



ESAME A.S. 1092

Conversione in legge del decreto-legge 29 marzo 2024, n. 39, recante misure urgenti in materia di agevolazioni fiscali di cui agli articoli 119 e 119-ter del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, altre misure urgenti in materia fiscale e connesse a eventi eccezionali, nonché relative all'amministrazione finanziaria

Audizione presso Commissione Finanze e Tesoro
Senato della Repubblica – 16 aprile 2024

RETE NAZIONALE DELLE PROFESSIONI DELL'AREA TECNICA E SCIENTIFICA

**CONSIGLIO NAZIONALE ARCHITETTI, PIANIFICATORI,
PAESAGGISTI E CONSERVATORI**

**FEDERAZIONE NAZIONALE DEGLI ORDINI DEI CHIMICI E DEI
FISICI**

**CONSIGLIO NAZIONALE DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI
FORESTALI**

**CONSIGLIO NAZIONALE GEOMETRI E
GEOMETRI LAUREATI**

CONSIGLIO NAZIONALE GEOLOGI

CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

**COLLEGIO NAZIONALE PERITI AGRARI E
PERITI AGRARI LAUREATI**

**CONSIGLIO NAZIONALE PERITI INDUSTRIALI E
PERITI INDUSTRIALI LAUREATI**

**CONSIGLIO DELL'ORDINE NAZIONALE
TECNOLOGI ALIMENTARI**

La Rete delle Professioni Tecniche e Scientifiche unisce nove Consigli Nazionali delle Professioni dell'area tecnica, rappresentativi di quasi 600.000 iscritti agli Ordini e Collegi territoriali, presenti ed attivi sull'intero territorio nazionale.

È fortemente impegnata in molteplici attività tese a ridurre il rischio sismico delle costruzioni e contestualmente a migliorarne l'efficienza energetica, mettendo a disposizione della comunità le approfondite competenze e conoscenze acquisite e la notevole esperienza maturata sia nel campo delle emergenze sismiche sia in quello degli interventi di miglioramento e adeguamento degli edifici.

Attualmente sta collaborando, nell'ambito di un tavolo tecnico presso il Ministero della Protezione Civile, all'elaborazione del Piano di Prevenzione Sismica, sulla base del lavoro già presentato, condiviso con importanti associazioni ed enti pubblici di rilevanza nazionale, tra cui INGV, ENEA, Con.Scienze, Copl, ANACI, AISSA, ISPRA, UNI, DIP.PROTEZIONE CIVILE.

Inoltre, sta elaborando, d'intesa con gli altri attori della filiera delle costruzioni, le modalità applicative della recente direttiva europea sull'efficientamento energetico delle costruzioni.

E' convinta che questi due obiettivi, nella nostra Nazione, siano fortemente connessi e debbano essere visti con una logica complessiva che tenda ad eseguire interventi coordinati.

Per quanto riguarda la vicenda del Superbonus, la RPT è convinta che il meccanismo degli incentivi fiscali, con le dovute correzioni e reso sostenibile per il bilancio dello Stato, debba costituire un elemento essenziale per l'esecuzione delle opere.

Pertanto, condivide la previsione, nel provvedimento in esame, di norme che prevedono l'introduzione, seppur tardiva, di un monitoraggio dei cantieri Superbonus in corso.

Esprime, di converso, perplessità per l'ennesimo intervento limitativo della disciplina del Superbonus e dei bonus in edilizia, con misure che intervengono anche retroattivamente, creando gravissimi problemi alle imprese, ai professionisti ed ai cittadini che stanno provando, con grandi sforzi e sacrifici, di completare le opere.

In particolare, appare fortemente penalizzante l'ulteriore limitazione sulla possibilità di optare per la cessione del credito e per lo sconto in fattura, nei casi in cui era ancora consentita in base a quanto previsto dall'art.2 del DL 11/2023, convertito in legge 38/2023, che intervengono anche su interventi in corso, coerenti con le deroghe introdotte lo scorso anno.

I nuovi vincoli impattano sia sui soggetti, come gli enti del terzo settore e gli IACP che potevano accedere alle opzioni per lo sconto in fattura e per la cessione del credito senza alcuna condizione, sia sugli altri, come i condomini, che potevano accedere alle suddette opzioni, in presenza di delibera assembleare, ove necessaria, e CILAS, o altro titolo abilitativo, presentato prima del 17 febbraio 2023.

Ma il provvedimento interviene anche sulla ricostruzione degli immobili danneggiati dal sisma e dagli eventi meteorologici del 2022, limitando l'accesso alle opzioni solo per alcune regioni e limitatamente alle risorse di un fondo appositamente istituito.

In particolare, per i soggetti che potevano ancora usufruire di queste modalità alternative di fruizione dei bonus, oltre al requisito della presentazione della CILAS, o della richiesta del titolo abilitativo entro il 17 febbraio 2023, viene ora imposta un'ulteriore condizione, legata al sostenimento di qualche "*spesa, documentata da fattura, per lavori già effettuati*" entro il 30 marzo 2024.

Così come scritta, la norma incide pesantemente sulla posizione di tutti quei soggetti che, pur avendo avviato i lavori, non avevano ancora sostenuto spese o ricevuto fatture al 30 marzo scorso, nonché di quelli che, a tale data, avevano già pagato acconti ma dovevano ancora iniziare l'intervento già concordato e autorizzato dal punto di vista edilizio-urbanistico.

Nello specifico, da un lato vengono colpite tutte le imprese esecutrici che, sulla base degli appalti a loro affidati e delle CILAS presentate, avevano comunque già provveduto ad effettuare le operazioni propedeutiche all'avvio degli interventi, concludendo accordi vincolanti per l'acquisizione di beni e servizi o con i professionisti e i tecnici coinvolti nell'operazione.

Dall'altro lato, il nuovo assetto riguarda anche tutti i beneficiari delle detrazioni che, pur avendo avviato i lavori al 30 marzo, non avevano ancora pagato alcuna spesa, in attesa di raggiungere la percentuale minima di esecuzione dei lavori (30%) richiesta dalla disciplina del Superbonus per l'emissione del primo SAL, funzionale allo sconto in fattura e alla cessione del credito.

Per tutti questi soggetti, viene oggi cancellata la possibilità di optare per la cessione del credito e per lo sconto in fattura, in relazione a lavori già autorizzati da provvedimenti edilizi validamente presentati da oltre 1 anno ed oggetto di pattuizione contrattuale, con previsione delle forme alternative di utilizzo dei bonus.

È evidente che la nuova normativa metterà a serio rischio l'equilibrio economico delle operazioni di recupero energetico ed antisismico dei fabbricati, provocando un nuovo blocco dei cantieri, a danno di famiglie e imprese, senza trascurare l'insorgere di contenziosi tra condomini e operatori economici nonché tra questi ultimi e i rispettivi fornitori.

Pur comprendendo l'intenzione del Governo di colpire le cd "CILAS dormienti", presentate da oltre un anno solo per conservare il diritto alla cessione del credito, occorre salvaguardare tutti i lavori per i quali, al 30 marzo, siano stati già assunti impegni di spesa riferibili ai contratti d'appalto stipulati anteriormente a tale data.

A tal fine, occorre intervenire su quanto previsto dall'art.1, comma 5 del DL, ammettendo le opzioni per la cessione del credito e per lo sconto in fattura anche se i lavori non siano stati materialmente avviati al 30 marzo 2024, ma a tale data siano state comunque sostenute spese o dai soggetti beneficiari o dalle imprese e fornitori per acquisire beni o servizi inerenti ai lavori da realizzare.

Per quel che riguarda, poi, gli interventi sugli immobili posti nei territori interessati dagli eventi sismici, appare necessario estendere la deroga, al momento prevista per il sisma de L'Aquila del 2009 e per quello

del Centro Italia del 2016, a tutti i territori colpiti, anche recentemente, da eventi sismici o alluvionali a partire dal 2009 (nelle regioni Emilia Romagna, Campania, Molise e Sicilia).

L'esclusione di alcuni territori dai fondi stanziati dal decreto va a colpire l'intero processo di ricostruzione di quei territori, considerato che molti interventi, seppur non avviati, erano stati comunque già programmati e resi fattibili proprio grazie alla possibilità di utilizzare questi strumenti alternativi alla detrazione. Così si rischia una pericolosa battuta d'arresto dei lavori, in zone in cui la ricostruzione in chiave antisismica rappresenta una priorità.

Inoltre, con l'obiettivo di prevedere un trattamento omogeneo tra le diverse regole che governano i diversi processi di ricostruzione dei territori, appare opportuno prevedere che la deroga prevista per gli interventi di ricostruzione sia garantita anche a quelli per i quali sia stata presentata la richiesta di contributo di ricostruzione, indipendentemente dalla presenza di un titolo abilitativo.

La disposizione attualmente prevista nel decreto in commento (art. 1, co. 3), infatti, penalizza quei territori nei quali alla domanda di contributo non è necessario allegare la documentazione per il rilascio del titolo edilizio.

Allo stesso modo, non si condividono le limitazioni per le ONLUS e gli Enti del terzo settore, per i quali, stante la scarsa capienza d'imposta, che non consente l'utilizzo dei bonus in forma di detrazione, il venir meno della facoltà di opzione per la cessione del credito e per lo sconto in fattura corrisponde, di fatto, all'eliminazione dell'incentivo.

Le nuove regole intervengono anche sul cd. *Bonus Barriere architettoniche* su cui era già intervenuto di recente il DL 212/2023, che, oltre a limitarne sensibilmente l'ambito applicativo, aveva già imposto un primo blocco alla possibilità di optare per la cessione del credito e per lo sconto in fattura per tutti i contribuenti, conservandolo solo per i condomini e per le unifamiliari adibite ad abitazioni principali.

Anche questi ultimi, adesso, vengono interessati dall'ulteriore stretta prevista dal DL 39/2024. Di fatto viene fortemente limitata la possibilità di utilizzare questo tipo di agevolazione per interventi con una riconosciuta valenza sociale.

Un altro profilo critico del Decreto Legge è rappresentato dall'eliminazione della "*remissione in bonis*" per l'invio tardivo delle comunicazioni di opzione per la cessione del credito e per lo sconto in fattura e, ancor peggio, dall'impossibilità di correggere errori effettuati in buona fede, contenuti in comunicazioni già inviate.

Anche queste misure pregiudicano il legittimo affidamento dei contribuenti, che contavano su un istituto ampiamente riconosciuto per porre in essere adempimenti tardivi, al fine di non incorrere nella decadenza dalle agevolazioni fiscali.

In merito, si rende necessaria una riflessione sulla possibilità di conservare il diritto ad una comunicazione tardiva della cessione del credito (es. in caso di ritardo nel rilascio di un'asseverazione o del visto di conformità, ove il contribuente aveva confidato sul fatto di poter inviare la comunicazione entro il 15 ottobre 2024), ovvero in presenza di errori formali che, sino al 29 marzo 2024, potevano essere corretti entro il 5 maggio 2024. In entrambe le ipotesi potrebbe conservarsi il diritto alla *remissione in bonis* per

un periodo limitato, decorrente dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

Pertanto, si chiede alla Commissione di procedere alle necessarie correzioni al provvedimento in ordine a quanto sopra evidenziato.

Ma è evidente che, al fine di avviare un processo di prevenzione sismica efficace, rispondente ad un'oggettiva esigenza di tutela sociale, che si ritiene non più procrastinabile, le azioni di mitigazione del rischio e di miglioramento della sicurezza del patrimonio edilizio devono essere conformate, gradualmente nel tempo, ad un Piano di esecuzione dei necessari interventi resi convenienti e sostenibili da un pacchetto integrato di provvedimenti, norme ed incentivi, tenuto stabile per tempi sufficientemente lunghi.

L'attuazione del piano di prevenzione sismica deve tener conto anche delle esigenze di efficientamento energetico degli edifici, in sintonia con le norme nazionali e europee vigenti in tale ambito, favorendo, laddove possibile, interventi congiunti ottimizzati.

Gli incentivi edilizi statali devono sostenere, in maniera integrativa dei costi, gli interventi, per un periodo sufficientemente lungo (almeno 25-30 anni) per ottenere risultati decisivi che interessino almeno il 90% delle costruzioni a maggior rischio sismico ed il 50% del resto, secondo criteri di priorità, e devono essere previsti nel bilancio dello Stato, indicando le modalità di uso.

GLI INCENTIVI EDILIZI – Per raggiungere questi obiettivi, gli incentivi edilizi sismici sono essenziali. La RPT ha proposto, unitamente alla filiera delle costruzioni, un quadro organico e sostenibile in cui collocare gli incentivi edilizi, con documenti trasmessi e illustrati in incontri ed audizioni parlamentari, indispensabili per favorire l'esecuzione degli interventi edilizi, ma anche l'adozione del Fascicolo del fabbricato elettronico ed il monitoraggio dinamico strutturale. Tali proposte, ovviamente, hanno tenuto conto dei recenti gravi problemi causati dagli incentivi ma anche delle positive esperienze nei casi di controlli affidati ai professionisti ordinistici e per le conoscenze ed esperienze conseguenti ai tanti interventi eseguiti, che possono dare importanti informazioni per utili e produttive modifiche normative tecniche ed amministrative.

Occorre comunque che, preliminarmente, lo Stato stabilisca la disponibilità economica nel suo bilancio da destinare al sostegno delle opere necessarie tenendo conto dei ritorni in termini di dei tassazione causati anche dalla produzione aggiuntiva e dai risparmi per la riduzione (ed eliminazione a completamento del piano) dei costi di ricostruzione e riparazione post-sisma, per i minori costi sanitari, etc.... Ciò limiterà gli interventi in relazione alla prefissata disponibilità e eliminerà i rischi di sfioramento. Ovviamente, sarà contestualmente importante, per avviare la "corsa" all'incentivo, di prevedere un tempo lungo – almeno 25/30 anni – per il sostegno dello Stato. Con la collaborazione delle categorie interessate (condomini, professionisti, imprese, etc.) sarà definito il tasso di detrazione fiscale consentito da integrare con mutui trentennali garantiti dallo Stato a tasso agevolato coerenti con la disponibilità annuale prevista.

Pertanto occorreranno, con le opportune priorità:

- programmazione pluriennale degli interventi incentivati con un piano industriale di lungo periodo (25/30 anni) con garanzia della sua sostenibilità finanziaria nell'ambito del bilancio dello Stato. Il tutto legato al conseguimento di specifici obiettivi di efficientamento/messa in sicurezza (2 classi energetiche; 1 classe sismica, salvo revisione metrica) a prescindere dall'individuazione delle tipologie e tecnologie connesse agli interventi;
- la normativa primaria dovrebbe limitarsi a fissare gli obiettivi generali ai fini dell'uso dell'incentivo come il miglioramento delle classi di efficienza e di rischio, demandando a normativa di carattere regolamentare la fissazione puntuale della tipologia di interventi e lasciando alla progettazione dei professionisti - sempre nel rispetto degli obiettivi generali della norma primaria - la possibilità di declinare soluzioni di natura tecnica, anche innovative visto il contesto tecnologico in divenire;
- ridefinire e semplificare le norme sulla cessione del credito e lo sconto in fattura, con i controlli adeguati affidati ai professionisti, in modo da rendere chiaro dall'inizio l'ambito di azione di professionisti, imprese e proprietari di immobili;
- privilegiare gli interventi di ecobonus contestuali a quelli antisismici;
- riequilibrio tra l'intervento pubblico e la partecipazione alle spese da parte dei privati rispetto a quanto avvenuto con i Super bonus 110% (molti proprietari non saranno in grado né ora né in futuro di affrontare le spese di ristrutturazione);
- La misura dell'incentivo dovrebbe inoltre essere definita, piuttosto che attraverso il riferimento al reddito del beneficiario, con un sistema che garantisca sempre la copertura integrale del costo dell'intervento, ripartita tra intervento pubblico diretto (% di copertura delle spese) e ricorso a mutui pluriennali a tasso agevolato per il finanziamento del residuo, fermo restando che dovrebbe essere comunque garantito il finanziamento integrale dell'intervento per gli incapienti e per i soggetti con capacità economica ridotta.
- l'associazione delle misure incentivanti con lo sconto in fattura e la cessione dei crediti, previo consolidamento del sistema di verifiche e *compliance* degli interventi rispetto alle spese effettuate e scongiurando il "blocco" della cessione per l'impossibilità del sistema bancario di assorbire, in modo massivo, i crediti, magari coinvolgendo soggetti di emanazione pubblica.