

Audizione del Presidente di Confprofessioni, dott. Gaetano Stella, presso la 5^a Commissione “Bilancio” del Senato della Repubblica, sul disegno di legge AS 345, di conversione in legge del decreto-legge 18 novembre 2022, n. 176 (“Misure urgenti di sostegno nel settore energetico e di finanza pubblica”, c.d. decreto “Aiuti-*quater*”)

29 novembre 2022

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

Il decreto-legge sottoposto al Vostro esame per la conversione estende e dà continuità ai provvedimenti d’urgenza, adottati a partire dalla scorsa primavera, volti a mitigare gli effetti della spirale dei prezzi delle risorse energetiche innescata dal conflitto in Ucraina.

Si tratta di **un obiettivo pienamente condivisibile**: la crisi degli approvvigionamenti e dei costi delle risorse energetiche colpisce infatti la società e l’economia italiana in un momento di particolare fragilità, mettendo a repentaglio l’incerta ripresa post-pandemica.

In questo frangente ancora denso di incertezze, e caratterizzato da un’inflazione preoccupante, la politica di sostegno a famiglie e imprese non potrà essere interrotta nell’immediato, ed è pertanto condivisibile la scelta del Governo di destinare a questo scopo la massima parte delle risorse finanziarie disponibili nella manovra di bilancio.

Al contempo, riteniamo improcrastinabile porre mano ad interventi strutturali di riforma del mercato delle risorse energetiche, da adottare in concerto con gli altri Paesi europei, e a misure volte ad impedire speculazioni e profitti straordinari derivanti dall’oscillazione dei prezzi.

Ma soprattutto, gli interventi di sostegno e correzione non possono andare disgiunti dalla predisposizione di una strategia di lungo raggio, volta a configurare **un sistema nazionale di approvvigionamento energetico diversificato, autonomo, efficiente e sostenibile**. In questo senso, merita apprezzamento la misura introdotta dall’art. 4 del decreto al Vostro esame, con cui il Governo dispone la ripresa dell’estrazione di gas naturale in aree in cui esse erano state, invece, sospese. Al di là delle pur condivisibili valutazioni sull’impatto ambientale delle trivellazioni, si è infatti rivelata miope la scelta di ridimensionare l’apporto di fonti autonome di risorse, accrescendo la dipendenza energetica da uno stato, la Federazione russa, che da anni manifestava segnali di insofferenza per la stabilità del quadro geopolitico.

È, al contempo, necessario affiancare alla ripresa delle estrazioni di gas misure volte ad **incrementare la quota di energia proveniente da risorse rinnovabili**. A partire dalla accelerazione delle procedure di autorizzazione per la realizzazione di impianti fotovoltaici, rinviando eventualmente ad una fase successiva all’insediamento il pur opportuno adeguamento degli impianti agli obiettivi di riduzione dell’impatto paesaggistico, e favorendo, ove possibile, la conversione degli impianti in sistemi agrovoltaici.

Con riferimento ai contenuti più puntuali del decreto, concentrerò la mia attenzione su tre aspetti che presentano un particolare rilievo per la categoria dei liberi professionisti: il credito d’imposta per le spese energetiche, l’innalzamento dell’esenzione dei *fringe benefits* aziendali, le modifiche in tema di superbonus.

Con riferimento al primo, devo manifestare la nostra insoddisfazione per l’attuale stesura dell’**articolo 1** del decreto, per quanto attiene all’individuazione della platea dei beneficiari.

La norma rinnova il **credito d’imposta** disposto dal decreto Aiuti-*ter* a parziale compensazione dei maggiori oneri sostenuti dalle imprese per l’acquisto di energia elettrica e gas naturale, estendendoli al mese di dicembre 2022. Tra queste rientrano, come è noto, specifiche misure di compensazione a vantaggio delle piccole e medie imprese che non presentano le caratteristiche delle imprese energivore.

Si tratta di un intervento corretto, giacché se è vero che per le imprese energivore l’impatto del costo delle risorse energetiche è tale da implicare il rischio di una sospensione delle attività, ciò non di meno la corsa della bolletta energetica rappresenta un danno per tutte le attività produttive, ed è sicuramente pericolosa per la sopravvivenza di quelle piccole e medie imprese che presentano bassi livelli di disponibilità finanziaria cui attingere per far fronte ad un imprevisto aumento dei costi di produzione.

È però a nostro avviso **incomprensibile ed ingiustificata la scelta di riservare tale beneficio alle sole attività di impresa in senso stretto**, ovvero ai soggetti titolari di reddito di impresa, come si evince dal comma 6 del medesimo art. 1, che fa espresso riferimento al reddito d’impresa, con la conseguente esclusione dei lavoratori autonomi liberi professionisti.

A ben vedere, infatti, molte attività libero-professionali presentano un grado di esposizione al rischio derivante dall’impennata dei costi dell’energia non inferiore a quella di altre attività economiche: basti pensare ad uno studio medico, odontoiatrico o veterinario, o a studi di ingegneria e di architettura, dove le spese per l’alimentazione di apparecchiature molto sofisticate rappresentano un costo ad alto impatto per il professionista; ma lo stesso può dirsi per quegli studi professionali che hanno dovuto dotarsi di server sofisticati e apparecchiature informatiche per la gestione di una mole sempre più abbondante di dati e processi telematici.

Ci troviamo – ancora una volta – di fronte all’ormai generalizzato fenomeno della **indebita discriminazione dei liberi professionisti rispetto al trattamento riservato alle piccole e medie imprese**, sebbene, come abbiamo segnalato ripetutamente a Governo e Parlamento nelle scorse legislature, la disciplina europea, risalente a fonti vincolanti per il legislatore italiano, abbia sancito in modo stentoreo **l’equiparazione**

generale tra attività di lavoro autonomo, incluse quelle libero-professionali, e le attività di impresa.

Ed infatti, negli ordinamenti giuridici degli stati membri dell’Unione Europea, la nozione di «impresa» deve essere interpretata in conformità alle norme del diritto primario e derivato dell’Unione direttamente applicabile e alla luce degli orientamenti giurisprudenziali della Corte di Giustizia dell’Unione.

Come è noto, la Raccomandazione della Commissione europea n. 2003/361/CE del 6 maggio 2003 considera «impresa» qualsiasi entità, «a prescindere dalla forma giuridica rivestita, che svolga un’attività economica, incluse in particolare le entità che svolgono un’attività artigianale o altre attività a titolo individuale o familiare, le società di persone o le associazioni che svolgono regolarmente un’attività economica».

L’equiparazione tra impresa e libero professionista non poggia solo su di una Raccomandazione, ma deriva dagli stessi Trattati europei (immediatamente applicabili e vincolanti negli stati membri) come interpretati dalla Corte di Giustizia (le cui sentenze godono dell’effetto del primato al pari delle norme di diritto derivato dell’Unione): la giurisprudenza di Lussemburgo è infatti granitica nel considerare i liberi professionisti inclusi nella nozione di «impresa», e in questo senso vanno conformandosi le pronunce delle autorità giurisdizionali nazionali.

In questo caso, la scelta del legislatore italiano di escludere i professionisti dal credito d’imposta non trova peraltro alcuna giustificazione ragionevole, giacché l’obiettivo perseguito dal decreto, di alleviare l’impatto dell’aumento dei costi per le attività produttive, è condiviso in modo generale anche dagli studi professionali, con potenziali ricadute negative sul lavoro alle dipendenze degli studi; tanto più che già la misura dell’art. 3, che consente la rateizzazione degli importi delle bollette, è riferita alle sole imprese, aggravando ancor di più la sperequazione del trattamento.

La selezione operata dal decreto, pertanto, non è solo politicamente inopportuna, ma anche illegittima.

Ribadiamo con forza la necessità di **estendere il beneficio del credito d’imposta anche ai lavoratori autonomi liberi professionisti titolari di redditi diversi dal reddito d’impresa**, fermi restando gli altri requisiti individuati dall’art. 1.

Voglio indicare questo problema sin da subito al Governo anche al fine di pervenire ad una più appropriata stesura del disegno di legge di bilancio, che nella bozza attualmente in circolazione ripropone il medesimo vizio.

Per fronteggiare il caro energia e sostenere il potere di acquisto dei lavoratori dipendenti, **l’art. 3, comma 10**, del decreto innalza a 3.000 euro la soglia dei *fringe benefits* detassati e decontribuiti per l’anno 2022.

L’intento della norma, che prosegue nel solco già tracciato dal precedente Governo nel decreto Aiuti-*bis*, non può che essere accolto positivamente, in quanto punta ad elevare il potere di acquisto degli stipendi dei lavoratori attraverso il rimborso anche delle utenze (acqua, luce, gas). Non può non rilevarsi, tuttavia, come l’effetto congiunto di questa misura e del credito di imposta appena commentato sia quello di proteggere lavoratori

dipendenti e imprese, lasciando quindi **fuori da ogni sostegno i lavoratori autonomi liberi professionisti**, creando una ingiustificabile disparità di trattamento.

Facciamo altresì rilevare il brevissimo lasso temporale (31 dicembre 2022) entro cui deve essere fruito il beneficio, che non permette una adeguata programmazione finanziaria per il datore di lavoro.

4

Vengo ora al commento dell'**art. 9 del decreto**, che introduce modifiche alla disciplina dei bonus edilizi.

Vorrei preliminarmente richiamare la Vostra attenzione sul fatto che, con quello di oggi, siamo arrivati al ventiduesimo intervento di modifica e correzione delle misure su superbonus, bonus edilizi e cessione dei crediti edilizi in meno di tre anni di vigenza dell'istituto. E questo senza contare gli svariati interventi interpretativi dell'Agenzia delle Entrate e le recenti sentenze della Corte di Cassazione! Un **disordine normativo** senza precedenti, che costringe imprese, professionisti e contribuenti “a navigare a vista” tra scadenze modificate di continuo, interpretazioni controverse, e complessità crescenti.

Con l'art. 9 del decreto, dal 2023 l'aliquota di detrazione è stata ridotta al 90% per condomini, “mini condomini” di unico proprietario, ONLUS e APS, salvo che alla data del 25 novembre 2022 risulti presentata la CILAS e la delibera assembleare di approvazione dei lavori risulti adottata in data antecedente al 25 novembre 2022. L'aliquota del 110% viene confermata nel 2023 in caso di interventi di demolizione e ricostruzione, qualora, al 25 novembre 2022, risulti presentata l'istanza per l'acquisizione del titolo abilitativo. Resta fermo l'attuale *decalage* al 70% per le spese sostenute nel 2024 e al 65% per le spese sostenute nel 2025.

Riteniamo che le due condizioni sopra citate, introdotte per mantenere per gli edifici condominiali la detrazione al 110%, presentino difficoltà interpretative, e che in mancanza di un chiarimento possano dare luogo a svariati contenziosi.

Più in generale, osserviamo che il Governo, dando un preavviso di appena 6 giorni dalla pubblicazione in Gazzetta del Decreto *Aiuti-quater*, abbia minato il legittimo affidamento di coloro che da mesi avevano attivato il processo per la definizione di un progetto di riqualificazione energetica e strutturale, confidando su di un orizzonte temporale (il 31 dicembre 2023) ed una aliquota (110%) da tempo fissati.

Con l'introduzione di queste nuove limitazioni vengono liquidati in pochi giorni progetti di estrema complessità tecnica che hanno richiesto confronti tra i singoli condomini, spese per la convocazione di assemblee straordinarie, tempo da parte di amministratori, professionisti e imprese coinvolte.

In un contesto in cui ormai nessuno acquista più i crediti edilizi, **si rischia di compromettere in maniera significativa il processo di rigenerazione urbana e territoriale** sino a questo momento avviato.

Di grande criticità la disciplina introdotta per gli **edifici unifamiliari**: come è noto, il Decreto in esame, dopo aver offerto maggior tempo ai lavori avviati per utilizzare il superbonus 110%, apre una nuova finestra temporale. Per gli interventi avviati a partire dal 1° gennaio 2023 su unità immobiliari unifamiliari o con accesso indipendente, la detrazione spetta nella misura del 90% anche per le spese sostenute entro il 31 dicembre

2023, in presenza di tre condizioni: a) che il contribuente sia titolare di diritto di proprietà o di diritto reale di godimento sull'unità immobiliare; b) che la stessa unità immobiliare sia adibita ad abitazione principale; c) che il contribuente sia titolare di un reddito di riferimento non superiore a 15.000 euro, determinato utilizzando un quoziente familiare. Da un lato, le prime due condizioni limitano l'accesso alla misura, in quanto l'abitazione deve essere adibita ad abitazione principale (prima, invece, si sarebbe potuta utilizzare la detrazione sul numero massimo di due unità immobiliari) ed il contribuente deve essere proprietario o titolare di altro diritto reale dell'immobile (requisito prima non richiesto); dall'altro, attraverso la terza condizione – il reddito di riferimento – si restringe ulteriormente la platea dei possibili beneficiari.

Ora, il quoziente familiare è un parametro preannunciato dal Governo fin dalla campagna elettorale: in attesa della riforma complessiva dell'Irpef, il Governo ha voluto dare 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, ovvero ISEE e quoziente familiare; tuttavia, evidenziamo che un primo limite di questo nuovo parametro riguarda il fatto che in Italia, oggettivamente, i nuclei familiari non sono numerosi. Quindi il nuovo indicatore favorirebbe poche famiglie e, al contrario, ne penalizzerebbe molte che si vedrebbero negare l'accesso ai *bonus*.

Pur apprezzando lo sforzo del Governo di riaprire la finestra temporale per gli edifici unifamiliari, non condividiamo la scelta di introdurre il parametro del reddito che comporterebbe, per esempio, un'evidente disparità di trattamento nella potenzialità di accedere alla agevolazione tra l'intervento eseguito su di un lussuoso superattico in un condominio e l'intervento eseguito su di una modesta villetta unifamiliare.

Occorre a tal proposito ricordare che quello degli edifici unifamiliari rappresenta il segmento di immobili maggiormente interessato per la rilevanza degli interventi di efficientamento energetico, sia per il loro valore in termini di sostenibilità, che dal punto di vista economico, per il rilevante numero di imprese e di operatori professionali coinvolti nei lavori. Difatti, in base ai dati diramati da ENEA al 31 ottobre 2022, delle 326.819 asseverazioni, le asseverazioni dei condomini sono state 40.552 (su un totale di edifici condominiali esistenti in Italia di 1.200.000), per un totale di investimenti condominiali di circa 24 miliardi di euro, che corrisponde al 43,8% del totale degli investimenti ammessi a detrazione. Tutte le restanti asseverazioni hanno riguardato edifici unifamiliari (191.031), per un totale di investimenti di circa 21 miliardi di euro, ed unità immobiliari indipendenti (95.230).

Auspichiamo quindi **che il Parlamento possa intervenire in sede di conversione eliminando, all'art. 9, le tre condizioni relative agli edifici unifamiliari, con particolare riferimento a quella relativa al reddito**. In tal modo, si eviterebbe di escludere la maggioranza dei potenziali utilizzatori allargando la platea delle abitazioni che possono beneficiare dell'incentivo.

Da ultimo, merita apprezzamento la previsione introdotta nel decreto relativa ai crediti derivanti dalle comunicazioni di cessione o di sconto in fattura inviate all'Agenzia delle Entrate entro il 31 ottobre 2022, e non ancora utilizzati, che potranno essere fruiti,

anziché in 5 o 4 rate annuali, in 10 rate annuali di pari importo, previo invio di una comunicazione all’Agenzia delle Entrate da parte del fornitore o del cessionario. Allo stesso tempo evidenziamo come, a fronte di questa rateizzazione, vi sia il rischio che le banche, o più in generale i soggetti che acquistano tali crediti, possano applicare delle commissioni molto elevate a danno delle imprese e dei contribuenti. **Sarebbe dunque opportuno fissare un tetto massimo alle commissioni per l’acquisto del credito**, al fine di tutelare i cedenti.

In linea generale è molto sentita **l’esigenza di riattivare il circuito della cessione del credito al sistema bancario e a terzi**, per scongiurare la chiusura di migliaia di imprese con importanti ricadute occupazionali, di gettito fiscale complessivo prodotto dalla filiera edile, e di emersione del lavoro sommerso, e per prevenire significativi rischi di contenzioso. Un’esigenza evidenziata anche dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario nella sua relazione conclusiva presentata lo scorso ottobre.

In conclusione, Confprofessioni confida che, attraverso le proposte illustrate, questo Decreto possa costituire il punto di partenza per il nuovo Governo per definire le situazioni pregresse ancora pendenti, anche al fine di non deludere le aspettative degli operatori che hanno fatto affidamento su norme e regole mutate continuamente in corsa, e per iniziare a delineare un nuovo quadro normativo il più possibile stabile e certo nel tempo. È possibile, ad esempio, 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. L’obiettivo condiviso dovrebbe essere quello di **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.