

A.C. 1630 – Questione pregiudiziale

QUESTIONE PREGIUDIZIALE

La Camera,

premessso che:

il decreto-legge in esame reca 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;

in particolare, l'articolo 1 prevede che le detrazioni relative a interventi edilizi oggetto di opzione di cui all'articolo 121, comma 1, del medesimo decreto-legge n. 34 del 2020, effettuati fino al 31 dicembre 2023, non sono oggetto di recupero in caso di mancata ultimazione dell'intervento agevolato, ancorché tale circostanza comporti il mancato soddisfacimento del requisito del miglioramento di due classi energetiche. Per i soli contribuenti con redditi inferiori a 15.000 euro, si prevede inoltre il riconoscimento di un contributo per le spese sostenute nell'anno 2024, a condizione che entro la data del 31 dicembre 2023 abbiano raggiunto uno stato di avanzamento dei lavori non inferiore al 60 per cento, nei limiti della dotazione finanziaria disponibili di cui all'articolo 9, comma 3, del decreto-legge n. 176 del 2022, pari a 16,4 milioni di euro;

l'articolo 2 introduce nuove limitazioni all'esercizio dell'opzione per la cessione o per lo sconto in luogo delle detrazioni fiscali per gli interventi effettuati nei comuni dei territori colpiti da eventi sismici, modificando la disciplina introdotta con il decreto-legge n. 11 del 2023. In dettaglio, si prevede che, a partire dalla data di entrata in vigore del decreto, la deroga al divieto di cessione trovi applicazione esclusivamente in relazione agli interventi comportanti la demolizione e la ricostruzione degli edifici per i quali, in data antecedente a quella di entrata in vigore del decreto, risulti presentata la richiesta di titolo abilitativo per l'esecuzione dei lavori edilizi, restringendo la portata applicativa della deroga vigente. Inoltre, si introduce un obbligo di stipula, entro un anno dalla conclusione dei lavori oggetto dei suddetti benefici, di contratti assicurativi a copertura dei danni cagionati ai relativi immobili da calamità naturali ed eventi catastrofici verificatisi sul territorio nazionale;

l'articolo 3, infine, reca modifiche alla disciplina del bonus per le barriere architettoniche. Anche in tal caso, si delimita ulteriormente l'ambito oggettivo di applicazione del contributo al dichiarato fine di «evitare ogni possibilità di comportamenti opportunistici». A riguardo, il bonus viene limitato agli interventi aventi ad oggetto scale, rampe e l'installazione di ascensori, servoscala e piattaforme elevatrici. Viene inoltre specificato che per usufruire della detrazione delle spese sostenute, i pagamenti devono essere effettuati con le modalità previste per le spese di cui all'articolo 16-bis del Tuir. Inoltre, si limita al 31 dicembre 2023 la deroga al blocco dell'esercizio delle opzioni di cessione e sconto che, a partire dal 1° gennaio 2024, saranno ammesse solo 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, salvo i casi in cui sia presente un soggetto in condizioni di disabilità accertata;

va innanzitutto evidenziato, ad avviso dei presentatori, il contrasto con l'articolo 77 della Costituzione in ragione della evidente assenza dei presupposti della necessità e dell'urgenza. Le disposizioni in esame, infatti, si sostanziano in revisioni sostanziali della disciplina vigente non giustificate da concrete ragioni di urgenza e necessità, che intervengono peraltro in merito a regole che lo stesso Governo ha introdotto pochi mesi prima nel corso del 2023 e che hanno il solo fine di restringere la portata applicativa

degli incentivi. Il requisito della necessità e dell'urgenza non sussiste nemmeno per la modifica di cui al comma 1 dell'articolo 1, finalizzata ad escludere il recupero dei bonus fruiti, considerato che l'intervento si sostanzia in una proroga che poteva essere attuata in altri provvedimenti, evitando l'ennesimo inutile ricorso alla decretazione d'urgenza; né sussistono necessità e urgenze di carattere finanziario dal momento che la stessa relazione tecnica al provvedimento evidenzia che «nelle previsioni del Bilancio dello Stato non sono ancora ascritti effetti di recupero in merito alle suddette fattispecie e, inoltre, in un'ottica prudentiale, gli oneri derivanti dall'agevolazione in esame considerano sempre la fruizione della misura per intero, ossia ipotizzando che i lavori vengano ultimati», escludendo effetti negativi in termini di gettito;

sempre sotto il profilo della legittimità costituzionale, le disposizioni del provvedimento in titolo, andando nuovamente a incidere con effetto immediato sulla normativa vigente, violano i principi del legittimo affidamento e minano alle fondamenta le ragioni della sua tutela. Nel nostro ordinamento il legittimo affidamento, sulla base delle elaborazioni della giurisprudenza e della dottrina, costituisce un principio fondamentale dell'azione di governo dell'amministrazione pubblica nei rapporti con il cittadino ed è declinato e riconosciuto nel principio di buona fede, al quale è improntato il rapporto tra il cittadino e la pubblica amministrazione, unitamente al principio di leale collaborazione;

è tesi prevalente che la buona fede sia principio cardine dell'ordinamento e concorra al rispetto del dovere costituzionale di solidarietà di cui all'articolo 2 della nostra Costituzione e in esso trovi copertura, nella parte in cui stabilisce che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità;

a tutela del principio dell'affidamento al cittadino deve essere garantita la possibilità di riporre fiducia nel perdurare di una condizione giuridica vantaggiosa prodotta dall'amministrazione;

nel caso delle disposizioni in esame, esse possono dirsi affette da ciò che è riconosciuto quale «retroattività impropria», che definisce quegli atti normativi che intervengono sulla durata e incidono sugli effetti futuri, con ciò incidendo sul legittimo affidamento dei soggetti interessati, i quali hanno maturato previsioni e assunto decisioni sulla base degli atti normativi previgenti;

l'utilizzo della decretazione d'urgenza, in questo caso, acuisce drammaticamente l'effetto retroattivo improprio, non consentendo, a causa dell'immediata entrata in vigore delle disposizioni, di adeguare al nuovo e impreveduto contesto le scelte compiute in forza delle norme previgenti;

l'inattesa quanto improvvisa introduzione di ulteriori restrizioni allo strumento della cessione e dello sconto nonché alla stessa disciplina sostanziale dei bonus edilizi a decorrere dal 2024 rilevano anche con riferimento all'articolo 3 della Costituzione, per violazione del principio di uguaglianza sostanziale, introducendo irragionevoli disparità di trattamento tra i contribuenti. Tale aspetto è evidente con particolare riferimento al contributo sulle spese 2024 e al bonus per le barriere architettoniche, per i quali si introduce un limite reddituale per nulla coerente con le finalità dell'intervento, nonché per l'obbligo generalizzato di stipula della polizza assicurativa a copertura dei danni cagionati ai relativi immobili da calamità naturali ed eventi catastrofali verificatisi sul territorio nazionale, che costituisce altresì un ulteriore aggravio economico ad esclusivo carico dei cittadini;

venendo allo stretto merito del provvedimento, le previsioni in esame concretizzano l'ennesima ingiustificata «ritorsione» del Governo nei riguardi di chi, in buona fede, ha creduto di potersi avvalere dei bonus edilizi, aggravando ulteriormente le già precarie condizioni economiche di migliaia di imprese e famiglie;

il tanto propagandato «provvedimento *ad hoc*» avrebbe dovuto risolvere il tema dei crediti incagliati e fornire concrete risposte alla richiesta, pervenuta a gran voce dalle associazioni di categoria e dagli addetti ai lavori nonché da una parte della stessa maggioranza di Governo, di una proroga del

superbonus 110 per cento, anche di pochi mesi, al fine di consentire il completamento degli interventi in essere senza perdere il beneficio atteso;

vale la pena ricordare l'impatto positivo che il superbonus e in generale i bonus edilizi qualificati (ecobonus e sisma-bonus) hanno avuto sulla tenuta economica del Paese grazie alla crescita registrata dal settore delle costruzioni e dell'impiantistica civile, proprio durante gli anni caratterizzati dalla grave crisi economica dovuta all'emergenza COVID-19, alla guerra in Ucraina e ai conseguenti rincari energetici e all'aumento del costo delle materie prime;

il settore edilizio ha rappresentato il principale motore di crescita negli ultimi due anni e ha occupato un terzo della crescita del PIL;

significativa è stata anche l'efficacia della misura sotto il profilo sociale e ambientale. Gli ultimi dati pubblicati da Enea certificano un risparmio sulla bolletta di oltre 3 miliardi di euro oltre alla riduzione di circa 6,5 milioni di tonnellate di CO₂,

delibera

di non procedere all'esame del disegno di legge n. 1630.

N. 1. Fenu, Santillo, Alifano, Lovecchio, Raffa, Francesco Silvestri.