



A.S. 2505

---

**CONVERSIONE IN LEGGE  
DEL DECRETO-LEGGE 27 GENNAIO 2022, N.4**

---

Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da covid-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico

*(Presso la V Commissione Bilancio - Senato della Repubblica)*

11 FEBBRAIO 2022  
AUDIZIONE ESCO UNITE



## SOMMARIO

1. CHI SIAMO.....	1
2. PREMESSE.....	1
3. OSSERVAZIONI SULL'ART. 28.....	3
4. PROPOSTE DI ESCO UNITE.....	4
5. CONCLUSIONI.....	6

### 1. CHI SIAMO

ESCo Unite è l'associazione alla quale aderiscono le Energy Service Companies (ESCo) italiane, società certificate e specializzate nella realizzazione e finanziamento di progetti di efficienza energetica, per decine di migliaia di clienti finali e di interventi realizzati negli ultimi dieci anni su tutto il territorio nazionale.

### 2. PREMESSE

Prima di entrare nel merito delle proposte normative che l'Associazione Esco Unite vuole sottoporre all'attenzione della Commissione in merito all'articolo 28 del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, che riguarda "Misure di contrasto alle frodi nel settore delle agevolazioni fiscali ed economiche", è doveroso riepilogare brevemente il percorso normativo e operativo che ha riguardato i bonus edilizi e in particolare il superbonus. Con il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, (cd. Decreto rilancio) convertito con modificazioni dalla Legge 17 luglio 2020, n.77, il governo - nel momento forse più drammatico della crisi pandemica - con gli articoli 119 e 121 introduce l'incentivo Superbonus 110% e la possibilità di cessione multipla del credito d'imposta. La stessa norma che riguarda il superbonus ha i propri effetti anche su tutti gli altri bonus edilizi. Si creano così i presupposti e le basi per un meccanismo che ha il potenziale per rilanciare

ESCo Unite



l'occupazione e dare nuovo slancio alla moltitudine di attività che ruotano attorno al settore edilizio, da sempre motore principale dell'economia nazionale. E questo grazie soprattutto al circolo virtuoso che si genera dalla possibilità di cedere senza limiti il credito d'imposta derivante dagli interventi di riqualificazione degli immobili, trasformandolo in una sorta di moneta di scambio.

Il sistema coinvolge una moltitudine di soggetti e interventi: l'abitazione del privato, le strutture condominiali, le strutture immobiliari di edilizia convenzionata, che necessitano di interventi di riqualificazione energetica o anche strutturale, grazie al potenziamento del sismabonus.

I tempi di recepimento della norma, però, da parte di tutti gli operatori della filiera - i cittadini, gli istituti finanziari, Agenzia delle Entrate, i commercialisti, i progettisti, le imprese – portano a far avviare il meccanismo in maniera concreta solo a fine 2020.

A inizio 2021 il sistema inizia a prendere il via in modo strutturato, ma già a partire dalla primavera 2021 inizia il susseguirsi di ricorrenti modifiche del sistema regolatorio, con l'introduzione di successivi interventi normativi che hanno portato a continue sospensioni e rimodulazioni delle procedure da parte di tutti gli attori, le quali hanno bisogno di tempi di adeguamento non brevi. Ricordiamo, a titolo di esempio, le continue modifiche della modalità di accesso ai sistemi incentivanti, la variazione della tipologia di autorizzazione edilizia richiesta, e ancora ad esempio la discussione tecnica, alla quale è seguito un chiarimento di Enea, su cosa si intendesse per casa funzionalmente indipendente.

Quindi già solamente recepire le prime regole e far partire il processo ha richiesto diversi mesi e, come era facile prevedere, anche le successive modifiche alla norma hanno bloccato il meccanismo più volte.

Il settore edilizio, e più in generale tutto il comparto operativo che ruota attorno agli investimenti in efficienza edilizia che usufruiscono degli incentivi, hanno bisogno di regole chiare, certe e costanti.

Esco Unite ritiene che si possa e che sia assolutamente doveroso migliorare il sistema regolatorio del Superbonus e della cessione del credito, ma ciò deve essere fatto nell'ottica di risoluzione delle criticità che nascono in corso d'opera e non con l'introduzione improvvisa di regole molto più restringenti rispetto alle pregresse, addirittura retroattive, che generano disordine e sfiducia.

ESCo Unite



### 3. OSSERVAZIONI SULL'ART. 28

L'articolo 28 del DL in esame, come noto, introduce l'eliminazione della cessione multipla del credito d'imposta derivante dai bonus edilizi e ciò sta generando pesanti ripercussioni negative al comparto edilizio e dell'efficienza energetica, in particolare agli investimenti in corso e futuri sul Superbonus 110% e su tutte le altre tipologie di incentivi fiscali relativi alla riqualificazione energetica e installazione di impianti ad energia rinnovabile.

Infatti le erogazioni di liquidità da parte dei cessionari, soprattutto dagli istituti di credito, sono bloccate.

Per questo motivo le diverse forze politiche si stanno attivando con emendamenti e decreti correttivi al fine di riaprire a più cessioni che, in prima battuta, sembrerebbero rivolte solo a soggetti autorizzati da Banca d'Italia.

Come Esco Unite, Associazione delle Esco italiane, crediamo che il Superbonus 110% e gli altri Bonus Edilizi siano tra i principali strumenti messi in campo dal governo per rilanciare l'economia e l'occupazione e siano da mantenere e promuovere ancor di più, ma per essere tali devono essere ben gestiti e avere procedure chiare e certe nel tempo.

**Siamo convinti che il Superbonus e gli altri meccanismi di incentivazione fiscale possano funzionare bene solo se accostati ad uno strumento che consenta la cessione multipla del credito d'imposta, quantomeno per una selezionata tipologia di soggetti.**

Questo perché le imprese e le famiglie – che, ricordiamolo, provengono da un periodo di difficoltà finanziaria causata da 2 anni di crisi pandemica – hanno bisogno di liquidità per realizzare i lavori e necessitano di potersi affidare a un soggetto finanziatore che si incameri il credito di imposta e che quest'ultimo possa decidere se cederlo ad altro soggetto, creando un "ciclo finanziario virtuoso".

Al contrario le limitazioni imposte dal recente decreto-legge non fanno che gettare incertezza sul sistema, mettendo in seria crisi gli interventi di efficientamento edilizio in corso - molti operazioni sono nate sulla base delle norme previgenti il DL 4/22 – e di fatto scoraggiano i soggetti sull'intraprendere nuovi progetti.

ESCo Unite



Nel settore edilizio infatti è impensabile fare programmi sulla base di regole che subiscono continue e sostanziali modificazioni in tempi brevissimi, dal momento che i cantieri hanno tempi di programmazione ed esecuzione di almeno 12/24 mesi, nelle situazioni più semplici.

#### 4. PROPOSTE DI ESCO UNITE

Esco Unite approva la direzione in cui si stanno muovendo le forze politiche e le associazioni di categoria che vogliono ristabilire la possibilità di cessione multipla a determinati soggetti autorizzati e ovviamente conferma il pugno duro contro chi si è approfittato “in modo strutturato” del sistema incentivante.

Secondo quanto dichiarato da Agenzia delle Entrate il sistema virtuoso dei bonus edilizi ha generato 38 miliardi di euro di benefici, contro circa 4,4 miliardi di euro di presunte truffe. Sempre secondo AdE, di questi 4,4 miliardi di euro, 500 milioni derivano da attività fraudolente perpetrate da sole due società, gestite dalle medesime persone, che attraverso fatture false hanno generato crediti ceduti a persone fisiche nullatenenti.

Gli organi preposti al controllo dei soggetti cedenti e beneficiari deve farlo in modo preventivo e farlo veramente! Rincorrere e punire chi se ne è approfittato - che ormai è già scappato con il “malloppo” – con una manovra che blocca interamente la possibilità di ulteriori cessioni è un’azione di tamponamento al problema che però si ripercuote sull’intero settore, facendo collassare il sistema a discapito di progetti che nulla hanno a che fare con la malafede e le frodi.

**In qualità di Associazione delle Esco Italiane proponiamo che tra i soggetti autorizzati alla cessione multipla del credito siano inserite anche le Esco – Energy Service Company – certificate UNI CEI 11352.**

Le Esco sono società qualificate e qualificanti dei progetti stessi.

*Qualificanti* perché, sin dalla loro nascita, hanno sempre operato sul territorio italiano al fine di diffondere l’efficienza energetica anche ai singoli privati, oltre che alle grandi e piccole aziende, attraverso operazioni finanziarie con contratti EPC (contratti a garanzia di risparmio energetico) e curando anche l’aspetto legato agli incentivi (detrazioni fiscali,

ESCo Unite



ma anche Certificati Bianchi, Conto Termico, Conto Energia, ecc.) in merito alla gestione, acquisizione e vendita nei diversi mercati e piattaforme proposti allo scopo.

*Qualificate* perchè riteniamo che le Energy Service Company – che possiedono determinate caratteristiche di affidabilità - abbiano tutte le carte in regola e le competenze necessarie per poter gestire al meglio le operazioni con cessione multipla dei bonus edilizi, scongiurando possibilità di frodi fiscali.

Gli stessi governi hanno confermato che le Società di Servizi Energetici sono state e sono ancora il motore per gli investimenti in efficienza energetica.

Anche le multi-utility negli ultimi anni hanno acquisito le principali società Esco che operavano sul mercato, per il loro grande Know-how operativo negli investimenti in efficienza energetica nel settore civile e industriale.

Per concludere, si osserva che gli istituti finanziari e assicurativi si appoggiano, per la parte tecnica e fiscale, a strutture esterne come le Energy service company, affidandogli l'analisi sia della bontà del progetto sottoposto sia la valutazione della documentazione tecnica.

**Pertanto l'Associazione Esco Unite, sia nell'eventualità che l'articolo 28 venga integrato o stralciato dalla Legge in oggetto, sia che venga introdotto un nuovo decreto specifico, chiede:**

- **che venga reintrodotta la possibilità di cessione multipla – senza limiti - del credito d'imposta derivante dai bonus edilizi, almeno per determinati soggetti autorizzati;**
- **di far rientrare tra tali soggetti autorizzati:**
  - **gli istituti finanziari e assicurazioni approvati da Banca d'Italia;**
  - **le ESCo costituite e certificate UNI CEI 11352 da almeno 12 mesi prima della data di acquisizione e/o cessione del credito d'imposta. Le verifiche delle caratteristiche di idoneità potranno essere eseguite presso i pubblici registri di Accredia – Ente Italiano di Accreditamento;**

**ESCo Unite**



- **la proroga, almeno fino al 31 dicembre 2022, del Superbonus anche per le villette unifamiliari (o funzionalmente indipendenti) senza il limite dell'esecuzione di almeno il 30% dei lavori entro giugno, in quanto l'articolo 28 del Decreto Sostegni-ter, e ancora prima il decreto antifrode e bilancio 2021, hanno di fatto bloccato e messo in crisi tutte le operazioni in corso e future per un periodo ancora indefinito.**

## 5. CONCLUSIONI

Concludiamo con alcune considerazioni in merito al fatto che ciò che sta succedendo oggi con i Bonus Fiscali è già accaduto per gli incentivi per gli interventi di efficienza energetica, a partire dagli incentivi sugli impianti fotovoltaici – cosiddetto conto energia - , passando dai Certificati Bianchi – o titoli di efficienza energetica – fino al conto termico. Tali incentivi, come anche i bonus edilizi, sono stati creati per incentivare e premiare la realizzazione di interventi nel campo dell'efficienza energetica, che, ricordiamolo, è uno dei settori che maggiormente muove in maniera virtuosa l'economia italiana, poiché favorisce gli investimenti in operazioni che hanno come scopo ultimo l'abbattimento dei consumi energetici e delle emissioni climalteranti.

Sicuramente ciascun meccanismo costituito per la richiesta e l'erogazione di tali incentivi è molto complesso e appunto per questo aveva necessità di regole chiare e certe, e tempi di assestamento piuttosto lunghi.

Ciò che è accaduto – con una storia che si ripete amaramente nel medesimo modo – è che, una volta rodato ciascuno di tali meccanismi e una volta che gli operatori hanno recepito le regole e creato mercato, tali incentivi subissero variazioni sostanziali alle normative di riferimento con nuove regole più restrittive e addirittura retroattive, gettando nel caos e nell'incertezza l'intero settore.

Come per il caso dei bonus edilizi, anche per le situazioni degli incentivi precedenti, la giustificazione avanzata dai legislatori e dagli enti di controllo per tali provvedimenti improvvisi e destabilizzanti è stata la questione legata alle frodi, sia acclerate che presunte.

ESCo Unite



Noi come associazione Esco Unite naturalmente confermiamo che sia doveroso perseguire una linea dura contro chi si è approfittato del sistema, ma chi ci rimette sono la maggior parte degli attori che stanno operando in buona fede e si stanno districando tra innumerevoli procedure.

Ancora oggi, dopo anni, sono pendenti presso i tribunali amministrativi migliaia di contenziosi che non vedono la fine. Vogliamo evitare che questo accada in futuro anche sui bonus edilizi, quando verranno eseguiti i controlli di conformità dei progetti realizzati. Tali contenziosi coinvolgono soggetti privati e piccole-medie imprese che hanno operato in buona fede e trasparenza, ma che hanno subito il diniego di tutti gli incentivi spettanti e una richiesta di restituzione di quelli già percepiti, a causa di una reinterpretazione della normativa di riferimento, a distanza di anni, con validità retroattiva.

Tali piccoli e medi operatori non potranno far fronte ai contenziosi a causa dei lunghi tempi della giurisprudenza amministrativa e dei costi esorbitanti dei ricorsi, con la conseguenza del loro probabile fallimento.

**Auspichiamo quindi che le questioni relative ai contenziosi vengano urgentemente prese in carico e che tali situazioni non vengano nuovamente a ripresentarsi sistematicamente tra qualche anno sui bonus edilizi, dove le norme su cui ci si affida nel fare un progetto si stanno sovrapponendo, mese dopo mese, decreto dopo decreto.**

Riteniamo che un sistema virtuoso e incentivante come i bonus edilizi debba essere portato avanti in modo strutturato e costante nel tempo con un patto del governo a lungo termine e non come azione provvisoria, perché tali sistemi di incentivazione sono molto complessi e hanno bisogno di rimodulazioni costanti nel tempo.

ESCo Unite