

ATTUALITÀ

L'acquisto di crediti fiscali da parte degli enti locali

22 Dicembre 2022

Domenico Gaudiello, Partner, Responsabile del Dipartimento di Finanza Pubblica, CMS

Domenico Musso, Counsel, CMS



Domenico Gaudiello, Partner, Responsabile del Dipartimento di Finanza Pubblica, CMS

Domenico Musso, Counsel, CMS

> Domenico Gaudiello

Domenico Gaudiello è Partner responsabile del Dipartimento di Finanza Pubblica del Gruppo di Diritto Bancario e Finanziario dello Studio CMS. Ha iniziato la sua collaborazione con lo studio in qualità di equity partner nel 2017, dopo 8 anni come equity partner in uno studio primario internazionale. Assiste banche e autorità pubbliche in relazione alle operazioni di derivati, all'emissione di debito pubblico e sovrano in tema di normativa Eurostat. Ha maturato una significativa esperienza in materia di controversie finanziarie e di contratti derivati che coinvolgono sia le autorità pubbliche che intermediari finanziari in relazione alla vendita abusiva di prodotti finanziari, obblighi di informazione e altri temi correlati a MiFID.

Come noto, gli articoli 119 e 121 del decreto legge n. 34/2020 (decreto Rilancio) disciplinano, rispettivamente, le detrazioni per la realizzazione di specifici interventi finalizzati all'efficienza energetica e al consolidamento statico o alla riduzione del rischio sismico degli edifici (tra cui il Superbonus 110%, il sisma bonus, il bonus facciate, e gli interventi di efficientamento energetico) e l'opzione per la cessione o per lo sconto in luogo delle detrazioni fiscali previste per gli interventi di cui all'art. 119. L'articolo 121 in particolare, in luogo dell'utilizzo della detrazione fiscale prevede l'opzione per (i) un contributo, sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto, anticipato dai fornitori che hanno effettuato gli interventi, e da questi ultimi recuperato sotto forma di crediti di imposta, cedibile dai medesimi, o (ii) la cessione del credito di imposta effettuata direttamente dal beneficiario. In entrambi i casi, i crediti possono essere ceduti a soggetti terzi, compresi gli istituti di credito e gli altri intermediari, senza facoltà di successiva cessione, salva la possibilità di due ulteriori cessioni solo se effettuate a banche, intermediari o imprese di assicurazione.

Quindi, con l'introduzione degli incentivi in questione, persone fisiche, anche esercenti attività di lavoro autonomo o d'impresa, società, enti, istituti di credito ed intermediari finanziari hanno la possibilità di utilizzare i crediti ceduti ai sensi dell'art. 121 in compensazione dei debiti fiscali maturati, nei tempi (5 o 10 anni) e modalità indicate dalla normativa per le singole fattispecie, non oggetto della presente analisi.

Ciò che rileva, invece, sono le novità introdotte da alcuni interventi di *soft law*, che permetterebbero agli enti locali di rientrare tra i soggetti abilitati ad acquistare i crediti fiscali oggetto di cessione. Con comunicazione del 23 marzo 2022, l'Agenzia delle Entrate, in risposta ad un interpello formulato da un ente pubblico, ha riconosciuto la possibilità di impiegare in compensazione i crediti di imposta derivanti da canoni di locazione. Di conseguenza, è possibile evincere che non è preclusa all'ente pubblico la possibilità di acquistare i crediti fiscali, fintantoché questi vengano impiegati per estinguere in compensazione i propri debiti di natura fiscale.

Tale possibilità trova la sua utilità nel risparmio che l'ente locale apporterebbe al proprio bilancio, traendo un vantaggio economico dalla differenza tra il prezzo di cessione corrisposto per l'acquisto ed il superiore valore nominale del credito di imposta. L'acquisto dei crediti fiscali (ed il successivo impiego di detti crediti per estinguere il debito fiscale) si andrebbe a configurare come attività strumentale

al perseguimento del fine istituzionale relativo al pagamento dei debiti fiscali. Il risparmio di spesa conseguente all'impiego dei crediti fiscali risponde ai criteri di efficienza ed economicità secondo cui deve agire l'ente locale. In mancanza dell'elemento di convenienza economica (in termini di risparmio di spesa), tale operazione si tradurrebbe in una attività priva di utilità e, pertanto, censurabile in quanto costituente un aggravio per l'ordinario svolgimento delle funzioni istituzionali.

Il decreto-legge 25 febbraio 2022, n. 13, che ha riproposto numerose misure contenute nel precedente decreto-legge n. 157 dell'11 novembre 2021 (la normativa antifrode) è intervenuto per regolare gli oneri di verifica nel contesto delle cessioni a catena, stabilendo un limite massimo di quattro cessioni. Sul punto, è intervenuta anche la Circolare AdE 23/E del 23 giugno 2022, occupandosi *inter alia* dei profili di responsabilità di talune categorie di cessionari, sia in sede di verifica della sussistenza dei benefici sia in sede di anti-riciclaggio, segnatamente, di quei soggetti di cui all'art. 3 del D. Lgs. n. 231 del 21 novembre 2007 quali banche, intermediari, società di revisione, etc.

Per effetto dell'entrata in vigore di questa disciplina, è stato altresì creato un momento spartiacque, ossia il 16 febbraio 2022. Per tutte le cessioni che siano state comunicate all'Agenzia delle Entrate entro il 16 febbraio 2022, la prima cessione ulteriore (cd. cessione jolly) è consentita in favore di qualsiasi cessionario, mentre le successive cessioni sono ammesse solo in favore di enti e soggetti vigilati (banche, intermediari finanziari, imprese di assicurazione). Analogamente, per tutte le cessioni successive alla prima, comunicate fino alla data del 16 febbraio 2022, il credito può essere nuovamente ceduto per una sola volta a chiunque, e successivamente due volte a soggetti qualificati. I soggetti qualificati possono in ogni caso cedere i crediti in favore di propri correntisti che non ricadano nelle categorie dei consumatori o degli utenti non professionali, come ulteriormente specificato dalla Circolare AdE n. 33/E del 6 ottobre 2022. Questo specifico caso ricorre con riferimento a tutti gli enti locali nei confronti del proprio tesoriere ai sensi dell'art. 208 del TUEL.

Incidentalmente, deve essere dissipato il dubbio secondo il quale l'acquisto dei crediti fiscali ricada nell'ambito di applicazione del D. Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016. Invero, tale operazione può essere ricompresa nell'alveo delle esclusioni dall'applicazione dell'art. 17 comma 1, lett. e) del codice dei contratti pubblici.

Resta sempre valido l'assetto dei principi generali in materia di economicità, efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa, come declinati nell'art. 1 della legge n. 241 del 18 agosto 1990. Sul punto, ciò si traduce, nella necessità da parte dell'ente pubblico di (i) dar atto delle ragioni di convenienza economica in forza delle quali lo stesso abbia deciso di gestire il proprio debito fiscale ricorrendo all'acquisto dei crediti e (ii) di dare luogo ad una selezione informale del soggetto cedente, invitando cinque soggetti concorrenti.

È bene evidenziare che la disciplina dell'acquisto in commento, salvo casi eccezionali, non è ammissibile nell'ipotesi che veda un ente locale (i) comprare crediti fiscali per il pagamento dei propri debiti verso l'erario negli anni a venire e (ii) versare in unica soluzione anticipata l'intero importo relativo ai crediti fiscali che utilizzerà per gli anni futuri. Come già espresso, il principio di economicità ed efficienza, che deve presidiare l'attività dell'ente locale, impone che questo impieghi volta per volta le risorse corrispondenti al debito fiscale dell'anno per acquistare altrettanti crediti fiscali. È, pertanto, ammissibile che un ente locale decida di acquistare un portafoglio di crediti fiscali di importo corrispondente al debito fiscale maturato anno per anno. Sotto altro versante, laddove l'ente locale nel corso del rapporto in parola si imbatte nella procedura di dissesto, ciò non comporta la risoluzione dei contratti in corso, in quanto il dissesto serve a risanare l'ente e non a liquidarlo. Dunque, è da escludersi che il dissesto possa di per sé avere un impatto negativo sul prosieguo degli impegni assunti dall'ente in base agli accordi di cessione dei crediti fiscali in quanto trattasi di crediti a servizio di un debito fiscale che per definizione non è suscettibile di essere transatto o ridotto. Conseguentemente, le misure a suo tempo assunte per onorarlo (ivi incluso l'acquisto dei crediti fiscali e i relativi impegni di pagamento del prezzo di cessione) seguono lo stesso regime.

Da ultimo e per completezza di disamina, l'acquisto dei crediti fiscali, non implicando un aumento dal lato della spesa per l'ente locale né un mutamento di un precedente obiettivo gestionale ai sensi dell'art. 42 del TUEL, non implica il coinvolgimento preventivo dell'organo consiliare affinché l'ente locale possa validamente decidere l'acquisto dei crediti medesimi.

Quindi, in forza dell'art. 48 del TUEL, l'organo competente a decidere l'acquisto dei crediti fiscali è la giunta, essendo rimessa al dirigente competente l'attuazione di detto indirizzo. All'organo consiliare spetteranno in ogni caso le decisioni sugli atti di bilancio conseguenti.

DB non solo
diritto
bancario

A NEW DIGITAL EXPERIENCE

 **dirittobancario.it**

