quali banche, intermediari finanziari e imprese di assicurazione (art. 1 comma 2 lett. a) n. 1) e 2) del DL 13/2022)³⁶. Il Decreto, poi, ha previsto l'introduzione per le comunicazioni inviate a partire dall'1 maggio prossimo, di un **codice identificativo univoco del credito**, preordinato a consentire l'immediata tracciabilità delle cessioni; cessioni che, successivamente alla prima comunicazione all'Agenzia delle Entrate, non potranno essere parziali (art. 1 comma 2 lett. a) n. 3) del DL 13/2022). Da ultimo, nel Decreto Legge viene precisato che se i crediti sono assoggettati a sequestro penale, essi tornano utilizzabili, dopo il dissequestro, con la stessa ripartizione in quote annuali, aumentate di un periodo pari alla durata del sequestro. In altri termini, **durante il sequestro i crediti vengono "congelati" anche ai fini dell'utilizzo da parte del cessionario di buona fede** (art. 3 del DL 13/2022).

LE NUOVE BANCHE DATI IN USO ALL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA

Il sistema dei controlli dell'Amministrazione

finanziaria è stato arricchito con due nuovi applicativi (Prisma e Monic) predisposti proprio con l'intento di prevenire e reprimere gli abusi legati ai bonus edilizi, oggetto di approfondimento nella circolare del Comando generale della Guardia di Finanza (del 22.12.2021 prot. n. 0368871/2021)³⁷.

Più in dettaglio, l'applicativo Prisma (acronimo di Portale riscossioni monitoraggi e applicazioni) consente di disporre, per ciascun contribuente, di tutti i dati relativi ai crediti allo stesso concessi, consentendo di ricostruire la vita del credito e di individuare eventuali plurimi "passaggi di mano", attuando così il "controllo preventivo" previsto dall'art. 122-bis del DL 34/2020.

L'applicativo Monic (acronimo di Monitoraggio delle Compensazioni), invece, consente di effettuare delle interrogazioni, personali o massive, tramite l'elaborazione dei Modelli F24, andando a individuare potenziali indebite compensazioni, effettuate anche tramite crediti di natura agevolativa oggetto di cessione a terzi.

4

Abuso dei bonus edilizi: le conseguenze sul piano tributario

Come sopra rilevato, l'art. 121 del DL 34/2020 dispone che qualora sia accertata la **manca-**

le parole del presidente dell'Ance, Gabriele Buia che afferma: "«Con questa norma le imprese non sono in condizione di sapere prima quale sarà la risposta dalla banca alla richiesta di cessione; in molti casi potrebbe essere negativa. Quindi, se finora l'impresa era andata prima dal committente a concordare i lavori e poi dalla banca per gli aspetti finanziari, da oggi bisognerà fare il contrario. E questo allungherà i tempi delle operazioni». Non solo, c'è anche il fattore dei costi: «Se ci sono pochi soggetti che possono ritirare il credito - prosegue Buia -, siamo in un sistema oligopolistico. Questo porterà inevitabilmente a un aumento dei tassi di sconto delle banche». Nello stesso senso Claudio Carpentieri, responsabile delle Politiche fiscali di Cna, che spiega: «La possibilità di creare un mercato dei crediti fiscali finora aveva reso possibile una corretta allocazione dei crediti, in relazione alla capienza fiscale dei diversi soggetti. Si poteva superare il proprio plafond, ma poi comunque cedere». Ora tutto cambia: «Le banche più piccole, per evitare questo rischio, non acquisteranno più e tutta la domanda verrà convogliata sui soggetti più grandi, che a quel punto potrebbero aumentare i prezzi, cioè i tassi di sconto»".

35 Entrato in vigore il 26 febbraio scorso.

36 Cfr. Zanetti E., Zeni A. "Sblocco delle cessioni delle detrazioni edilizie", cit.; Cinieri S. "Bonus edilizi: possibili tre cessioni a banche e intermediari finanziari e carcere per le false asseverazioni", *Ipsa Quotidiano*, 19.2.2022 e Zanetti E., Zeni A. "Per i bonus edilizi, possibili due ulteriori cessioni dopo la prima", *Il Quotidiano del Commercialista*, www.eutekne.info, 28.2.2022.

37 Per un approfondimento sulla circolare, si rimanda a Capolupo S. "Cessioni di crediti d'imposta e indebite compensazioni: due nuovi applicativi contro le frodi", *Ipsa Quotidiano*, 5.1.2022.

ta sussistenza dei requisiti che danno diritto alla detrazione, l'Agenzia provvede al recupero del "bonus" nei confronti del soggetto **beneficiario** della detrazione.

I fornitori e i cessionari del credito, invece, possono rispondere esclusivamente per l'**utilizzo del credito d'imposta in modo irregolare o in misura maggiore** rispetto a quella spettante.

In presenza di **concorso** nella violazione, tuttavia, il comma 6 dell'art. 121, dispone, oltre all'applicazione della sanzione di cui all'art. 9 del DLgs. 472/97 per il concorso di persone, uno specifico meccanismo di responsabilità solidale fra cessionario e beneficiario.

In tema di concorso nella violazione, occorre ricordare che l'Agenzia delle Entrate (circ. 30/2020, par. 5.19) ha precisato che ai fini della configurazione dello stesso, devono sussistere i seguenti elementi:

- pluralità di agenti;
- realizzazione di una fattispecie di reato;
- elemento soggettivo, inteso quale consapevolezza del fornitore/cessionario di contribuire alla realizzazione della violazione.

La circolare 30/E richiama sul punto la circ. 180/98 che, proprio in tema di concorso nelle violazioni tributarie, ha precisato che non può escludersi, in certi casi, la sussistenza della **cooperazione colposa** nella violazione tributaria³⁸.

In questo senso, è stato ipotizzato dalla stampa specializzata³⁹ che tale cooperazione colposa possa integrarsi anche qualora il fornitore/cessionario non adottati, all'atto dell'acquisto del credito, la dovuta diligenza richiesta per evitare la partecipazione a condotte fraudolente; circostanza che, in astratto, potrebbe riguardare tutti i cessionari (compresi gli intermediari finanziari e le banche) che non abbiano approntato dei sistemi di controllo adeguati

all'atto dell'acquisto dei crediti di imposta⁴⁰. Da ultimo, come ricordato, in ordine alle modalità di recupero dei crediti fruiti indebitamente, è intervenuta anche la legge di bilancio 2022 che, all'art. 1 comma 31 e ss., ha precisato come il recupero nei confronti del beneficiario che abbia ceduto il credito debba avvenire tramite atto di recupero, limitando l'applicazione dell'avviso bonario ex art. 36-ter del DPR 600/73 (o dell'avviso di accertamento "ordinario") al caso di credito utilizzato in dichiarazione.

Fatta questa premessa, si possono tentare di delineare le conseguenze tributarie legate all'utilizzo illegittimo dei bonus edilizi; utilizzo illegittimo che si potrebbe sostanziare, ad esempio, nel caso di bonus maturati su lavori in tutto o in parte non agevolabili (per ragioni meramente tecniche), oppure nel caso ben più grave, di bonus maturati su lavori mai effettuati o effettuati solo parzialmente.

LAVORI EFFETTIVAMENTE SVOLTI MA NON AGEVOLABILI

Nel caso di lavori effettivamente svolti ma in tutto o in parte non agevolabili, (ad esempio, per mancanze di tipo tecnico-formale), si dovrebbe prospettare il seguente scenario:

- in caso di **utilizzo diretto in dichiarazione** della detrazione da parte del beneficiario, il recupero avverrebbe direttamente nei confronti di quest'ultimo. In ordine alle modalità del recupero, esso dovrebbe avvenire, a seguito di controllo formale, tramite notifica di **avviso bonario** ex art. 36-ter del DPR 600/73, entro gli ordinari termini di decadenza, con correlata sanzione del 30%, ai sensi dell'art. 13 comma 2 del DLgs. 471/97;
- in caso di **sconto in fattura o cessione della detrazione**, verrebbe, invece, in rilievo

38 Circ. 180/98, p. 15.

39 Cfr. Zanetti E. "Rischia il concorso nella violazione chi acquista il bonus edilizio senza verifiche", *Il Quotidiano del Commercialista*, www.eutekne.info del 17.1.2022.

40 La prassi applicativa ha dimostrato che vi sono stati diversi livelli di attenzione da parte degli acquirenti dei crediti edilizi. Gli istituti di credito maggiori, ad esempio, hanno adottato sistemi di controllo preventivo e documentale, anche affidati a terzi soggetti (società di revisione) che dovrebbero, in linea di principio, escludere i rischi di concorso "negligente" nella frode fiscale.

vo il disposto dell'art. 121 del DL 34/2020 e dell'art. 1 comma 31 e ss. della L. 234/2020. Come precisato, il recupero del beneficio fiscale dovrebbe avvenire nei soli confronti del **beneficiario/cedente**; in ordine allo strumento attraverso cui l'Amministrazione deve provvedere al recupero, accedendo alla tesi che pare più corretta⁴¹, il recupero dovrebbe avvenire attraverso la notifica di apposito **atto di recupero** ex art. 1 comma 32 della L. 234/2021, da notificare a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui è avvenuta la violazione (art. 1 comma 33). Si ritiene che, anche nel caso di bonus fruito tramite sconto in fattura o cessione della detrazione, la sanzione irrogabile con l'atto di recupero sia sempre pari al 30%⁴². Difatti, l'art. 121 comma 5 del DL 34/2020, nel prevedere che il recupero, in caso di mancata sussistenza dei presupposti, sia diretto nei confronti del beneficiario, dispone che la sanzione irrogabile sia quella di cui all'art. 13 del DLgs. 471/97, senza ulteriori precisazioni.

Posto che, ai sensi dell'art. 13 citato, l'unica sanzione in misura pari al 100% è prevista dal comma 5 per l'utilizzo in compensazione di un credito inesistente e, considerando che (i) in caso di lavori effettivamente svolti, ma non agevolabili, il credito sarebbe "non spettante" e non già "inesistente" e (ii) che, comunque, in caso di sconto in fattura o cessione del credito, il beneficiario non "compensa" alcunché, potrebbe venire in rilievo tutt'al più l'ipotesi di cui all'art. 13 comma 4, ovvero, di utilizzo (anche non in compensazione), di un credito non spettante, sanzionato, per l'appunto, con la sanzione del 30%.

Con riferimento alla posizione del **cessionario** che **non** abbia utilizzato il credito in compensazione (perché lo ha a sua volta ce-

duto), ipotizzando una situazione di scarsa decettività, in cui la non spettanza del credito è dovuta esclusivamente a valutazioni tecniche legate alla natura dei lavori svolti, è complicato ritenere che il cessionario del credito possa aver concorso nella violazione, salvo il caso in cui il fornitore/cessionario fosse a conoscenza delle mancanze "tecniche" del progetto e che, ciò nonostante, abbia ritenuto di acquisire il credito d'imposta. Se questo fosse il caso, anche il fornitore/cessionario potrebbe essere considerato responsabile in solido con il beneficiario, ex art. 121 comma 6 del DL 34/2020, con sanzione anche per esso del 30%.

LAVORI MAI EFFETTUATI

Nel caso di comportamenti fraudolenti preordinati alla creazione di "sacche" di crediti fiscali inesistenti artificiosamente creati per essere ceduti a terzi (ad esempio intermediari o altre imprese), la situazione sul piano amministrativo-tributario, tralasciando le implicazioni di tipo penale, potrebbe essere la seguente:

- l'azione di recupero dal punto di vista tributario dovrebbe approntarsi, anzitutto, nei confronti del **beneficiario** che ha fatto figurare i lavori edilizi sul proprio immobile.

Considerando che il beneficiario, in questo scenario, con ogni probabilità cedrebbe il credito all'asserito "fornitore" o a un terzo (piuttosto che utilizzarlo come bonus in detrazione), l'Agenzia delle Entrate dovrebbe emettere un **atto di recupero** ai sensi dell'art. 1 comma 32 della L. 234/2021.

Con riguardo alle **sanzioni** irrogabili nei confronti del beneficiario, primo soggetto della catena fraudolenta, e fermo restando le implicazioni penali di tali condotte, occorre ricordare che ai sensi dell'art. 1 comma 34 della L. 234/2021, con il citato atto di recupero l'Agenzia "irroga le sanzioni previste dalle singole norme vigenti per le violazioni commesse".

⁴¹ Cfr. Borgoglio A., Deotto D. cit.

⁴² Cfr. Cissello A. "Recupero del superbonus sempre sanzionato al 30%", *Il Quotidiano del Commercialista*, www.eutekne.info, 23.11.2021.

Ebbene, proprio in ordine alle sanzioni applicabili a simili violazioni, sorgono diversi dubbi. Fermo restando gli ineludibili principi di tassatività e di legalità che devono informare l'applicazione delle sanzioni amministrative tributarie, il comportamento, tipicamente fraudolento posto in essere in simili casi, non pare punibile ai sensi dell'art. 2 comma 3 del DLgs. 471/97 con la sanzione del 135%, applicabile al caso della dichiarazione fraudolenta ai fini delle imposte dirette, posto che la falsità dichiarativa non si estrinseca nella dichiarazione dei redditi, quanto piuttosto nella comunicazione da trasmettere all'Agenzia delle Entrate con gli estremi del bonus ceduto.

A bene vedere, poi, non pare neppure invocabile la sanzione del 100% di cui all'art. 13 comma 5 del DLgs. 471/97, in tema di utilizzo di crediti inesistenti posto che detta sanzione, è applicabile, appunto, solo nel caso di compensazione di crediti fiscali; nel caso ipotizzato, invece, il beneficiario "matura" (fittiziamente, si intende) e cede detto credito, ma sicuramente non lo utilizza in compensazione.

Pertanto, non si può escludere che, in assenza di disposizioni speciali, sul punto non resti che applicare il già menzionato art. 13 comma 4 del DLgs. 471/97 che, a mo' di norma di *default*, sanziona tutti i casi di utilizzo – non necessariamente in compensazione – di eccedenze o di crediti di imposta in violazione delle leggi vigenti.

Se detta ricostruzione dovesse essere corretta, in assenza di una sanzione amministrativa tributaria *ad hoc*, pare si possa ritenere che, nei confronti del beneficiario, la sanzione irrogabile sarebbe pari al 30%, anche nel caso di maturazione di credito "inesistente", generato su lavori mai effettuati, con l'intento di procedere ad una cessione dello stesso;

- nel caso di più che probabile **concorso nella violazione del fornitore/cessionario**

di tale credito fittiziamente maturato, potrà essere notificato, ai sensi dell'art. 121 comma 6 del DL 34/2020 l'**atto di recupero**, quale responsabile in solido con il beneficiario.

A livello sanzionatorio, l'art. 121 comma 6 del DL 34/2020 richiama espressamente l'art. 9 comma 1 del DLgs. 472/97, rubricato "concorso di persone", a mente del quale *"Quando più persone concorrono in una violazione, ciascuna di esse soggiace alla sanzione per questa disposta"*.

Ed allora, se il ragionamento precedente non ci inganna, anche nei confronti del fornitore/cessionario dovrebbe essere autonomamente irrogabile la medesima sanzione irrogabile al beneficiario (pari al 30%), non usando il cessionario detto credito in compensazione. In caso di **cessione plurima** del bonus, si ritiene che ogni cessionario della "catena", ove ritenuto consapevole della violazione, possa essere considerato responsabile in solido per le imposte con il beneficiario, oltre che autonomamente suscettibile di irrogazione della sanzione ex art. 9 comma 1 del DLgs. 472/97;

- inoltre, il **cessionario concorrente** che si ponga "in coda" alla catena e **che provveda materialmente all'utilizzo in compensazione del credito** fittiziamente generato, si ritiene che, oltre ad essere sempre responsabile in solido con il beneficiario e con gli altri "anelli" della catena⁴³, possa anche essere autonomamente destinatario di un **atto di recupero** ex art. 1 comma 421 della L. 311/2004, con cui viene recuperata l'imposta indebitamente compensata e irrogata la **sanzione**, questa volta, diretta proprio al cessionario "compensatore", pari al **100%** (art. 13 comma 5 del DLgs. 472/97), in ragione della natura "inesistente" del credito compensato;
- da ultimo, con riguardo al **cessionario del credito ritenuto estraneo alla frode e non concorrente**, residuerebbe un'au-

43 Fermo restando l'esigenza di evitare doppie imposizioni.

tonoma ipotesi di responsabilità legata all'utilizzo in compensazione del credito d'imposta in modo irregolare o in misura maggiore rispetto a quella spettante⁴⁴. In tal caso, il recupero è destinato esclusivamente nei confronti del cessionario e dovrà avvenire con atto di recupero. La misura della sanzione, dovrebbe essere pari al 30%, ex art. 13 comma 4 del DLgs. 472/97. Sul punto, tuttavia, occorrerà anche valutare gli effetti della disciplina prevista nella bozza di Decreto del 18 febbraio 2022 secondo cui, se i crediti sono assoggettati a sequestro penale, essi tornano utilizzabili, dopo il dissequestro, con la stessa ripartizione in quote annuali, aumentate di un periodo pari alla durata del sequestro. Tale disciplina, infatti, sembrerebbe presupporre l'utilizzabilità del credito, quand'anche ritenuto a monte fittiziamente generato, ma acquistato da un cessionario di buona fede.

LAVORI PARZIALMENTE EFFETTUATI

Le conclusioni sopra abbozzate con riguardo ai lavori mai effettuati dovrebbero potersi estendere, *mutatis mutandis*, anche all'ipotesi di lavori parzialmente effettuati. Non si può

escludere, infatti, che in talune ipotesi, al fine di far figurare un credito maggiore, taluni soggetti dichiarino di svolgere, unitamente a lavori effettivi, anche una parte ulteriore di lavori invece mai svolti.

Con riguardo al **credito maturato su tale quota di lavori "fittiziamente" dichiarati**, si potrebbe replicare lo scenario sopra descritto, ovvero:

- notifica nei confronti del **beneficiario/cedente** dell'atto di recupero, per la quota parte ritenuta afferente ai lavori non effettuati, con sanzione che dovrebbe essere del 30%, in assenza di una disciplina sanzionatoria specifica;
- notifica, quale obbligato in solido, dell'atto di recupero anche al **fornitore/cessionario** e a qualsiasi cessionario successivo considerato **concorrente** nella violazione, con sanzione del 30%;
- notifica di autonomo atto di recupero, nei confronti dell'ultimo "anello della catena" di cessione che abbia provveduto a **compensare** detto credito afferente ai lavori parzialmente non effettuati; nei confronti di tale soggetto dovrebbe potersi applicare la sanzione del 100%, ex art. 13 comma 5 del DLgs. 471/97, commisurata all'importo del credito portato in compensazione.

44 Si pensi al caso di un bonus, utilizzato in compensazione, in misura eccessiva rispetto alle quote annuali.