

**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
DDL 1092/S**

**Audizione ANCE
Commissione Finanze**

11 aprile 2024

Sommario

VALUTAZIONI GENERALI	3
VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DL TAGLIA CREDITI	6

VALUTAZIONI GENERALI

Sin dai primi mesi di applicazione del Superbonus, l'Ance ha sottolineato la necessità di poter disporre di un'osservazione continua dell'andamento dell'agevolazione fiscale, con particolare riferimento al numero e al valore delle autorizzazioni presentate, dei cantieri avviati e di crediti fiscali utilizzati o incagliati nonché al costo per la finanza pubblica. L'Associazione condivide quindi le norme che prevedono l'introduzione, seppur tardiva, di un monitoraggio del valore dei cantieri Superbonus in corso in Italia, previsto dal provvedimento all'esame di questa Commissione.

Tuttavia, ciò che desta perplessità è l'intervento, per l'ennesima volta, sulla disciplina del Superbonus e dei bonus in edilizia, con misure anche a carattere retroattivo.

Tra queste, particolarmente critica è l'eliminazione della 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.

Pur comprendendo la necessità di salvaguardare i conti pubblici, tale ulteriore stretta rappresenta l'ennesima modifica in corso della normativa che colpisce, con effetti retroattivi, famiglie e imprese, bloccando interventi di riqualificazione già avviati.

Le nuove limitazioni, infatti, non incidono solo sugli interventi da avviare, ma coinvolgono anche una serie di situazioni "in corso" che si erano legittimamente venute a creare a seguito delle 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.

Allo stesso modo, il Decreto Legge incide anche sulla ricostruzione degli immobili danneggiati dal sisma e dagli eventi meteorologici dello scorso settembre 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.**

VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DL TAGLIA CREDITI

(ART. 1, co. 1, co.2, lett. a- e, co.5)

Divieto di sconto in fattura e cessione del credito per Enti del terzo settore e per interventi con CILAS ante 17 febbraio 2023

L'art.1 del D.L. 39/2024 elimina la 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, in alcuni casi, con effetto retroattivo su una serie di situazioni "in corso" che si erano legittimamente venute a creare a seguito delle deroghe introdotte lo scorso anno.

I nuovi vincoli impattano sia sui soggetti, come le ONLUS, le APS, gli OdV, gli IACP e le cooperative, 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, presentate prima del 17 febbraio 2023.

Tenuto conto del nuovo assetto le ONLUS, le APS, gli OdV, gli IACP e le cooperative, potranno continuare ad esercitare le opzioni relative al Superbonus se, al 30 marzo 2024, risulti presentata la CILAS e la delibera di approvazione dei lavori, in caso di condomini, o l'istanza per l'acquisizione del titolo abilitativo per gli interventi di demolizione e ricostruzione. Allo stesso modo, per continuare ad esercitare le suddette opzioni relativamente ai *bonus ordinari*, occorre che, al 30 marzo, sia stata presentata la richiesta di titolo abilitativo, o che, per gli interventi in edilizia libera, siano iniziati i lavori o, in caso contrario, che sussista l'accordo vincolate tra le parti e un acconto sul prezzo.

Il decreto impatta, poi, sui lavori in corso avviati da quei soggetti, come i condomini, che erano in regola con gli adempimenti richiesti dal DL 11/2023, al 17 febbraio 2023, subordinando la possibilità di fruire della cessione del credito e dello sconto in fattura all'ulteriore condizione legata all'effettivo avvio dei lavori con sostenimento di spese, comprovate da fatture, entro il 30 marzo 2024.

Tale nuova deroga opera in caso di spese agevolate sia con il *Superbonus* che con i *bonus ordinari*.

Valutazione: negativa

Per quanto riguarda le ONLUS e gli altri enti del terzo settore, rientranti nella nuova stretta, occorre tener conto che eliminare la facoltà di trasferire i crediti d'imposta tramite la cessione del credito e lo sconto in fattura equivale all'eliminazione dell'incentivo, stante la scarsa capienza d'imposta, che non consente l'utilizzo dei bonus in forma di detrazione.

Per tali soggetti, infatti, l'opzione per i meccanismi della cessione del credito d'imposta o per lo sconto in fattura è stato lo strumento cardine di utilizzo del Superbonus e, quindi, di avvio delle iniziative edilizie. Pertanto, il divieto di cessione del credito e, ancor di più, dell'opzione dello sconto in fattura comprometterà la fattibilità degli interventi già avviati, ostacolandone la concreta esecuzione.

Molto critica appare poi la norma che, con effetto retroattivo, elimina le suddette opzioni per gli interventi di efficientamento energetico e antisismico in corso o già programmati al 17 febbraio 2023 e per i quali era ancora consentita la possibilità di optare per la cessione del credito e per lo sconto in fattura in base a quanto stabilito dal precedente DL 11/2023 – legge 38/2023.

In queste ipotesi, infatti, viene imposta l'ulteriore condizione legata al sostenimento di qualche "spesa, documentata da fattura, per lavori già effettuati" entro il 30 marzo 2024.

Tale disposizione incide pesantemente sulla posizione di tutti quei soggetti che, al 30 marzo scorso, avevano già pagato acconti ma dovevano ancora iniziare l'intervento già concordato e autorizzato dal punto di vista edilizio-urbanistico, nonché di quelli che, al contrario, pur avendo avviato i lavori alla medesima data, non avevano ancora pagato spese o ricevuto fatture, perché in attesa di raggiungere la percentuale minima di esecuzione dei lavori (30%) richiesta dalla norma per emettere il primo SAL con applicazione dello sconto in fattura, o per poter cedere il credito d'imposta.

Le nuove regole ledono sia gli operatori e le imprese coinvolte nei lavori, sia le famiglie beneficiarie delle agevolazioni, tenuto conto che viene del tutto cancellata la possibilità di optare per la cessione del credito e per lo sconto in fattura in relazione a lavori già assentiti da provvedimenti edilizi validamente presentati da oltre 1 anno ed oggetto di pattuizione contrattuale, con previsione delle forme alternative di utilizzo dei bonus.

Infatti, la norma colpisce, da un lato, tutte le situazioni in cui, pur in assenza di pagamento di spese da parte dei beneficiari e di avvio materiale dei lavori, le imprese esecutrici, sulla base degli appalti a loro affidati e delle CILAS presentate, avevano comunque già provveduto a porre in essere le operazioni propedeutiche all'avvio degli interventi medesimi, concludendo accordi vincolanti per l'acquisizione di beni e servizi o con i professionisti e i tecnici che, per obbligo di legge, devono intervenire nei lavori medesimi.

Dall'altro, viene compromessa anche la posizione dei beneficiari dei bonus, che erano in attesa di raggiungere la percentuale minima di esecuzione dell'intervento (30%) per poter effettuare il primo SAL utile per la cessione del credito o per lo sconto in fattura.

Tali soggetti si vedono oggi del tutto cancellata la possibilità di fruire delle suddette forme alternative di utilizzo dei bonus, subendo l'evidente contraddizione normativa che, da una parte, impone di attendere l'esecuzione di almeno il 30% dei lavori per poter optare per lo sconto o per la cessione del credito e, all'altra, elimina tali opzioni proprio per chi era in attesa di raggiungere la percentuale minima di realizzazione dei lavori per poterle legittimamente esercitare.

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.

Proposta di modifica e/o integrazione

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.

**(ART.1, co.1,
lett. b-c, co.3)**

**Divieto di
sconto in
fattura e**

Rientrano nei nuovi vincoli imposti dal DL 39/2024 anche gli interventi eseguiti nelle "zone terremotate". Per questi, le opzioni per la cessione del credito e lo sconto in fattura vengono mantenute solo con riferimento alle spese sostenute per gli interventi post eventi sismici verificatisi nelle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria il 6 aprile 2009 e a far data dal 24 agosto 2016, nel limite di 400 milioni di euro per l'anno 2024, di cui 70 milioni per gli eventi sismici verificatisi il 6 aprile 2009.

**cessione del
credito**

**Immobili
danneggiati da
eventi sismici**

Superato tale importo, il cui monitoraggio spetta al Commissario Straordinario, non è più ammessa la cessione del credito e lo sconto in fattura. In ogni caso, l'eliminazione non ha effetti retroattivi, perché vengono salvaguardati gli interventi già autorizzati alla data di entrata in vigore delle nuove norme.

Al di fuori di tali casi (come, ad esempio, per gli immobili danneggiati da eventi sismici dal 1° aprile 2009 in cui sia stato dichiarato lo stato di emergenza nelle regioni Molise, Emilia-Romagna, Campania e Sicilia, e per quelli interessati dagli eventi meteorologici delle Marche e della Romagna), si potrà comunque continuare ad usufruire della cessione e dello sconto in fattura se, al 30 marzo 2024:

- risulti presentata la CILAS e, per i condomini, anche adottata la delibera di approvazione dei lavori,
- risulti presentata l'istanza per l'acquisizione del titolo abilitativo in caso di demolizione e ricostruzione.

Valutazione: negativa

*La norma riporta le suddette condizioni, **non tenendo in considerazione il fatto che, in gran parte delle aree del sisma, il titolo edilizio abilitativo dei lavori di ricostruzione è la SCIA, o il permesso di costruire in caso di demolizione e ricostruzione e non la CILAS. In più, non si tiene conto della complessità e specificità delle procedure di autorizzazione agli interventi di ricostruzione e di concessione del contributo pubblico. È pertanto necessario che, quantomeno in sedi di chiarimenti amministrativi, il riferimento alla CILAS contenuto nell'attuale normativa venga coordinato con le specifiche autorizzazioni e procedure previste per gli interventi di ricostruzione nelle aree del sisma.***

*Si valuta, inoltre, **negativamente l'esclusione di alcuni territori dai fondi stanziati dal decreto**, 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, 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, penalizzare quei territori nei quali alla domanda di contributo non è necessario allegare la documentazione per il rilascio del titolo edilizio.

(ART.1, co.4)

**Divieto di
sconto in
fattura e
cessione del
credito per gli
interventi di
rimozione delle**

Per quanto riguarda gli interventi agevolati con il “**bonus barriere architettoniche**” le **opzioni per cessione e sconto vengono eliminate per le spese sostenute a decorrere dal 30 marzo 2024, salvo che per gli interventi già autorizzati o in corso a tale data** (titolo abilitativo già presentato, o iniziati i lavori o pagato un acconto in caso di interventi in edilizia libera).

L'attuale blocco interessa i soggetti che, prima dell'intervento del DL 39/2024, potevano ancora accedere alle opzioni per lo sconto in fattura e per la cessione del credito, ovvero sia i condomini e le persone fisiche

**barriere
architettoniche**

proprietarie di unifamiliari adibite ad abitazione principale con “quoziente familiare” ≤ 15 mila euro (o con componente nucleo familiare disabile). Questi soggetti potranno comunque continuare ad esercitare le suddette opzioni anche dopo il 30 marzo 2024, in presenza delle seguenti condizioni:

- richiesta del titolo abilitativo, ove previsto, entro il 30 marzo 2024;
- interventi in “edilizia libera”: entro il 30 marzo 2024 avvio dei lavori o se non sono iniziati i lavori, sussista l’accordo vincolante e sia stato versato un acconto sul prezzo.

Valutazione: negativa

Le nuove regole intervengono su un’agevolazione, il cd. Bonus Barriere architettoniche, su cui era già intervenuto di recente il DL 212/2023 che ne aveva ridotto sensibilmente l’ambito applicativo ed imposto un primo blocco alla possibilità di optare per la cessione del credito e per lo sconto in fattura per tutti i contribuenti, diversi dai condomini e dalle persone fisiche proprietarie di unifamiliari adibite ad abitazioni principali e con “quoziente familiare” ≤ 15 mila euro. 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, senza introdurre alcuna deroga neanche in caso di beneficiari con disabilità riconosciuta e idoneamente attestata.***

(ART. 2)

**Divieto di
remissione in
bonis**

L’art.2 del D.L. 39/2024 elimina la possibilità di comunicazione tardiva della cessione del credito e dello sconto in fattura (entro il 15 ottobre 2024), mediante l’istituto della “remissione in bonis”. Quindi, dopo il 4 aprile 2024, non è più possibile accedere, quando ammessa, all’opzione per la cessione e sconto.

Il 4 aprile 2024 è anche la data ultima per correggere le comunicazioni di opzione già inviate, e relative alle spese 2023 (e rate residue 2020-2022), per le quali, prima dell’entrata in vigore del D.L. 39/2024, l’invio della comunicazione sostitutiva sarebbe stato possibile entro il 5 maggio 2024.

Valutazione: negativa

Si valuta negativamente la disposizione, pur comprendendone la finalità di fissare al 4 aprile il termine ultimo per la verifica dei conti pubblici, in vista della presentazione del DEF.

Difatti, anche tali disposizioni ledono, ancora una volta, il principio del 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.

Ancor più grave appare, poi, l’impossibilità di correggere errori effettuati in buona fede, contenuti in comunicazioni già inviate, per le quali, prima dell’intervento del DL 39/2024, era consentito porre rimedio entro il prossimo 5 maggio 2024 e che oggi, invece, sono anch’essi soggetti al termine perentorio del 4 aprile 2024.

*Sarebbe auspicabile, in tal senso, mitigare gli effetti della norma, **consentendo sia la “remissione in bonis” per le nuove comunicazioni, sia la correzione di quelle già inviate entro un termine che, seppur stringente, potrebbe essere utilizzato legittimamente dai contribuenti per sanare tali situazioni.***