

Commissione 6^a (Finanze e tesoro)

SENATO DELLA REPUBBLICA

"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"

(A.S. n. 1092)

Audizione di Confedilizia

Roma, 11 aprile 2024

Con il decreto-legge 29 marzo 2024, n. 39, entrato in vigore il 30 marzo, si è intervenuti nuovamente in relazione al superbonus e agli altri incentivi edilizi al fine di eliminare le residue fattispecie ancora in essere – dopo gli interventi attuati prima con il decreto-legge 11 febbraio 2023, n. 11, e successivamente con il decreto-legge 29 dicembre 2023, n. 212 – per le quali si poteva ancora optare, in luogo della fruizione della detrazione fiscale diretta in dichiarazione dei redditi, per la cessione del credito o lo sconto in fattura ai sensi dell'art. 121 del decreto legge n. 34/2020.

Ed è proprio su questa parte (e cioè sui primi tre articoli del decreto) che si incentrerà la nostra disamina.

Art. 1 - Modifiche alla disciplina in materia di opzioni per la cessione dei crediti o per lo sconto in fattura

L'art. 1 del decreto elimina quasi tutte le residuali ipotesi di utilizzo della cessione del credito e dello sconto in fattura per gli incentivi edilizi, intervenendo anche sull'art. 119-ter del decreto-legge n. 34/2020 (detrazione al 75% per gli interventi finalizzati al superamento e all'eliminazione di barriere architettoniche) ed individuando altresì un regime transitorio che ricalca quelli già introdotti con i decreti n. 11 e n. 212 del 2023.

Ci si riferisce, oltre che agli interventi per l'eliminazione delle barriere architettoniche al 75%: al superbonus (e bonus minori) su immobili danneggiati da eventi sismici nei Comuni dei territori colpiti da terremoti verificatisi dall'1.4.2009 dove sia stato dichiarato lo stato di emergenza e sugli immobili danneggiati da specifici eventi meteorologici; al superbonus (e bonus minori) per gli immobili degli enti del terzo settore, degli Iacp comunque denominati e delle cooperative di abitazione a proprietà indivisa.

Il decreto fa comunque salvo l'esercizio dell'opzione per gli immobili delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dal sisma del 6.4.2009 e dai terremoti avvenuti dal 24.8.2016, nel limite di 400 milioni di euro per l'anno 2024 (di cui 70 milioni riservati per gli eventi sismici del 6.4.2009) e prevede (come accaduto con i decreti n. 11 e n. 212) alcune nuove norme di salvezza.

Sarà infatti ancora possibile usufruire della cessione del credito e dello sconto in fattura per gli enti del terzo settore, per gli Iacp comunque denominati e per le cooperative di abitazione a proprietà indivisa, per i quali era ancora possibile l'esercizio di tali opzioni, ove in data antecedente al 30.3.2024:

- sia stata presentata la comunicazione di inizio lavori asseverata (Cila) *ex art.* 119, comma 13-*ter*, del decreto-legge n. 34/2020;
- sia stata adottata la delibera assembleare che ha approvato l'esecuzione dei lavori e presentata la relativa Cila (in caso di condominii);
- sia stata presentata l'istanza per l'acquisizione del titolo abilitativo, se gli interventi sono agevolati *ex art.* 119 citato e comportano la demolizione e la ricostruzione degli edifici;
- sia stata presentata la richiesta del titolo abilitativo, ove necessario, se gli interventi sono diversi da quelli agevolati ai sensi del predetto art. 119;
- siano già iniziati i lavori oppure, nel caso in cui i lavori non siano ancora iniziati, sia stato stipulato un accordo vincolante tra le parti per la fornitura dei beni e dei servizi oggetto dei lavori e sia stato versato un acconto sul prezzo, se trattasi di interventi diversi da quelli agevolati *ex art.* 119 e per i medesimi non sia prevista la presentazione di un titolo abilitativo.

Su tale normativa, nella considerazione che la stessa è stata dettata da esigenze di tenuta dei conti pubblici, ci limitiamo alle seguenti minime osservazioni.

- 1) La tecnica legislativa utilizzata, con richiami e rimandi ad articoli di legge (anche più volte modificati), ostacola il lavoro dell'interprete e di tutti coloro che tale normativa devono applicare e il cui senso compiuto potrebbe sfuggire ad un semplice cittadino.
- 2) Aver lasciato la possibilità di avvalersi, a partire dal 30 marzo, dell'opzione per la cessione del credito o lo sconto in fattura solo per gli immobili delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dal sisma del 6.4.2009 e dai terremoti avvenuti dal 24.8.2016, nel limite peraltro di 400 milioni di euro per l'anno 2024 (di cui 70 milioni riservati per gli eventi sismici del 6.4.2009), non ci sembra sufficiente data l'importanza per il nostro territorio che si intervenga anche sugli altri immobili danneggiati da terremoti avvenuti in altre regioni (quali per esempio gli immobili dell'Emilia-Romagna). Quindi confidiamo che, in sede di conversione parlamentare, si riescano a reperire i fondi necessari per poter intervenire in modo generalizzato e non così settoriale.
- 3) Per quanto riguarda gli interventi di eliminazione delle barriere architettoniche al 75% per i quali le opzioni erano permesse ai sensi del decreto-legge n. 212/2023 (tra cui i lavori dei condominii, in relazione a interventi su parti comuni di edifici a prevalente destinazione abitativa) il decreto è intervenuto per la seconda volta a distanza di meno di due mesi dall'ultima modifica (il decreto in questione, infatti, è stato convertito dalla legge 22 febbraio 2024, n. 17). Pur essendo previste le opportune norme di salvaguardia per coloro che hanno attivato i lavori alla luce della previgente normativa (peraltro fortemente ridimen-

sionata nel suo ambito di applicazione dal decreto-legge n. 212/2023), riteniamo che sia opportuno evidenziare come questo modo di procedere osti alla nascita di un rapporto di fiducia tra le Istituzioni e i contribuenti. Cambiare le norme a distanza di pochi giorni, dopo aver ingenerato un legittimo affidamento sui contribuenti non è il modo giusto per procedere, come torneremo ad evidenziare nel punto sottostante.

- 4) Ciò che più rileva, tuttavia, è che il decreto dispone anche retroattivamente, prevedendo che le norme di salvezza introdotte dall'art. 2, commi 2 e 3, del decreto-legge n. 11/2023 non si applichino – per gli interventi di cui all'art. 2, comma 2, lett. a), b) e c), primo periodo, e comma 3, lett. a) e b), decreto-legge n. 11/2023 (tra i quali i condomini con delibera approvata e Cila presentata entro il 16.2.2023 nel caso di superbonus) – qualora alla data del 30.3.2024 non sia stata “sostenuta alcuna spesa, documentata da fattura, per lavori già effettuati”.

Su questa norma il lavoro dell'interprete – se non si interverrà in sede parlamentare – sarà oltremodo difficoltoso, come abbiamo già evidenziato al punto 1). È pertanto auspicabile un chiarimento. Secondo Confedilizia si dovrebbe chiarire innanzitutto cosa si intenda per spese sostenute o per “lavori già effettuati”. Questo in quanto ci sono committenti (si pensi in particolare ai condomini) che – facendo affidamento sulla normativa previgente al 30 marzo – hanno, entro i termini di legge (e cioè in data antecedente al 17.2.2023), adottato la delibera assembleare di approvazione dell'esecuzione dei lavori e presentato la comunicazione di inizio lavori (se si tratta di interventi agevolabili con il superbonus *ex art.* 119, d.l. n. 34/2020) oppure la richiesta del titolo abilitativo, ove necessario (se gli interventi sono diversi da quelli agevolati ai sensi del predetto art. 119). Per fare ciò, hanno firmato contratti di appalto, hanno commissionato al tecnico di fiducia lo studio di fattibilità e la presentazione del titolo edilizio necessario, ciononostante non hanno sostenuto spese in quanto i lavori non sono ancora partiti per una serie di motivi (che possono andare dalla necessità di trovare una nuova ditta, alla necessità di costituire il fondo straordinario per l'esecuzione dei lavori alla difficoltà di reperire i finanziamenti ecc.). In questi casi viene naturale domandarsi cosa accadrà.

Ancora, ci possono essere condomini che, pur avendo iniziato i lavori, non hanno ancora provveduto al pagamento delle fatture in quanto nel contratto di appalto si è previsto che per il pagamento si sarebbe atteso il Sal al 30% (oppure al 40% ecc.) previsto dagli artt. 119 e 121 del d.l. n. 34/2020. E intanto i condòmini hanno iniziato a versare le rate per la costituzione del fondo straordinario obbligatorio.

E ancora. Nei casi di lavori agevolati da bonus diversi dal superbonus, può capitare anche la situazione in cui il contratto di appalto preveda come primo pagamento un 10-20% a titolo di acconto per l'acquisto dei materiali e per

l'allestimento del cantiere, senza che tuttavia i lavori siano ancora stati effettuati.

La soluzione proposta da Confedilizia è dunque quella di intervenire prevedendo che le opzioni possano ancora essere esercitate qualora vi siano contratti di appalto o contratti strumentali all'esecuzione dei lavori già firmati alla data di entrata in vigore del decreto n. 39.

- 5) Aggiungasi che la norma in commento viene ad incidere sui rapporti giuridici tra soggetti privati che avevano la certezza di poter provvedere al pagamento dei lavori di interesse utilizzando la cessione del credito o lo sconto in fattura. Ciò che sarà senz'altro foriero di molteplici contenziosi soprattutto a causa dell'intervenuta gravosità, per il committente, degli impegni assunti.

Art. 2 - Modifiche alla disciplina in materia di remissione in bonis

Il provvedimento in esame ha apportato una modifica significativa al quadro normativo vigente, precludendo specificamente la possibilità di avvalersi dell'istituto della remissione *in bonis* per quelle comunicazioni dirette all'Agenzia delle entrate relative all'esercizio delle opzioni delineate nell'art. 121, comma 1, lettere a) e b), del decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020. Tale disposizione include, altresì, le comunicazioni attinenti alle cessioni delle rate residue dei crediti d'imposta. In aggiunta, il provvedimento stabilisce che la sostituzione di tali comunicazioni, inizialmente inviate nell'arco temporale compreso tra l'1 e il 4 aprile 2024, sia ammessa esclusivamente entro la data del 4 aprile 2024, con l'obiettivo di permettere l'acquisizione tempestiva delle informazioni necessarie al monitoraggio dell'ammontare dei crediti derivanti dalle opzioni per lo sconto in fattura e per la cessione del credito.

Questa modifica legislativa ha generato notevoli ostacoli per i contribuenti, incidendo in maniera rilevante sia su coloro che, agendo in conformità ai termini previsti, si sono trovati nell'impossibilità di presentare le comunicazioni sostitutive – opzione questa precedentemente consentita dalla normativa – sia su coloro che avevano posto legittimo affidamento sull'utilizzo dell'istituto della remissione *in bonis*, confidando nella possibilità di regolarizzare eventuali errori o omissioni nelle comunicazioni precedentemente inviate all'Agenzia delle entrate.

Il divieto di ricorso alla remissione *in bonis* per le comunicazioni riguardanti l'esercizio delle opzioni di cessione del credito o dello sconto in fattura così come le cessioni delle rate residue elimina una valvola di sicurezza precedentemente disponibile per i contribuenti, che consentiva una certa flessibilità nel correggere involontarie imprecisioni o ritardi nella trasmissione delle informazioni richieste, senza in-

correre in penalità, ad esclusione di quanto previsto dalla circolare 33/E dell’Agenzia delle entrate o perdere i benefici fiscali spettanti.

Pertanto, si evidenzia l’urgenza di una riflessione critica su tale modifica normativa, con la raccomandazione di valutare attentamente le ripercussioni che essa comporta per i contribuenti e l’efficienza del sistema fiscale nel suo complesso. Si sollecita una considerazione approfondita sulla possibilità di reintrodurre meccanismi di flessibilità analoghi alla remissione *in bonis* o altre forme di tutela per i contribuenti che, operando in buona fede, incontrano difficoltà nell’adempimento degli obblighi comunicativi entro i termini prescritti o che necessitano di correggere errori postumi alla loro iniziale trasmissione, avvenuta nei termini ordinari (4 aprile u.s.).

In conclusione, si auspica che il legislatore possa prendere in considerazione la necessità di rivedere tale disposizione al fine di mitigare le difficoltà introdotte per i contribuenti e garantire un equilibrio tra l’esigenza di un monitoraggio efficace da parte dell’Amministrazione Finanziaria e il legittimo interesse dei contribuenti a un sistema fiscale equo, trasparente e flessibile.

Art. 3 - Disposizioni in materia di trasmissione dei dati relativi alle spese agevolabili fiscalmente

Il provvedimento in commento introduce anche una nuova comunicazione obbligatoria da presentare, in caso di lavori agevolabili con *superecobonus*, all’Enea e, in caso di lavori agevolabili con *supersismabonus*, al “Portale nazionale delle classificazioni sismiche” gestito dal Dipartimento Casa Italia della Presidenza del Consiglio dei ministri. In caso di mancato invio di tale comunicazione, è prevista una sanzione di 10.000 euro per gli interventi già iniziati o la decadenza dalle agevolazioni fiscali per quelli per i quali la comunicazione di inizio lavori asseverata *ex art.* 119, comma 13-ter, ovvero l’istanza per l’acquisizione del titolo abilitativo (previsto per la demolizione e la ricostruzione degli edifici) sia presentata a partire dalla data del 30.3.2024. L’auspicio di Confedilizia è che si riesca ad armonizzare le scadenze relative alla trasmissione dei dati, stabilendo come termine ultimo una data che consenta agli interessati di potervi provvedere con tranquillità.

In conclusione, evidenziamo come, pur essendo gli ultimi interventi (decreti legge n. 11 e n. 212 del 2023 ed ora il n. 39 del 2024) intesi ad escludere progressivamente l’esercizio delle opzioni, non siano state assunte iniziative idonee a consentire l’effettivo esercizio della detrazione.

Infatti, percentuali molto alte di agevolazione, detraibili in un breve arco temporale, avevano come presupposto l'esercizio, in via quasi esclusiva, delle opzioni.

Venendo a mancare la possibilità dell'opzione, riteniamo si renda opportuno riconoscere ai contribuenti, che hanno fatto affidamento su norme vigenti (ed anzi a incentivi tuttora applicabili, fino al 31 dicembre 2025), la possibilità di recuperare, almeno in parte, mediante effettivo diritto di detrazione, le spese sostenute o che sosterranno in base a contratti regolari e vincolanti.

Ci si riferisce alla nota questione della capienza allorché il reddito imponibile Irpef del contribuente non sia sufficiente ad assorbire la detrazione spettante.

Si pensi, ad esempio, alla possibilità di ampliare l'arco temporale di detrazione, dai 4-5 anni previsti per superbonus, il bonus barriera e il sismabonus, ai 10 anni di tempo previsti per il bonus casa (misura del resto già attuata per il superbonus, limitatamente per le spese sostenute dal 1° gennaio al 31 dicembre 2022, con il comma *quinqueis* dell'art. 119 del D.L. n. 34/2020).

Si potrebbe altresì consentire l'utilizzo della quota, che non trova capienza nell'imponibile Irpef, ai fini del pagamento delle altre imposte risultanti dalla medesima dichiarazione dei redditi (addizionali regionali e comunali, cedolare secca, altre imposte e contributi).

Il riconoscimento della detrazione effettiva, laddove la spesa vada ad intaccare la capacità contributiva del cittadino (si pensi ai percettori di redditi da pensione, alle giovani coppie, a coloro che sono tenuti a sostenere spese per interventi deliberati dal condominio) costituirebbe un giusto ristoro per chi si sia trovato in difficoltà per effetto dei suddetti decreti-legge.

Soluzioni di contenuto impatto per la finanza pubblica potrebbero evitare lunghi ed incerti contenziosi, tra committenti ed imprese, entrambi destinatari incolpevoli delle misure adottate.

CONFEDERAZIONE ITALIANA PROPRIETÀ EDILIZIA

**Presidenza e Segreteria generale
Centro Studi**

Uffici operativi e amministrativi
00187 Roma - Via Borgognona, 47
tel. 06.6793489 (r.a.) - fax 06.6793447

Uffici Organizzazioni collegate
00196 Roma - Via P. Clotilde, 2 int. 4
tel. 06.3214369 (r.a.) - fax 06.32650503

Uffici Enti bilaterali
00198 Roma - Corso Trieste, 10
tel. 06.44251191 (r.a.) - fax 06.44251456

www.confedilizia.it