



Artigiani
Imprenditori
d'Italia



CASARTIGIANI

**Senato della Repubblica
XIX Legislatura**

6^a Commissione (Finanze e tesoro)

Documento di osservazioni e proposte

Audizione informale nell'ambito dell'esame del disegno di legge "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. 1092)

11 aprile 2024

Signor Presidente, Onorevoli Commissari,

un sentito ringraziamento per l'opportunità offerta a Confartigianato, CNA e Casartigiani di fornire il proprio contributo nell'individuazione dei possibili interventi migliorativi in relazione al decreto-legge n. 39 dello scorso 29 marzo.

1. PREMESSA

Il provvedimento in questione, che riduce ulteriormente **le deroghe alle opzioni per sconto e cessione dei crediti collegati ai *bonus* edilizi, assunto in assenza di confronto con le Associazioni di rappresentanza del settore, cambia nuovamente "in corsa" le regole, accentuando le difficoltà operative di migliaia di imprese e committenti.**

Seppur note le ragioni che sottendono a questa ennesima e repentina modifica del quadro legislativo, **legate all'esigenza di tenere sotto stretta osservazione l'andamento dei conti pubblici**, in relazione alle agevolazioni fiscali in materia edilizia, è pur vero che la continua modifica della normativa renda la vicenda sempre più intricata e costellata di ostacoli. Un dato su tutti rende palese tale situazione: dalla data di approvazione del D.L. n. 34/2020 sono intervenute **283 modifiche e chiarimenti**, di cui 45 interventi normativi suddivisi in 23 leggi, decreti-legge e decreti ministeriali, 14 provvedimenti del Direttore dell'Agenzia delle entrate, 224 documenti di prassi fra circolari, risoluzioni, risposte a interpello e FAQ.

Da ormai quattro anni si assiste a continue modifiche che **destabilizzano il mercato, la pianificazione dei lavori e l'impegno finanziario per la copertura degli stessi**, con inevitabili ripercussioni sulla migliore esecuzione degli stessi.

Gli interventi normativi sono sempre più specifici e di dettaglio a scapito della salvaguardia degli aspetti di tenuta sostanziale degli obiettivi sottesi al sistema di agevolazione, tanto da assistere a un panorama di regole differenziate sulla base di diversificati parametri: tipologia di intervento, tipologia di soggetto, efficacia temporale, requisiti e condizioni richieste.

Confartigianato, CNA e Casartigiani valutano, pertanto, **il provvedimento in maniera negativa**, in quanto ennesimo intervento in materia che, ancora una volta, **incide pesantemente, sia nel metodo sia nel merito, su accordi contrattuali già conclusi, in un modo non ragionevolmente prevedibile dai destinatari delle misure, vanificandoli con effetti retroattivi penalizzanti sul mercato.**

In concreto, il decreto-legge in esame interviene modificando radicalmente l'impostazione data a suo tempo dal D.L. n. 11/2023, che, pur avendo introdotto un divieto generalizzato alle opzioni in materia di cessione/sconto in fattura con decorrenza 17 febbraio 2023, aveva tuttavia previsto alcune importanti salvaguardie a protezione di **situazioni di meritevole tutela, rendendo praticabile lo sconto e la cessione sia per il "transitorio"** (in generale, per lavori iniziati o per i quali era stata presentata la CILA) ovvero per **interventi realizzati in favore di soggetti a rilevanza sociale (IACP, cooperative edilizie e Terzo settore)** ovvero **nelle aree colpite da alcuni eventi calamitosi** (eventi sismici *post* 2009 e alluvione delle Marche del 2022), nonché **finalizzati all'eliminazione delle barriere architettoniche** (interventi, questi ultimi, già ridimensionati con il D.L. n. 212/2023).

Altro problematico intervento del decreto-legge in parola, riguarda la **previsione dell'obbligo di una comunicazione preventiva per la fruizione dei crediti di imposta "Transizione 4.0"** sulla base di un modello non ancora disponibile, da emanarsi a cura del MIMIT. Salvo diversa interpretazione da parte dei Ministeri competenti, la circostanza rischia di congelare la compensabilità dei crediti stessi sino all'emanazione del modello di comunicazione, con effetti destabilizzanti sulla programmazione finanziaria delle imprese non certamente predeterminabili.

Rinviando le osservazioni di dettaglio all'analisi che segue, Confartigianato, CNA e Casartigiani ritengono di porre in evidenza, già in questa premessa, come, di là dal merito, il ricorso a forme di decretazione d'urgenza impatti sui cittadini (in buona fede) cancellando retroattivamente norme su cui si era basato un legittimo affidamento. In tal senso auspicano che il Parlamento, in sede di conversione, possa intervenire per riequilibrare le situazioni meritevoli di tutela.

2. ANALISI DELL'ARTICOLATO - PROPOSTE DI INTERVENTI MODIFICATIVI

2.1 Modifiche alla disciplina in materia di opzioni per la cessione dei crediti o per lo sconto in fattura (articolo 1)

L'articolo 1 del decreto riduce drasticamente l'ambito di applicazione delle deroghe inizialmente previste dal D.L. n. 11/2023, penalizzando, al **comma 5**, gli **interventi che soddisfacevano precedentemente al 16 febbraio 2023 determinate condizioni e che continueranno a poter fruire dell'opzione per sconto/cessione solo nel caso in cui alla data del 30 marzo 2024 siano stati, anche solo in parte, effettuati e la cui realizzazione risulti documentata da fattura con sostenimento della spesa.**

In pratica, **vengono "azzerate" le deroghe precedenti** che si sostanziano nelle seguenti ipotesi differenziate in ragione della tipologia di intervento:

1) Interventi da *superbonus*

- a) **non condominiali:** l'opzione per lo sconto in fattura o per la cessione dei crediti poteva ancora essere operata se alla data del 16 febbraio 2023 risultava presentata la comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA);
- b) **condominiali:** l'opzione per lo sconto in fattura o per la cessione dei crediti poteva ancora essere operata se alla data del 16 febbraio 2023 risultava:
 - adottata la delibera assembleare che ha approvato l'esecuzione dei lavori;
 - e risultava presentata la comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA);
- c) con **demolizione e ricostruzione dell'immobile:** l'opzione per lo sconto in fattura o per la cessione dei crediti poteva ancora essere operata se alla data del 16 febbraio 2023 risultava presentata l'istanza per l'acquisizione del titolo abilitativo.

2) Interventi diversi dal *superbonus*

L'opzione per lo sconto in fattura o per la cessione dei crediti poteva ancora essere operata se alla data del 16 febbraio 2023:

- risultava presentata la richiesta del titolo abilitativo (se necessario),
- fossero iniziati i lavori, se il titolo non era necessario;

- fosse stato stipulato un accordo vincolante fra le parti, se i lavori non erano iniziati (accordo vincolante comprovato da un acconto o da un atto notorio di entrambe le parti del contratto).

La logica che sottende all'intervento normativo pare da ricercarsi nella volontà di "azzerare" le opzioni ancora possibili **se i lavori relativi all'intervento non sono ancora iniziati alla data del 30 marzo 2024 e tale inizio non sia documentato dall'emissione di fattura con spesa sostenuta per interventi già effettuati.**

Questa situazione colpisce in modo particolare quei progetti che, pur avendo rispettato tutti i requisiti per accedere agli incentivi, come il *superbonus* con aliquota al 110% o al 70% con i suoi specifici stati di avanzamento lavori (SAL) previsti al 30% e al 60%, e il SAL finale, **non hanno ancora raggiunto il primo SAL**, trovandosi così in una **fase troppo precoce per aver generato spese documentabili attraverso fatture**. Ciò comporta una potenziale esclusione di tali interventi dagli utilizzi con sconto e cessione, mettendo a rischio la loro prosecuzione e, in ultima analisi, la realizzazione.

Questa condizione di incertezza trova evidenza anche in situazioni specifiche che emergono **dall'interazione tra diversi tipi di *bonus* edilizi, come ad esempio i *bonus* ordinari al 50% e al 65%.**

Si immagini un caso concreto in cui un intervento edilizio è qualificato contemporaneamente per più incentivi, come il ***bonus* ristrutturazioni al 50% e il *bonus* efficienza energetica al 65%**. Secondo le normative vigenti, ogni *bonus* presenta criteri e requisiti specifici, compresa la documentazione delle spese sostenute. Si supponga che, per questo intervento, il contribuente abbia a disposizione la documentazione fiscale completa solo per le spese che si qualificano per il *bonus* al 50%, mentre per quelle relative al 65% le fatture non siano ancora state emesse o raccolte.

In questo scenario, la regolamentazione attuale potrebbe portare a interpretare la disponibilità parziale della documentazione delle spese **come un ostacolo alla possibilità di optare per lo sconto in fattura o per la cessione del credito dell'intero pacchetto di incentivi**. Ciò significherebbe che, nonostante il contribuente soddisfi i requisiti per entrambi i *bonus* su

parti diverse dell'intervento, la mancanza di documentazione completa per una porzione del progetto potrebbe precludere la fruizione delle agevolazioni in modo integrato.

PROPOSTA DI INTERVENTO

Se la **volontà del legislatore** è, in ogni caso, quella di **tutelare coloro che avevano già iniziato i lavori alla data del 30 marzo 2024**, si ritiene che, in sede di conversione, possa essere riconosciuta la facoltà di continuare a godere dello sconto/cessione se l'inizio dei lavori, in aggiunta alle condizioni previste dal D.L. in oggetto, **viene attestata mediante dichiarazione rilasciata da un tecnico abilitato**, anche laddove ancora non sia stata emessa fattura, perché, ad esempio, non è stato raggiunto il primo SAL.

L'opzione per sconto e cessione viene mantenuta relativamente agli interventi da *superbonus* effettuati o da avviare negli immobili danneggiati dal **sisma Abruzzo del 2009 e dal Sisma "Italia Centrale" del 2016**: seppure apprezzabile l'attenzione riservata a tale fattispecie, nella consapevolezza delle difficoltà, anche burocratiche, che si sono riscontrate nell'avvio dei cantieri, potrebbe essere **troppo esiguo il limite di 400 milioni di euro** per l'anno 2024 (ripartiti in 70 milioni per l'Abruzzo e 330 per l'Italia Centrale) entro cui l'opzione è esercitabile. È quindi auspicabile che detto importo venga congruamente e realisticamente adeguato, in considerazione della ingente quantità di lavori che nel "cratere" devono ancora essere effettuati e iniziati.

Diversa la sorte per gli **altri "crateri" sismici (quali Emilia-Romagna, Molise, Sicilia e l'Isola di Ischia) successivi** al 2009: seppure ancora agevolati con la "superdetrazione" del 110% fino al 2025, la facoltà di opzione per sconto e cessione viene abrogata dal 30 marzo 2024, con l'unica eccezione dei cantieri, a tale data, già avviati (CILA presentata e delibere assunte nel caso di lavori condominiali). Espunti dalla possibilità anche gli interventi da effettuare a seguito **dell'alluvione che ha interessato la regione Marche** nel 2022, per i quali lo sconto e cessione cessano di essere effettuati dal 30 marzo 2024 (salvo, anche in questo caso, i cantieri già avviati). Si tratta di una ingiustificata diversità di trattamento tra i vari territori colpiti nel tempo da eventi sismici, che non trova ragionevoli motivazioni.

PROPOSTA DI INTERVENTO

Confartigianato, CNA e Casartigiani ritengono che, in sede di conversione del decreto-legge, debba essere riconosciuta, anche per tali “eventi calamitosi”, l’opzione per sconto e cessione per i cantieri ancora da **avviare entro un determinato limite di spesa**, così da riservare un uniforme trattamento agevolativo a tutti gli edifici colpiti da eventi analoghi.

Decisamente penalizzate le **cooperative di abitazione a proprietà indivisa, IACP e Terzo settore**: se prima delle nuove disposizioni potevano esercitare l’opzione alla sola condizione di essere già costituiti alla data del 17 febbraio 2023, dal 30 marzo 2024 la facoltà è soppressa, con l’unica tutela per gli interventi con CILA o altro titolo abilitativo già aperto alla data del 29 marzo 2024. Se poi si considera che, in particolare per tali enti, il recupero dell’agevolazione come detrazione in dichiarazione è pressoché impossibile, ben difficilmente potranno continuare i lavori o avviarne di nuovi, con ripercussioni anche sociali per il particolare contesto in cui molti enti operano.

Analoghe le considerazioni per gli **interventi per il superamento e l’eliminazione delle barriere architettoniche**, di cui all’art. 119-ter, D.L. n. 34/2020: tali interventi erano già stati fortemente ridimensionati nell’ambito oggettivo dal decreto-legge 212 del 29 dicembre 2023. La disposizione da ultimo citata ha circoscritto l’opzione per sconto e cessione ai soli condomini e abitazioni principali di persone fisiche proprietarie o titolari di diritti reali di godimento con un reddito di riferimento non superiore a 15.000 euro, limite non applicabile se nel nucleo sono presenti disabili. Inoltre, il medesimo decreto ha limitato l’agevolazione agli interventi aventi ad oggetto esclusivamente scale, rampe, ascensori, servoscala e piattaforme elevatrici. Il nuovo decreto-legge, pur mantenendo la facoltà di opzione per le spese già sostenute da tali soggetti fino al 30 marzo 2024, limita ulteriormente lo sconto e cessione per le nuove spese da sostenere successivamente a tale data esclusivamente per i lavori già avviati.

Pertanto, rimangono senza tutela, ad esempio, l'installazione dell'ascensore che un condominio aveva già deliberato in assemblea, ma per il quale non era ancora stato richiesto il titolo abilitativo.

PROPOSTA DI INTERVENTO

Per dare soluzione positiva alle situazioni relative a contratti già stipulati ma per i quali il titolo edilizio abilitativo non è stato richiesto entro il 29 marzo 2024, si **sollecita il Parlamento**, in sede di conversione, a **prevedere, anche per gli interventi per i quali è prevista la richiesta del titolo, la possibilità di poter continuare ad applicare sconto/cessione se alla data del 29 marzo 2024 i lavori sono iniziati** ovvero, nel caso in cui i lavori non siano ancora iniziati sia stipulato un accordo vincolante tra le parti e versato un acconto del prezzo.

2.2 Modifiche alla disciplina in materia di remissione *in bonis* (articolo 2)

La disposizione (comma 1) **abroga** la possibilità di avvalersi della **“remissione in bonis” per le comunicazioni di opzione per sconto e cessione relative alle detrazioni edilizie.**

Il ricorso a tale istituto, si ricorda, consentiva l'esercizio dell'opzione oltre la scadenza ordinaria (16 marzo, prorogato per il 2024 al 4 aprile), presentando la comunicazione entro il termine di presentazione della dichiarazione dei redditi (15 ottobre 2024) e con il contestuale versamento della sanzione di euro 250, sempreché vi sia stato un comportamento “coerente” con l'esercizio dell'opzione (cioè, un accordo o una fattura precedenti il termine di scadenza per l'invio della comunicazione).

Il termine del 4 aprile 2024, pertanto, è stato l'ultimo giorno entro cui effettuare la trasmissione della comunicazione di opzione per sconto/cessione per le spese relative al 2023, nonché per le rate residue di spese 2022, 2021 e 2020.

Come previsto dal comma 2, **non è neppure possibile, oltre il 4 aprile 2024, sostituire comunicazioni errate trasmesse tra il 1° e il 4 aprile 2024:** la motivazione è l'esigenza, per l'Amministrazione finanziaria, di acquisire a una data certa e ravvicinata (4 aprile 2024) l'esatto

ammontare delle opzioni esercitate e delle cessioni stipulate, per un compiuto ed efficace monitoraggio della spesa pubblica (come chiaramente affermato nella relazione illustrativa). È evidente la penalizzazione che l'introduzione del comma 1 produce nei confronti di tutti coloro che alla data del 4 aprile 2024, **pur avendo già concluso gli accordi di cessione non riescano, per le ragioni più varie, a porre in essere il relativo adempimento** determinando, in presenza di incapacienza fiscale, la perdita della possibilità di utilizzo della prima quota di detrazione relativa alle spese sostenute nell'anno 2023.

PROPOSTA DI INTERVENTO

Si ritiene che, in sede di conversione del decreto-legge, sia necessario prevedere che **la remissione *in bonis* possa, comunque, essere utilizzabile per le comunicazioni da trasmettere in relazione alle spese 2023 ivi incluse le cessioni delle rate residue, entro un ravvicinato termine successivo all'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge.**

PROPOSTA DI INTERVENTO

In relazione al comma 2, invece, in sede di conversione, si auspica un intervento teso ad **ammettere la possibilità di sostituire, entro un ravvicinato termine successivo all'entrata in vigore della legge di conversione, le comunicazioni trasmesse fra il 1° e il 4 aprile 2024 nei casi in cui tale sostituzione non determini, rispetto all'iniziale comunicazione, una modifica nell'ammontare del credito oggetto di cessione/sconto.**

2.3 Disposizioni in materia di trasmissione dei dati relativi alle spese agevolabili fiscalmente (articolo 3)

Viene introdotta una nuova comunicazione che ha la finalità di **monitorare le spese relative al super-ecobonus e super-sismabonus sostenute alla data del 30 marzo 2024** e quelle che **prevedibilmente saranno sostenute successivamente, nel 2024 e 2025**. La comunicazione, che integra i dati da trasmettere ad ENEA alla conclusione dei lavori, deve essere effettuata

ad ENEA (per l'efficientamento energetico) e al Portale nazionale delle classificazioni sismiche (per gli interventi antisismici).

In sintesi, l'adempimento è così riassumibile:

Chi deve comunicare	Sono tenuti a effettuare la comunicazione i soggetti che hanno presentato la CILA ovvero l'istanza per l'acquisizione del titolo abilitativo previsto per la demolizione e ricostruzione degli edifici: <ul style="list-style-type: none">- entro il 31 dicembre 2023 e che entro la stessa data non hanno concluso i lavori;- dal 1° gennaio 2024.
Cosa comunicare	La comunicazione riguarda i seguenti dati relativi alle spese da <i>super-ecobonus</i> e <i>super-sismabonus</i> : <ul style="list-style-type: none">- dati catastali relativi all'immobile oggetto degli interventi;- ammontare delle spese sostenute nell'anno 2024 alla data del 30 marzo 2024;- ammontare delle spese che si prevede di sostenere successivamente al 30 marzo 2024, negli anni 2024 e 2025;- le percentuali di detrazioni spettanti.
A chi comunicare	La comunicazione deve essere trasmessa, nei tempi e con le modalità da determinare con apposito DPCM, ad ENEA e al Portale nazionale delle classificazioni sismiche gestito dal Dipartimento Casa Italia della Presidenza del Consiglio dei ministri.
Effetti dell'omessa presentazione della comunicazione	L'omessa o tardiva trasmissione della comunicazione comporta l'applicazione della sanzione amministrativa di 10.000 euro . Per gli interventi iniziati dal 30 marzo 2024 , la mancata trasmissione dei dati comporta, in luogo della sanzione amministrativa, la decadenza dall'agevolazione . L'omessa o tardiva presentazione della comunicazione non può essere sanata "in bonis".

PROPOSTA DI INTERVENTO

Confartigianato, CNA e Casartigiani auspicano che il nuovo adempimento, che impone nuovi obblighi in presenza di *superbonus* sia rivisto, in sede di conversione del decreto-legge, almeno per quanto concerne le spropositate sanzioni. A tal riguardo richiedono che venga prevista come unica sanzione quella di carattere amministrativo in misura più contenuta ed eliminata, quindi, la previsione della decadenza dall'agevolazione in caso di mancata comunicazione per interventi iniziati dal 30 marzo 2024.

2.4 Misure per il monitoraggio di transizione 4.0 (articolo 6)

Al fine di monitorare l'andamento della spesa conseguente al credito d'imposta Transizione 4.0, viene previsto che per fruire dei citati crediti d'imposta (investimenti in beni strumentali nuovi di cui all'articolo 1, commi da 1057-bis a 1058-ter, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, per investimenti in attività di ricerca e sviluppo, innovazione tecnologica e *design* e ideazione estetica, ivi incluse le attività di innovazione tecnologica finalizzate al raggiungimento di obiettivi di innovazione digitale 4.0 e di transizione ecologica) le imprese sono tenute a comunicare preventivamente, in via telematica:

- l'ammontare complessivo degli investimenti che si intendono effettuare a decorrere dal 30 marzo 2024,
- la presunta ripartizione negli anni del credito,
- la relativa fruizione.

Tale comunicazione è aggiornata al completamento degli investimenti, e andrà effettuata anche per gli investimenti realizzati a decorrere dal 1° gennaio 2024 e fino al giorno 29 marzo 2024.

Il modello di comunicazione già in uso (approvato con decreto direttoriale del Ministero delle Imprese e *made in Italy* del 6 ottobre 2021) sarà adattato per recepire le predette nuove informazioni mediante emanazione di un nuovo decreto direttoriale da parte del medesimo Ministero. Le comunicazioni andranno effettuate secondo le modalità che saranno definite con il decreto direttoriale emanato per recepire le nuove informazioni richieste.

PROPOSTA DI INTERVENTO

Pur comprendendo la necessità di poter disporre di informazioni in merito agli effetti di finanza pubblica del credito d'imposta Transizione 4.0 maturato dal 1° gennaio 2024, appare altrettanto necessario **prevedere che quanto meno nelle more dell'aggiornamento del decreto direttoriale 6 ottobre 2021 le imprese possano continuare a compensare i crediti maturati** che, si ricorda, a norma vigente sono immediatamente fruibili al verificarsi delle condizioni previste (effettuazione dell'investimento e interconnessione del bene). Va assolutamente evitato di mettere in difficoltà finanziaria le imprese che hanno fatto affidamento sull'utilizzo immediato dei citati crediti.

Stesse considerazioni valgono in relazione al comma 3 dell'articolo 6, in cui è previsto che **per gli investimenti in beni strumentali nuovi relativi all'anno 2023, la comunicazione in argomento è condizione di compensabilità dei crediti maturati e non ancora fruiti.**