

**CAMERA DEI DEPUTATI**

**Commissione VI<sup>a</sup> “Finanze”**

**D.L. 212/2023, recante: “Misure urgenti relative alle agevolazioni fiscali di cui agli articoli 119, 119 ter e 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77” (AC 1630)**

**Audizione della vicepresidente di Confprofessioni,  
notaio Claudia Alessandrelli**

Roma, 16 gennaio 2024

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

il Decreto Legge che giunge al Vostro esame per la conversione interviene nuovamente sulle misure relative ad alcune agevolazioni fiscali derivanti dalla disciplina del Superbonus 110%.

Confprofessioni esprime un sostanziale apprezzamento per il provvedimento, poiché contribuisce a trovare una soluzione per la “coda finale” del superbonus 110%, con particolare riferimento a tutti quei cantieri avviati sulla base di una corretta programmazione dei lavori, ma rallentati da eventi – quale il blocco della cessione dei crediti edilizi e le continue variazioni normative relative alle detrazioni fiscali – non dipendenti dalle imprese, dai professionisti e dalle famiglie.

Sebbene nell’arco di quasi 44 mesi dall’entrata in vigore del c.d. “Decreto Rilancio” n. 34/2020 che ha istituito le misure relative al Superbonus 110%, *bonus* edilizi e cessioni dei crediti, il provvedimento in esame rappresenta il trentesimo intervento di modifica e correzione delle misure, come liberi professionisti, naturalmente vocati a supportare imprese e cittadini di fronte alla complessità amministrativa, auspichiamo l’adozione di un indirizzo definitivo, in un’ottica di stabilizzazione delle misure relative alle agevolazioni fiscali nel settore dell’edilizia.

### **Alcuni effetti del Decreto Legge nell'immediato**

Preliminarmente è utile soffermarsi sugli ultimi dati comunicati dall'Enea relativi al mese di dicembre 2023: 104.856 edifici condominiali hanno maturato un totale di investimenti pari a circa 64,47 miliardi di euro, di cui ammessi a detrazione circa 64 miliardi di euro. Il totale dei lavori realizzati è pari a 54,33 miliardi di euro, che corrisponde all'84,9%. Questo sta a significare che al 31 dicembre 2023 per gli edifici condominiali mancava ancora da realizzare circa il 15% dei lavori ammessi a detrazione, per un importo di circa 10 miliardi di euro. Sempre sulla base dei dati Enea, il totale dei lavori realizzati ammessi a detrazione per gli edifici unifamiliari è pari al 94,6%, per un importo pari a circa 26 miliardi di euro, e al 95,8% per le unità immobiliari funzionalmente indipendenti, per un importo pari a circa 10,74 miliardi di euro.

Sebbene non siano state accolte le due soluzioni alternative proposte da più parti, per consentire una conclusione ordinata della misura, limitando al massimo le conseguenze che il passaggio dalla detrazione del 110% o del 90% a quella del 70% avrebbe comportato, nel provvedimento in esame all'art. 1 vengono indicate due soluzioni.

In particolare, il comma 1 dell'articolo 1 introduce una misura di salvaguardia per chi non ha terminato gli interventi rientranti nella disciplina del c.d. superbonus e per i quali sia stata esercitata l'opzione dello sconto in fattura o della cessione del credito di cui all' art. 121 del D.L. n. 34/2020 (Decreto Rilancio). In questo caso la norma prevede che le detrazioni spettanti per gli interventi di superbonus, sulla base di stati di avanzamento dei lavori effettuati fino al 31 dicembre 2023 (minimo del 30%), non sono oggetto di recupero da parte dell'Agenzia delle Entrate in caso di mancata ultimazione degli interventi, anche nel caso in cui non sia stato realizzato il miglioramento delle due classi energetiche prescritto. Resta fermo il necessario rispetto di tutti gli altri requisiti che danno diritto alla detrazione, in mancanza dei quali l'Agenzia delle Entrate provvede al recupero dell'importo corrispondente alla detrazione non spettante.

Tale soluzione sicuramente risponde all'obiettivo di non provocare ulteriori ripercussioni per i committenti in caso di mancata ultimazione dell'intervento, introducendo una sorta di garanzia per i beneficiari delle detrazioni; tuttavia non sembra idonea ad evitare e/o a risolvere eventuali contenziosi che potranno sorgere tra imprese, professionisti e condomini a causa del rallentamento o della sospensione dei cantieri. Inoltre, il mancato raggiungimento del miglioramento delle due classi energetiche previsto, appare piuttosto insoddisfacente e contrario agli obiettivi ed alla *ratio* sottesi al Decreto Rilancio.

Si segnala un ulteriore aspetto che è opportuno valutare e disciplinare in sede di conversione del Decreto: la sanatoria fiscale non tiene conto della complessa realtà tecnica che sta dietro al mondo dell'edilizia; in

altri termini i lavori non possono essere interrotti e lasciati a sé stessi incondizionatamente, in qualunque momento e in qualsiasi stadio, ed è altamente probabile che si renderanno comunque necessarie alcune opere di completamento nel 2024 i cui costi non potranno rientrare nel Superbonus, qualora dall'interruzione dei lavori nel 2023 derivi il mancato salto di classe energetica previsto dalle norme per accedere al Superbonus, e si decida di avvalersi della sanatoria in esame. Se, per esempio, prima dell'interruzione del cantiere il cappotto termico sia stato applicato solo su metà della facciata, a prescindere dal fatto che tale opera risulterà antiestetica, il committente dovrà comunque portarla a termine almeno fino al punto in cui si scongiuri la presenza di “ponti termici” o di squilibri igrotermici incompatibili con le norme sul risparmio energetico. Se gli interventi fossero, invece, di tipo strutturale, come il rifacimento della copertura e il rinforzo delle fondazioni, aver ultimato la sola copertura, ad esempio, potrebbe non garantire le condizioni minime di sicurezza necessarie raggiungibili intervenendo anche sulle fondazioni.

Chi sceglie di avvalersi della sanatoria offerta dal nuovo Decreto deve necessariamente fare un SAL (stato di avanzamento dei lavori) e redigere una contabilità degli interventi al 31 dicembre 2023, per cristallizzare i lavori che possono beneficiare del 110%. Le opere da eseguire dopo tale data, qualora dall'interruzione dei lavori nel 2023 derivi il mancato salto di classe energetica previsto dalle norme per accedere al Superbonus, potranno semmai beneficiare dei *bonus* ordinari, anche se la nuova disposizione non specifica nulla a tale riguardo. In tal senso in sede di conversione auspichiamo un chiarimento da parte del Parlamento, volta a disciplinare questo aspetto.

Con il secondo comma dell'art. 1, viene prevista l'erogazione di un contributo a favore dei soggetti con reddito di riferimento non superiore a 15.000,00 euro (ai sensi del comma 8-bis.1, art. 119 del Decreto Rilancio), che eseguono gli interventi agevolati sui condomini, per le spese sostenute dal 1° gennaio 2024 al 31 ottobre 2024, a condizione che entro la data del 31 dicembre 2023 sia stato raggiunto uno stato di avanzamento dei lavori non inferiore al 60%. Allo stato non si conosce ancora l'entità, i criteri e le modalità di erogazione di questo contributo, che saranno fissati, nei limiti delle risorse disponibili, in un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del Decreto Legge. Si segnala che sul Fondo c.d. “povertà” creato nel 2022 con il decreto Aiuti-*quater* al momento ci sono circa 16.441.000,00 euro essendo stati impiegati circa 3.559.000,00 euro.

Il contributo per coprire almeno una parte della differenza tra vecchia e nuova detrazione spetterà, dunque, a tutti coloro che hanno un “reddito di riferimento” determinato sulla base di un “quoziente familiare”, inferiore alla soglia di 15 mila euro: un parametro preannunciato dal Governo fin dalla campagna elettorale e dapprima inserito nel decreto Aiuti-*quater*, con riferimento ai criteri di accesso ai

*bonus* fiscali per le ristrutturazioni, e in particolare il Superbonus. In attesa della riforma complessiva dell'Irpef, il Governo ha voluto dare da subito un segnale volto a sostenere e favorire le famiglie, specie quelle numerose, con più figli, o quelle con disabili, mediante una riduzione del valore economico del nucleo. Non è certamente questa la sede per soffermarsi sulla differenza tra i due strumenti di rilevazione del reddito ISEE e quoziente familiare; tuttavia, Confprofessioni, pur apprezzando e condividendo l'obiettivo di tutelare le fasce più deboli, continua ad evidenziare che un primo limite di questo parametro riguarda il fatto che in Italia, oggettivamente, i nuclei familiari non sono numerosi e quindi il nuovo indicatore favorirebbe poche famiglie e, al contrario, ne penalizzerebbe molte, che si vedrebbero limitare il contributo previsto per coprire almeno una parte della differenza tra vecchia e nuova detrazione.

L'articolo 2 del Decreto Legge 212/23, relativo alla possibilità di esercitare le opzioni dello sconto in fattura o della cessione del credito in luogo delle detrazioni fiscali relative agli interventi effettuati nei comuni dei territori colpiti da eventi sismici, ha generato confusione e preoccupazione per la difficoltà di interpretazione della disposizione stessa. Relativamente agli interventi effettuati nei comuni dei territori colpiti da eventi sismici, ai fini della possibilità di esercitare le opzioni dello sconto in fattura o della cessione del credito, viene "posto un termine", prevedendo che le opzioni si applicano esclusivamente agli interventi di demolizione e ricostruzione degli edifici per i quali è stato presentato il titolo abilitativo per l'esecuzione dei lavori anteriormente alla data di entrata in vigore del Decreto Legge.

Invariata, invece, dovrebbe rimanere la possibilità di utilizzo della cessione del credito, ovvero dello sconto in fattura per tutte le tipologie di interventi effettuati su immobili danneggiati dagli eventi sismici successivi al 1° aprile 2009, nonché in relazione a immobili danneggiati dagli eventi meteorologici verificatisi a partire dal 15 settembre 2022 per i quali è stato dichiarato lo stato di emergenza (come disciplinato dall'art. 2, comma 3-*quater*, del decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11). A tal fine riteniamo opportuno intervenire in sede di conversione, confermando la previsione e l'applicazione di tale ultima disposizione, in linea con quanto sostenuto e diffuso in una nota del Commissario Straordinario Ricostruzione Sisma 2016, Guido Castelli, pubblicata sul Sito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

### **Prospettive per il futuro**

In linea generale, al di là di questo intervento normativo che agisce nell'immediato sui cantieri rallentati o sospesi, riteniamo che sarebbe opportuno mettere mano ad una **revisione complessiva del sistema di detrazioni fiscali nel settore dell'edilizia, eventualmente accorpando tutti i *bonus*** (attualmente davvero tanti e con normative eterogenee sorte in epoche diverse) **sotto un'unica detrazione fiscale di portata inferiore. In questa direzione, si potrebbe valutare la possibilità di**

trasformare il *bonus* in “credito d’imposta” per compensare altri debiti fiscali in un arco temporale più lungo, o rimodulando gradualmente i meccanismi, con modalità di incentivazione differenziata, in base alle classi energetiche almeno per raggiungere la classe energetica D, ed alle classi di rischio delle costruzioni.

È, comunque, importante ed imprescindibile prevedere una partecipazione parziale alle spese da parte del committente, in modo da comportare essenzialmente una calmierazione dei prezzi, con la possibilità di procedere con le lavorazioni senza l’affanno delle scadenze fissate, e quindi con la possibilità anche di procedere con maggiori controlli e verifiche. Porre a carico dei singoli una parte delle spese (anche se secondo una limitata percentuale) consente infatti di introdurre un freno al proliferare di situazioni di incremento ingiustificato dei costi di intervento che si sono verificati sino a questo momento.

In un’ottica di stabilizzazione delle misure, sarebbe importante definire un sistema di norme chiare e di facile interpretazione ed applicazione da parte degli operatori economici e dei cittadini beneficiari, evitando, in particolare, modifiche della disciplina troppo ravvicinate alle scadenze. Tale risultato potrebbe essere raggiunto anche attraverso l’**elaborazione di un Testo Unico** che generi una semplificazione della documentazione da produrre per accedere ai *bonus* fiscali in materia di riqualificazione energetica e recupero edilizio. Bisognerebbe, altresì, standardizzare le tipologie di intervento e individuare chiaramente gli ambiti oggettivi e soggettivi di applicazione, ai fini di una maggiore chiarezza sull’applicabilità delle misure agevolative e di una riduzione dei tempi di rilascio delle autorizzazioni necessarie per gli interventi agevolati.

### **L’impatto dei *bonus* edilizi nel medio-lungo periodo**

In ultimo, anche in considerazione della Direttiva Ue sull’efficientamento energetico degli edifici, riteniamo necessario fare chiarezza su un aspetto fondamentale. **L’impatto dei *bonus* e del sistema di detrazioni fiscali nel settore dell’edilizia andrebbe valutato oggettivamente, realisticamente e concretamente, prendendo in considerazione non il solo calcolo dell’impatto sulla spesa pubblica, ma anche le ripercussioni economiche e sociali, di medio-lungo periodo, che hanno generato e potranno generare una serie di esternalità positive.**

Negli ultimi due anni, i crediti d’imposta nel settore delle costruzioni (Superbonus 110%, Eco-bonus, Sisma-bonus, Bonus facciate, Bonus ristrutturazioni) hanno generato una lunga serie di esternalità positive. Innanzitutto, hanno certamente prodotto effetti positivi in termini di efficienza energetica e sostenibilità ambientale, consentendo un risparmio energetico che determina una riduzione dei consumi e delle emissioni di CO<sub>2</sub>, così contribuendo alla riduzione dell’impatto ecologico del patrimonio edilizio

italiano. In secondo luogo, hanno avuto il pregio di incentivare e sostenere il rinnovamento del vetusto e inefficiente patrimonio edilizio del nostro Paese, mettendo in atto un virtuoso processo di rigenerazione urbana e territoriale, anche in funzione della transizione ecologica. Infine, hanno certamente portato all'attenzione di cittadini e famiglie il tema dell'efficientamento energetico degli edifici privati, oggi strategico anche a seguito della crisi energetica e dell'aumento dei costi delle bollette.

Sotto il profilo economico, gli investimenti hanno attivato un massiccio valore della produzione nella filiera delle costruzioni e dei servizi tecnici connessi; ne è poi derivato un incremento della produzione nei settori dell'indotto delle costruzioni, che ha sostenuto, in parte, la ripresa economica post pandemica. Inoltre, vi è il cosiddetto "effetto fiscale indotto": in base ai dati diffusi dall'Agenzia delle Entrate, la consistente spesa in *bonus* edilizi ha generato un rilevante ritorno in termini di gettito fiscale per lo Stato contribuendo considerevolmente alla dinamica espansiva delle entrate tributarie degli ultimi due anni. Infine, non si può trascurare l'impatto positivo sotto il profilo occupazionale, sia in termini di occupati diretti, nel settore edile e dei servizi tecnici, che indiretti.

A tale proposito, riteniamo che debba essere fatta chiarezza anche sui dati, sul ritorno economico e sulla metodologia seguita per analizzare le stime sugli effetti finanziari delle misure in commento. La sensazione è che le Relazioni Tecniche di accompagnamento ai diversi provvedimenti in materia, abbiano effettuato una stima estremamente prudentiale. Sicuramente sono stati sottostimati gli effetti positivi, in termini di ritorno economico, di crescita del PIL, di crescita del settore edile e di tutto l'indotto, che gli interventi di Superbonus 110% e gli altri *bonus* edilizi hanno generato.

Inoltre, l'attuale fase storica impone la massima sensibilità verso le tematiche dell'efficientamento energetico: occorre infatti farsi trovare pronti alle regole che l'Unione Europea intende imporre con la nuova Direttiva Europea sulle Prestazioni Energetiche degli Edifici (EPBD, *Energy performance of buildings directive*). La nuova direttiva ha il duplice obiettivo di ridurre le emissioni nocive del 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 e di raggiungere le emissioni zero entro il 2050. Un obiettivo particolarmente sfidante per l'Italia poiché si stima che nel nostro Paese circa 1,8 milioni di edifici residenziali sul totale di 12 milioni rientrino tra gli edifici più energivori (con classe energetica G), mentre il Superbonus 110% ha riguardato sino ad ora meno di 500 mila edifici. Secondo uno studio di Nomisma, il costo del recepimento della direttiva sarà pari al 40% in più rispetto al Superbonus 110%, per un totale di 35 miliardi di euro all'anno. È evidente come sia impensabile raggiungere gli obiettivi fissati dall'Unione Europea senza un sistema di incentivi, di misure stabili e di strumenti finanziari efficienti, che possano contribuire alla realizzazione delle opere di efficientamento energetico con una prospettiva di lungo termine. Ed in questa fase così delicata i liberi professionisti assumono, dunque, il ruolo di facilitatori della transizione ecologica: molteplici aree professionali sono in prima linea, da un lato, per la

progettazione e, dall'altro lato, per la certificazione dei lavori a garanzia della legalità e della sicurezza collettiva. Il loro contributo consente la massima valorizzazione del ruolo proattivo dei cittadini e delle imprese, quali attori della transizione ecologica in piena attuazione del principio di sussidiarietà.

### **Conclusioni**

Affrontata e risolta la situazione di emergenza connessa alla situazione dei cantieri rallentati o sospesi e dei crediti incagliati, invitiamo, pertanto, a **non disperdere i risultati sino a questo momento conseguiti in termini di rilancio del settore edile e dell'intera economia del Paese**, e di sfruttare appieno il potenziale in termini di crescita economica attivato con il Superbonus 110% e con le altre detrazioni edilizie, contribuendo, parallelamente, ad una riqualificazione edilizia ed energetica, in linea con il valore della sostenibilità ambientale ed in un'ottica prospettica funzionale al rafforzamento degli obiettivi di decarbonizzazione del settore, puntando ad avere un parco immobiliare a emissioni zero.