

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COSTRUTTORI EDILI

**Decreto-legge 29 dicembre
2023, n. 212, 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**

DDL 1630/C

**Audizione Ance
Commissione Finanze
della Camera**

16 gennaio 2024

VALUTAZIONI GENERALI

Il Decreto-Legge 212/2023 interviene sulla disciplina del Superbonus con l'obiettivo di trovare una soluzione per i contribuenti che avessero interventi in corso di realizzazione alla data del 31 dicembre 2023.

Fortemente richiesto dall'Ance, il provvedimento avrebbe dovuto permettere, a chi avesse in corso un intervento in avanzato stato di realizzazione, di poterlo ultimare entro 2/3 mesi, usufruendo dell'aliquota del 110%. In questo modo, quegli interventi che fossero stati rallentati dalle ricorrenti difficoltà nella cessione dei crediti, dovute ai continui cambi normativi degli ultimi mesi, avrebbero potuto concludersi ordinatamente, evitando contenziosi tra condomini-committenti e imprese, e scongiurando pericolosi blocchi dei lavori, che avrebbero potuto costituire una minaccia patrimoniale a carico delle famiglie per il recupero, da parte dell'Agenzia delle Entrate, dei crediti già loro concessi.

La soluzione individuata dal Governo contiene invece solo una sanatoria che permette ai contribuenti di mantenere gli incentivi fruiti sino al 31 dicembre 2023 anche in caso di mancata conclusione dei lavori.

In particolare, a favore di tutti i soggetti e relativamente a tutti gli interventi agevolati con il Superbonus (al 110% o al 90%), per i quali si è optato per la cessione del credito o per lo sconto in fattura, viene previsto che non si decade dall'agevolazione fruita in relazione ai lavori eseguiti sino al 31 dicembre 2023 (e quindi la stessa non sarà oggetto di recupero da parte dell'Agenzia delle Entrate), anche qualora i medesimi interventi non vengano ultimati e anche se non si riesca a garantire il miglioramento di due classi energetiche.

Il decreto non riduce quindi in nessun modo il problema delle famiglie e delle imprese e la soluzione individuata rischia piuttosto di favorire l'abbandono dei cantieri e le opere incompiute.

In base agli ultimi dati del monitoraggio ENEA-MASE, a fronte di circa 10 miliardi di euro di lavori da terminare nei condomini, è possibile stimare in 40.000 il numero di cantieri condominiali incompiuti, per un totale di circa 350.000 famiglie coinvolte e un valore dei contratti pari a 28 miliardi di euro.

Con questo provvedimento, non solo i lavori avviati rischiano di non essere conclusi ma **si acuisce fortemente il rischio di decine di migliaia di contenziosi tra condomini e imprese e viene reso vano lo sforzo compiuto dallo Stato per finanziare un sistema di incentivi** volto ad efficientare il patrimonio edilizio esistente.

Senza contare che **le misure adottate favoriscono comportamenti scorretti diretti ad acquisire incentivi fiscali consistenti**, senza garantire l'effettivo raggiungimento dell'obiettivo sotteso al riconoscimento del Superbonus.

Il decreto rischia quindi di produrre solo scheletri urbani con cantieri fermi e tribunali intasati, premiando i furbi che hanno intascato fondi pubblici senza finire i lavori.

Per le **famiglie a basso reddito**, la norma rimanda allo Fondo per gli incapienti per l'erogazione di uno specifico contributo. Tale previsione normativa rischia seriamente di rimanere inattuata, visto che la disponibilità finanziaria dello strumento, ad oggi, è assai limitata (si parla di una dotazione complessiva di circa 16 milioni, pari allo 0,16% dei lavori ancora da concludere).

È, invece, **necessario garantire una chiusura ordinata dei cantieri in corso**, salvaguardando anche l'obiettivo del miglioramento energetico e sismico dei fabbricati interessati dai lavori.

A tal fine, **l'Ance ha individuato due ipotesi di integrazione delle nuove disposizioni, tra loro alternative, finalizzate ad ottenere:**

1. una **proroga del Superbonus per le spese sostenute sino al 29 febbraio 2024, riconoscendo la stessa percentuale** di detrazione riconosciuta **al 31 dicembre 2023 (110% o 90%**, a seconda della data della delibera assembleare e della presentazione della CILAS) per interventi, sia "trainanti" che "trainati":

- effettuati su condomini, o su edifici composti da massimo 4 unità e interamente posseduti da una persona fisica,
 - per i quali è stata esercitata l'opzione per la cessione del credito o per lo sconto in fattura,
 - realizzati, al 31 dicembre 2023, per almeno il 60% dell'intervento complessivo.
2. **oppure**, la **possibilità di emissione di un SAL straordinario al 29 febbraio 2024**, così da far rientrare nel Superbonus al 110% (o al 90%) tutti i lavori realizzati entro tale data e con possibilità di optare per la cessione del credito o per lo sconto in fattura, anche se il SAL non raggiunge le percentuali minime previste dalla norma (30%, 30% e 40%).

Consentire di chiudere ordinatamente l'esperienza del Superbonus, attraverso l'emissione di un SAL straordinario o la concessione una mini proroga di poche settimane solo ed esclusivamente per concludere i cantieri con un elevato stato di avanzamento permetterebbe, secondo le stime dell'Ance, di **salvare circa 25.000 cantieri e più di 220.000 famiglie**.

E' opportuno, inoltre, **salvaguardare tutte quelle operazioni relative ai piani di recupero all'interno delle zone sismiche** che finora, con il DL n. 11/2023, hanno beneficiato della possibilità di utilizzare le opzioni per la cessione del credito e lo sconto in fattura avendo come unica condizione l'approvazione definitiva del piano di recupero (ad esempio con delibera del consiglio comunale).

Al riguardo si propone di mantenere come unica condizione per accedere alle opzioni suddette il momento dell'approvazione del piano di recupero.

In alternativa, si potrebbe fare riferimento all'**avvenuta sottoscrizione (tra privato ed ente pubblico) della convenzione urbanistica o accordo similare** che precede sempre, in queste operazioni, la presentazione del titolo edilizio. E' proprio con questo atto che di fatto le parti si assumono gli **obblighi per l'esecuzione dell'intervento edilizio**.

SUPERBONUS PER LAVORI IN CORSO AL 31 DICEMBRE 2023 (ART.1)

L'art.1 del DL in commento prevede, a favore di tutti i soggetti e relativamente a tutti gli interventi agevolati con il Superbonus (al 110% o al 90%), per i quali si è optato per la cessione del credito o per lo sconto in fattura in base a SAL emessi sino al 31 dicembre 2023, che non si decada dall'agevolazione fruita in relazione ai lavori eseguiti sino al 31 dicembre 2023 (e quindi la stessa non sarà oggetto di recupero da parte dell'Agenzia delle Entrate), anche qualora i medesimi interventi non vengano ultimati e anche se non si riesca a garantire il miglioramento di due classi energetiche (art.1, co.1).

In ogni caso, resta fermo il rispetto di tutti gli altri requisiti che danno diritto alla detrazione, in mancanza dei quali l'Agenzia delle Entrate provvede comunque al recupero dell'importo corrispondente alla detrazione non spettante.

Viene, poi, previsto un contributo a favore delle persone fisiche con un reddito di riferimento non superiore a 15.000 euro (calcolato come "quoziente familiare") e che, entro il 31 dicembre 2023, abbiano raggiunto uno stato di avanzamento dei lavori non inferiore al 60%. Tale contributo servirà, per gli stessi soggetti, a coprire il differenziale tra l'agevolazione al 110% o 90% e quella al 70% spettante nel 2024, con riferimento alle spese sostenute dal 1° gennaio al 31 ottobre 2024 (art.1, co.2).

Il contributo offerto dal Governo è a valere sul fondo istituito dall'articolo 9, comma 3, del decreto-legge 18 novembre 2022, n. 176, nei limiti delle risorse disponibili. Con decreto del MEF verranno stabilite, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore decreto-legge, i criteri e le modalità per la fruizione.

La relazione tecnica al Decreto quantifica le risorse residue del fondo in 16.441.000 euro. Queste risorse serviranno, quindi, a integrare l'aliquota del beneficio a vantaggio delle famiglie più bisognose.

Valutazione - Negativa

Il nuovo assetto delineato dal Governo per risolvere la questione degli interventi ancora in corso al 31 dicembre 2023 non è condivisibile, perché rende legittima, oltre che agevolabile (nella misura del 110% o del 90%), la mancata conclusione dei lavori, vanificando, di fatto, l'obiettivo dello stesso beneficio fiscale, volto alla riqualificazione degli edifici in chiave energetica ed antisismica.

Ciò con il rischio di incentivare, in questa fase, comportamenti speculativi per accedere agli incentivi nelle percentuali maggiorate.

Invece, **le soluzioni proposte dall'ANCE, tra loro alternative, puntano ad una chiusura ordinata dei cantieri in corso, salvaguardando anche l'obiettivo del miglioramento energetico e sismico dei fabbricati interessati dai lavori.** Si ritiene, infatti, necessario consentire la conclusione di quegli interventi che hanno subito rallentamenti legati alla difficoltà nella cessione dei crediti, dovuta ai continui cambi normativi degli ultimi mesi, scongiurando pericolosi blocchi dei lavori in gran parte già realizzati al 31 dicembre 2023.

A tale scopo, con la **prima proposta, s'intende riconoscere una mini-proroga del Superbonus sino al 29 febbraio 2024, nella stessa percentuale di detrazione riconosciuta al 31 dicembre 2023 (110% o 90%, a seconda della data della delibera assembleare e della presentazione della CILAS) per gli interventi, sia "trainanti" che "trainati":**

- effettuati su condomini, o su edifici composti da massimo 4 unità e interamente posseduti da una persona fisica,
- per i quali è stata esercitata l'opzione per la cessione del credito o per lo sconto in fattura,
- **realizzati, al 31 dicembre 2023, per almeno il 60% dell'intervento complessivo.**

La **proposta alternativa** riguarda, invece, la **possibilità, solo per gli interventi condominiali o su "mini condomini in monoproprietà", di esercitare le opzioni per la cessione del credito e lo sconto in fattura per tutti i lavori realizzati entro il 29 febbraio 2024, certificati da un SAL "straordinario" da emettere necessariamente entro tale data,** anche laddove, sempre alla medesima data, non sia stata ancora raggiunta la percentuale prevista per i singoli SAL dall'articolo 121 comma 1-bis, del DL 34/2020 (30%, 30% e 40%).

Ciò consentirebbe di garantire l'applicazione dell'agevolazione nella misura del 110% (o del 90%) a tutti i lavori effettivamente eseguiti entro febbraio 2024, **favorendo così la prosecuzione e il termine dei lavori entro tale data.**

Per quanto riguarda, poi, il contributo offerto dal Governo, diretto ad integrare l'aliquota del beneficio a vantaggio delle famiglie più bisognose, si ritiene che lo stesso abbia un impatto molto limitato, considerando che, al 31 dicembre 2023, erano ancora in corso di realizzazione circa 10 miliardi di investimenti.

MISURE SU CESSIONE DEL CREDITO E SCONTO IN FATTURA IN CASO DI PIANI DI RECUPERO (ART.2, co.1)

Viene modificata e circoscritta la deroga al blocco della cessione del credito e dello sconto in fattura prevista dal DL 11/2023 in caso di piani di recupero in zone sismiche 1, 2 e 3.

In particolare, tale norma prevedeva la possibilità di continuare a fruire della cessione del credito o dello sconto in fattura per gli interventi, relativi alle zone sismiche 1, 2 e 3, compresi in piani di recupero o di

riqualificazione urbana comunque denominati che, al 17 febbraio 2023, risultavano approvati dalle amministrazioni comunali.

Con l'intervento del DL 212/2023, la possibilità di optare per la cessione del credito o per lo sconto in fattura viene limitata agli interventi di demolizione e ricostruzione per i quali, in data antecedente a quella dell'entrata in vigore del DL, risulti presentata la richiesta del titolo abilitativo.

Per il resto, la disciplina delle deroghe al blocco della cessione/sconto dettata dal DL 11/2023 non subisce modifiche, per cui per i fabbricati danneggiati dagli eventi sismici verificatisi dal 1° aprile 2009, le suddette opzioni continuano ad operare sino al 2025 senza condizioni (art.2, co.3-quater, DL 11/2023).

Anche per i condomini le opzioni sono confermate in presenza di delibera assembleare e CILAS ante 17 febbraio 2023 (ovviamente nel rispetto del décalage al 70% nel 2024 e al 65% nel 2025).

Valutazione - Negativa

Con la modifica apportata è stato introdotto un ulteriore limite per poter usufruire della cessione o sconto in fattura: piano approvato entro il 17 febbraio 2023 e titolo edilizio per gli interventi di demolizione e ricostruzione presentato prima dell'entrata in vigore del decreto-legge (ossia prima del 30 dicembre 2023). Tale modifica oltre ad essere fortemente restrittiva comporta una **applicazione retroattiva eccessivamente sbilanciata e non rispettosa dei canoni di legittimità**.

Il rischio della modifica apportata dal nuovo decreto-legge è, infatti, quello di bloccare alcune iniziative in corso sulle quali ad esempio su un'area era stato approvato un piano di recupero ma ancora non si era presentato il titolo edilizio. Le operazioni ricadenti in piani di recupero o comunque nei piani attuativi in genere sono, infatti, più lunghi degli interventi diretti e, pertanto, ci possono essere casi in cui il titolo non è ancora stato presentato. In tal modo si limita fortemente il legittimo affidamento che gli interessati hanno maturato durante tutta la vigenza di una norma che chiaramente faceva riferimento a determinati presupposti.

A tale scopo, con la **prima proposta** si propone di lasciare inalterata la parte del provvedimento dove viene specificato che, il regime della deroga indicato in premessa, vale solo per gli interventi di demolizione ricostruzione e di eliminare il riferimento alla necessità che il titolo edilizio sia stato presentato prima dell'entrata in vigore del decreto-legge 212/2023.

In alternativa si potrebbe lasciare inalterata la parte del provvedimento dove viene specificato che, il regime della deroga indicato in premessa, vale solo per gli interventi di demolizione ricostruzione e di sostituire il riferimento alla richiesta di titolo edilizio con quello della **stipula della convenzione urbanistica, o accordo simile, che contiene com'è noto la disciplina degli adempimenti a carico dei soggetti esecutori del piano attuativo**. Conseguenzialmente il termine di riferimento viene sostituito con quello dell'entrata in vigore della legge di conversione del decreto.

Si evidenzia che nell'ambito di tale convenzione è oltretutto indicato anche il termine per la richiesta dei relativi titoli edilizi. In tal senso la proposta emendativa risponde anch'essa alla ratio della modifica introdotta dal DL n. 212/2023 consistente nella necessità di individuare un momento temporale tale da rendere concreto il legittimo affidamento da parte dei soggetti interessati. Infatti, occorre evidenziare che, se già la stessa approvazione del piano di recupero è tale da ingenerare nei privati un legittimo affidamento circa la volontà dell'Amministrazione di consentire la effettiva realizzazione degli interventi stessi, lo è ancor di più il momento in cui si definiscono le pattuizioni tra ente pubblico e soggetto privato.

Inoltre, si coglie l'occasione, con entrambe le proposte, per integrare il testo normativo con un comma aggiuntivo con il quale è fornita una interpretazione autentica rispetto ad alcune previsioni contenute nel DL 11/2023 che stanno creando a livello applicativo alcune divergenti interpretazioni.

SUPERBONUS IMMOBILI TERREMOTATI (ART.2, co.2)

Sempre l'art.2, del decreto prevede poi, al comma 2, che per gli interventi riguardanti gli edifici danneggiati da eventi sismici verificatisi dal 1° aprile 2009 avviati successivamente all'entrata in vigore del DL, debbano essere stipulati, entro un anno dalla conclusione di tali lavori, contratti assicurativi a copertura dei danni cagionati ai relativi immobili da calamità naturali ed eventi catastrofali verificatisi sul territorio nazionale. Le modalità di attuazione di tale misura sono stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro delle imprese e del made in Italy.

MODIFICHE AL BONUS BARRIERE ARCHITETTONICHE (ART.3)

Il bonus al 75% per la rimozione delle barriere architettoniche viene fortemente limitato sotto il profilo oggettivo e nelle modalità di fruizione, potendo essere utilizzato solo come detrazione e non più sottoforma di cessione del credito o sconto in fattura, se non per gli interventi condominiali e per i soggetti a basso reddito.

In particolare, viene previsto che:

- per le spese sostenute a decorrere dal 30 dicembre 2023 (data di entrata in vigore del DL) e sino al 31 dicembre 2025, pagate con bonifico parlante, la detrazione al 75% spetta per interventi volti all'eliminazione delle barriere architettoniche aventi ad oggetto esclusivamente scale, rampe, ascensori, servoscala e piattaforme elevatrici (non spetta più per infissi, sanitari etc);
- a partire dal 1° gennaio 2024 non è più ammesso esercitare le opzioni per la cessione del credito o per lo sconto in fattura, salvo che per i condomini, in relazione a interventi su parti comuni di edifici a prevalente destinazione abitativa e per le persone fisiche, in relazione a interventi su edifici unifamiliari o unità abitative site in edifici plurifamiliari, a condizione che il contribuente sia titolare di diritto di proprietà o di diritto reale di godimento sull'unità immobiliare, che la stessa unità immobiliare sia adibita ad abitazione principale e che il contribuente abbia un reddito di riferimento non superiore a 15.000 euro (determinato come quoziente familiare). Tale requisito reddituale non si applica se nel nucleo familiare del contribuente è presente un soggetto in condizioni di disabilità accertata ai sensi dell'art. 3 della legge 104/1992.

Viene mantenuta la disciplina previgente, in termini sia di lavori agevolati, sia di possibilità di accedere alla cessione del credito ed allo sconto in fattura, qualora al 30 dicembre 2023 (data di entrata in vigore del DL 212/2023):

- risulti presentata la richiesta del titolo abilitativo, ove necessario;
- per gli interventi per i quali non è prevista la presentazione di un titolo abilitativo, siano già iniziati i lavori, oppure, nel caso in cui i lavori non siano ancora iniziati, sia già stato stipulato un accordo vincolante tra le parti per la fornitura dei beni e dei servizi oggetto dei lavori e sia stato versato un acconto sul prezzo.

Valutazione

Le limitazioni introdotte sull'applicazione del cd "*Bonus barriere architettoniche*" non tengono in debita considerazione l'obiettivo stesso dell'incentivo, che intendeva adeguare il patrimonio esistente verso un modello di accessibilità ed utilizzabilità degli spazi, a beneficio del miglioramento della qualità della vita per ogni individuo a prescindere dalla sua condizione, evitando così preventivamente qualsiasi forma di discriminazione della disabilità.

Sarebbe stato più opportuno intervenire sul sistema dei requisiti di accesso e introdurre maggiori controlli, in modo da evitare l'indebito utilizzo dell'agevolazione.