

VI Commissione “Finanze e Tesoro” del Senato della Repubblica

Progetto di legge 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”

c.d. DI “Agevolazioni fiscali edilizia”.

**Audizione della Vicepresidente di Confprofessioni,
notaio Claudia Alessandrelli**

11 aprile 2024

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

il provvedimento al Vostro esame prevede un’ulteriore stretta in materia di Superbonus e *bonus* edilizi. Attraverso questo provvedimento (il trentaduesimo e probabilmente l’ultimo dall’entrata in vigore del c.d. “Decreto Rilancio” n. 34/2020), si è voluto disporre una limitazione degli oneri finanziari a carico della finanza pubblica nel settore delle agevolazioni fiscali in materia edilizia e di efficienza energetica per perseguire l’obiettivo di salvaguardare i conti pubblici.

Entrando nel merito del provvedimento, il Governo, tra l’altro, interviene nuovamente **eliminando ogni tipo di sconto in fattura e cessione del credito per tutte le tipologie che ancora lo prevedevano, salvo alcune eccezioni**, dopo le limitazioni alle opzioni alternative alla detrazione già introdotte in particolare prima dal D.L. n. 4/2022 (Decreto Sostegni-*ter*) e poi dal D.L. n. 11/2023 (Decreto cessioni) e dalle rispettive Leggi di conversione. Inoltre, viene esclusa, a partire dallo scorso 4 aprile 2024, la possibilità della remissione *in bonis* per le comunicazioni all’Agenzia delle Entrate delle opzioni alternative, e viene disposta la sospensione, fino a concorrenza di quanto dovuto, dell’utilizzabilità in compensazione dei crediti di imposta in presenza di iscrizioni a ruolo o carichi affidati agli agenti della riscossione per importi complessivamente superiori a 10 mila euro, se scaduti i

termini di pagamento e purchè non siano in essere provvedimenti di sospensione o non siano in corso piani di rateazione.

Al fine di garantire un’adeguata e tempestiva conoscenza delle grandezze economiche e finanziarie connesse alle misure agevolative, viene prevista una “comunicazione preventiva” ovvero prima dell’inizio dei lavori, per acquisire maggiori informazioni inerenti alla realizzazione degli interventi agevolabili, prevedendo un sistema sanzionatorio nel caso di omessa trasmissione di queste informazioni.

2

L’ impatto del Superbonus 110% e degli altri *bonus* edilizi sui conti pubblici

Preliminarmente è utile soffermarsi sugli ultimi dati comunicati dall’*Enea* relativi al mese di marzo 2024: le detrazioni maturate per i lavori conclusi si attestano a circa 122 miliardi di euro per un totale di poco più di 494 mila edifici coinvolti (che rappresentano il 4% circa di tutti gli edifici residenziali presenti in Italia pari a circa 12 milioni). A trainare sono ancora gli interventi nei condomini per un totale di investimenti ammessi a detrazione pari a circa 78 miliardi di euro.

Non vi è dubbio che il Superbonus 110% e gli altri *bonus* edilizi (Eco-bonus, Sisma-bonus, Bonus facciate, Bonus ristrutturazioni) abbiano svolto un ruolo determinante nell’economia italiana degli ultimi quattro anni, generando, specie nella fase *post*-pandemica, un impatto positivo in termini di efficientamento energetico e rilancio del settore edile. Sotto il profilo economico gli investimenti hanno attivato un massiccio **valore della produzione nella filiera delle costruzioni e dei servizi tecnici connessi**; ne è poi derivato un incremento della produzione nei settori dell’indotto delle costruzioni, che ha sostenuto la difficoltosa ripresa economica dopo la pandemia. Inoltre, non si può trascurare **l’impatto positivo sotto il profilo occupazionale**, sia in termini di occupati diretti, nel settore edile e dei servizi tecnici, che indiretti, e sotto il profilo del cosiddetto “effetto fiscale indotto”. A tale ultimo proposito, in base ai dati diffusi dall’Agenzia delle Entrate, la consistente spesa in bonus edilizi ha generato **un rilevante ritorno in termini di gettito fiscale per lo Stato** contribuendo considerevolmente alla dinamica espansiva delle entrate tributarie degli ultimi anni.

Anche sotto il profilo dell’efficientamento energetico e della sostenibilità ambientale il Superbonus e gli altri *bonus* edilizi hanno prodotto effetti positivi. In primo luogo hanno generato un risparmio energetico, con riduzione dei consumi e delle emissioni di CO₂; in secondo luogo, hanno incentivato e sostenuto il rinnovamento del vetusto e inefficiente patrimonio edilizio del nostro Paese, mettendo in atto l’inizio di un virtuoso processo di rigenerazione urbana e territoriale, anche in funzione della transizione ecologica.

Né può essere taciuto il ruolo determinante rivestito dai *bonus* edilizi nell’imponente sforzo di ricostruzione delle aree del centro Italia colpite dai terremoti del periodo 2009-

2017, che – anche a fronte dell’aumento dei costi dei materiali – non sarebbe possibile portare a termine senza il sostegno pubblico.

Tuttavia, sono ora emersi con chiarezza gli ingenti costi per la finanza pubblica di questa pur fondamentale leva di crescita, ancora più evidenti alla luce dei recenti dati Istat sul *deficit* 2023, che è stato rivisto al rialzo rispetto alle previsioni. Secondo le previsioni iniziali, **il Superbonus 110%, ideato come misura straordinaria, avrebbe richiesto l’impegno di 37 miliardi ed invece ha raggiunto la soglia dei 122 miliardi**. E, secondo le più recenti stime, si rischia di superare i 140 miliardi di euro.

Anche la bozza di relazione conclusiva dell’indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia delle Commissioni Ambiente e Bilancio della Camera, avviata il 28 febbraio dello scorso anno, evidenzia che esistono stime differenziate sugli effetti macroeconomici del Superbonus, ma che: “tuttavia gli effetti positivi in termini di crescita economica e occupazionale non sono tali da controbilanciare gli effetti che si rilevano a carico della finanza pubblica”.

Tra l’altro entro fine giugno Eurostat, sulla base di dati richiesti all’Istat, dovrà effettuare un riesame sulla questione della registrazione del Superbonus 110% stabilendo se i crediti fiscali del Superbonus siano da considerarsi contabilizzabili nell’anno di maturazione e sostenimento della spesa, come avviene oggi, oppure se vadano contabilizzati anno per anno, riducendo le entrate statali future. Lo scorso settembre Eurostat aveva indicato che i crediti fiscali del Superbonus, relativi al 2023, venissero classificati sui conti pubblici italiani come “pagabili” nel 2023, con un impatto sul *deficit* dei *bonus* attivati nel 2023 solo sul 2023. Ovviamente una decisione differente sarebbe assai negativa per l’Italia, anche per tali ragioni il Governo è dovuto correre ai ripari intervenendo attraverso la decretazione d’urgenza.

Non è un mistero che i conti e le stime del Superbonus hanno avuto un forte impatto sul Documento di Economia e Finanza, approvato dal Consiglio dei Ministri il 9 aprile 2024. Da uno studio dell’Università Cattolica del Sacro Cuore, redatto da alcuni componenti dell’Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, emergono lo straordinario *extra deficit* del 2023 rispetto alla previsione della Nedef (39 miliardi di euro, pari al 1,8 per cento del Pil) e gli effetti recessivi sull’economia dell’abolizione del Superbonus. Lo studio conclude che il superbonus “non sta solo pesando negativamente sui conti pubblici, ma sta anche pesando negativamente sulla crescita dell’economia. Il *bonus* può aver avuto un effetto positivo in un momento di recessione dell’economia”, quale la fase pandemica e *post-pandemica*. **“Aumenti della spesa in *deficit* possono essere utili per attutire gli effetti di una recessione o per accelerare la ripresa, ma prima o poi devono essere sospesi perché pesano sul debito pubblico** e, quando questo avviene, all’effetto di stimolo si sostituisce un effetto recessivo che in linea generale è di uguale dimensione rispetto all’originario stimolo espansivo”, sottolinea l’analisi dell’Università Cattolica. A conferma di ciò, si evidenzia che

gli investimenti in costruzioni hanno segnato un aumento del 28 per cento nel 2021 e del 12 per cento nel 2022, a fronte dell'aumento più contenuto del 3,1 per cento dell'anno 2023, dato quest'ultimo dovuto al termine dell'effetto rimbalzo *post-covid* ed alla riduzione dell'effetto dei crediti edilizi.

Non stupisce, pertanto, che il Governo abbia espresso la volontà di continuare nella sua strategia tesa ad introdurre una ulteriore stretta al Superbonus e ai *bonus* edilizi.

Confprofessioni ha sempre sostenuto che la **salvaguardia e la messa in sicurezza dei conti pubblici costituisca un obiettivo fondamentale** per le prospettive di crescita economica e di stabilità del nostro Paese, che ha intrapreso un virtuoso percorso di rientro dall'indebitamento pubblico, ancora attestato su dimensioni preoccupanti. Pertanto, condividiamo l'indirizzo di massima cautela impresso dal Governo in questa materia: **il contenimento del debito pubblico è un obiettivo che va perseguito a tutti i livelli, a partire da una rigorosa razionalizzazione della spesa.**

Alcuni effetti del Decreto Legge nell'immediato

Alla luce delle considerazioni ora svolte, comprendiamo che i margini di modifica del testo da parte del Parlamento siano molto ristretti. Ciò nonostante, ci permettiamo di segnalare due aspetti al fine di perfezionare eventualmente il provvedimento, ovviamente nei limiti della relativa copertura finanziaria.

All'art. 1, comma 5 del decreto, viene inserita una ulteriore stretta al meccanismo delle opzioni alternative dello sconto in fattura e della cessione del credito per le CILAS o per le istanze degli altri titoli abilitativi presentate prima del 17 febbraio 2023 (cosiddetti “dormienti”), ovvero per gli interventi per i quali, al 30 marzo 2024, non sia stata effettuata alcuna spesa documentata da fattura, per lavori già effettuati. In questo ambito, segnaliamo una lieve incongruenza rappresentata dal fatto che anche interventi già avviati, e magari ultimati, non potranno accedere a tali opzioni in assenza di spese sostenute, cioè pagate e documentate da fattura alla data di entrata in vigore del presente decreto. Ancor più anomala appare la situazione se le fatture a quella data sono state emesse, ma non siano state ancora pagate dai beneficiari delle detrazioni.

Pertanto, si avverte l'esigenza di **tutelare quei soggetti che hanno iniziato o ultimato gli interventi** (diversi dai soggetti che si sono limitati a presentare la CILAS o il titolo edilizio prima del 17 febbraio 2023 in attesa dell'avvio dei lavori che non si è mai verificato), anche al fine di scongiurare i contenziosi che potrebbero essere instaurati con le imprese che hanno effettuato i lavori. A seguito della disposizione contenuta nel Decreto in esame, tali soggetti potrebbero infatti vedersi preclusa la possibilità di accedere alla cessione del credito o allo sconto in fattura, in assenza di pagamenti effettuati per fatture emesse.

Tra l'altro, la normativa sul Superbonus impone ad imprese e professionisti di rendicontare esclusivamente al raggiungimento del SAL (Stato avanzamento lavori) con un minimo del 30%, pertanto è evidente che nessuna fattura può essere emessa prima di tale avanzamento, tanto più che in questo ambito sono precluse le fatture in acconto.

Alla luce di queste considerazioni, auspichiamo che, in sede di conversione, se deve essere lasciato il riferimento alla fattura, questa possa essere rappresentata dalla fattura di costo sostenuta dall'impresa in riferimento al singolo cantiere, piuttosto che il documento contabile emesso verso il beneficiario. In presenza di tale documento, quindi, sarebbe possibile fornire egualmente la prova dell'avvio dei lavori, facendo salva la possibilità di ricorrere alle opzioni di cui all'art. 121 del D.L. Rilancio. In alternativa, la suddetta prova potrebbe essere fornita mediante altra documentazione comunque attestante con data certa l'effettivo avvio dei lavori.

Ulteriore elemento che riteniamo utile segnalare è contenuto nell'art. 2 che esclude, a decorrere dal 4 aprile 2024, la possibilità della remissione *in bonis* per le comunicazioni all'Agenzia delle Entrate delle opzioni alternative, per le spese sostenute negli anni precedenti. Inoltre, la medesima norma impedisce la mera sostituzione delle comunicazioni inviate dal 1 al 4 aprile 2024.

Pur comprendendo l'esigenza di conoscere in maniera puntuale il dato aggregato dell'ammontare dei crediti ceduti e scontati, corre l'obbligo di richiamare la *ratio* sottesa all'istituto della remissione *in bonis*, vale a dire la possibilità di sanare gli errori commessi da contribuenti e professionisti in assoluta buona fede.

Sulla base di tali evidenze auspichiamo che il Parlamento, possa intervenire per mitigare l'art. 2 del provvedimento al Vostro esame, aprendo alla possibilità di ricorrere alla remissione *in bonis* in tutti quei casi in cui, pur essendo stato rispettato il termine del 4 aprile, dovesse rendersi necessaria una comunicazione “integrativa” al fine di correggere errori meramente formali o materiali. Infatti, dal momento che i professionisti sono stati costretti a procedere frettolosamente agli invii telematici, dato l'anticipo del termine di scadenza al 4 aprile scorso, è ben possibile che siano stati commessi dei semplici errori squisitamente formali o materiali nell'invio della documentazione.

In tal caso, a fronte del pagamento della “sanzione”, si dovrebbe poter consentire l'invio della comunicazione “entro il termine di presentazione della prima dichiarazione utile”, conformemente alla regola generale dell'art. 2 co. 1 del D.L. 16/2012.

Prospettive per il futuro: efficientamento energetico e sostenibilità

La svolta impressa dal Governo con i provvedimenti di “chiusura” del Superbonus impone, a questo punto, l'individuazione di una strategia alternativa per conseguire gli

obiettivi della sostenibilità energetica del nostro patrimonio edilizio e di sostegno al settore dell’edilizia.

Come è noto, lo scorso marzo, il Parlamento europeo ha approvato la *Energy performance of building directive* (cosiddetta Direttiva “Case green”), introducendo nuovi requisiti energetici che vanno a sostituire le classi energetiche previste dalla prima versione della direttiva e concedendo maggior flessibilità per le ristrutturazioni. La nuova Direttiva prevede che gli Stati membri riducano il consumo medio di energia primaria degli edifici residenziali del 16% entro il 2030 per poi arrivare al 20-22% entro il 2035 per raggiungere le emissioni zero entro il 2050. Gli edifici di nuova costruzione dovranno essere a emissioni zero già dal 2030. Un obiettivo particolarmente sfidante per il nostro Paese: basti pensare che secondo le stime ben 1,8 milioni di edifici residenziali sul totale di circa 12 milioni di immobili residenziali rientrano tra gli edifici più energivori in quanto ricadenti in classe G, e circa 9 milioni di edifici residenziali ricadono in classe E, F e G, mentre il Superbonus 110% ha riguardato sino ad ora meno di 500 mila edifici. Tra l’altro, dei 12 milioni di edifici residenziali circa il 70% è stato costruito prima dell’emanazione delle norme antisismiche (1974) e sull’efficienza energetica (1976). Secondo uno studio di Nomisma, il costo del recepimento della Direttiva sarà pari al 40% in più rispetto al Superbonus, per un totale di 35 miliardi di euro all’anno.

Più in generale se si vuole evitare che, in molte aree del nostro Paese già caratterizzate da gravi problemi di invecchiamento della popolazione e spopolamento, molti edifici – tra cui quelli ristrutturati con fondi pubblici – rimangano inutilizzati, la via da percorrere è quella della modernizzazione del patrimonio immobiliare. Occorre, in piena sintonia con lo spirito della Direttiva, creare edifici sicuri e moderni caratterizzati dai più alti *standard* energetici. Edifici che siano in grado di attirare l’interesse e, allo stesso tempo, comportare spese di acquisto e di mantenimento in linea con la disponibilità economica di potenziali acquirenti giovani.

È impensabile raggiungere gli obiettivi fissati dall’Unione europea senza un sistema di incentivi, di misure stabili e di strumenti finanziari efficienti che possano contribuire alla realizzazione delle opere di efficientamento energetico con una prospettiva di lungo termine. La Direttiva lascia agli Stati membri la scelta di adottare un’ampia gamma di strumenti quali “strumenti d’investimento e di finanziamento abilitanti, quali prestiti per l’efficienza energetica e mutui ipotecari per la ristrutturazione degli edifici, contratti di rendimento energetico, incentivi fiscali, sistemi di detrazioni fiscali, sistemi di detrazioni in fattura, fondi di garanzia” (Art. 15).

In un’ottica propositiva, proprio in vista del recepimento della Direttiva, riteniamo che sarebbe opportuno mettere mano ad una **revisione complessiva del sistema di detrazioni fiscali nel settore dell’edilizia, al fine di garantire semplificazione, sistematicità e stabilizzazione delle misure agevolative, eventualmente accorpando tutti i bonus** (attualmente davvero tanti, articolati e frammentati e con normative eterogenee sorte in

epoche diverse) **sotto un'unica detrazione fiscale di portata inferiore, eventualmente rimodulando i meccanismi, con modalità di incentivazione differenziata, in base alle classi energetiche almeno per raggiungere la classe energetica D, ed alle classi di rischio delle costruzioni.** Bisognerebbe, altresì, standardizzare le tipologie di intervento e individuare chiaramente gli ambiti oggettivi e soggettivi di applicazione, ai fini di una maggiore chiarezza sull'applicabilità delle misure agevolative. È, comunque, importante ed imprescindibile prevedere una partecipazione parziale alle spese da parte del committente, in modo da comportare essenzialmente una calmierazione dei prezzi, con la possibilità di procedere con le lavorazioni senza l'affanno delle scadenze fissate, e quindi con la possibilità anche di procedere con maggiori controlli e verifiche.

Infine, è imprescindibile **definire un sistema di norme chiare e di facile interpretazione ed applicazione da parte degli operatori economici e dei cittadini beneficiari,** evitando, in particolare, modifiche della disciplina troppo ravvicinate alle scadenze, oltre che prevedere per le misure agevolative un orizzonte temporale di riferimento sufficientemente stabile nel medio e lungo periodo.

Il recepimento della Direttiva porrà dunque Governo e Parlamento di fronte a scelte impegnative, che richiederanno anche **l'individuazione di risorse pubbliche ingenti, finalizzate alla riqualificazione edilizia ed energetica,** in linea con il valore della sostenibilità ambientale. Una strategia da predisporre rapidamente, già a partire da questa fase di programmazione della finanza pubblica in vista della prossima legge di bilancio.

Ed in questa fase così delicata i **liberi professionisti assumono il ruolo di facilitatori della transizione ecologica,** sia nell'ambito della progettazione che in quello della certificazione dei lavori, a tutela della legalità e della sicurezza collettiva.