

Memoria

alle Commissioni riunite 8^a “Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica” e 9^a “Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare” del Senato della Repubblica, sul disegno di legge S. 854, “Conversione in legge del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, recante disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici” - c.d. decreto “Asset”

13 settembre 2023

Onorevole Presidenti, Onorevoli Senatori,

il provvedimento al Vostro esame contiene una serie di disposizioni estremamente eterogenee e, allo stesso tempo, di grande interesse per il Paese. Infatti, molte delle norme in esso contenute hanno come obiettivo comune la tutela degli utenti e dei principi di libera concorrenza. Anche per questo, alcune delle norme oggi al Vostro esame avrebbero potuto trovare spazio nel disegno di legge annuale per la concorrenza 2022, ancora all’esame del Senato: ciò avrebbe permesso un esame più ponderato ed una migliore valutazione degli interessi in gioco da parte del Parlamento, al fine di affrontare in maniera strutturale alcune riforme necessarie per la crescita del Paese.

Facciamo riferimento, in particolare, alle disposizioni relative ai prezzi dei voli aerei nazionali (art. 1), agli oneri di servizio pubblico e al tetto alle tariffe applicabili (art. 2), alle misure urgenti per far fronte alle carenze del sistema di trasporto taxi su gomma (art. 3), alle misure urgenti in materia di TPL (art. 17) e per la realizzazione di interventi PNRR (art. 18): tutte misure che incidono profondamente sul mercato dei servizi.

Allo stesso tempo, comprendiamo la scelta del Governo di inserire tali disposizioni, ritenute urgenti e indifferibili, all’interno di un decreto-legge, al fine di consentire una più rapida approvazione.

Come già segnalato al Parlamento, nel corso dell’audizione sul disegno di legge “concorrenza”, i prossimi anni saranno fondamentali per dare una spinta alla ripresa economica, e costituiranno un banco di prova per la credibilità del nostro Paese, anche in vista dei grandi eventi internazionali già programmati (*Ryder Cup* 2023, Giubileo del 2025, Giochi olimpici e para-olimpici invernali di Milano-Cortina 2026), che attireranno un imponente flusso di visitatori e costituiranno pertanto una vetrina per l’Italia. In questo senso

i servizi accessori (trasporti e mobilità, infrastrutture, alberghi e accoglienza) costituiscono un elemento indispensabile per la compiuta riuscita di questi grandi eventi internazionali. A tal proposito, riteniamo prioritario intervenire, con maggiore incisività, negli ambiti strumentali al funzionamento del flusso turistico che risultano maggiormente critici: a) implementazione del trasporto pubblico urbano – taxi, metropolitane e autobus – che, in particolare nelle medie e grandi città, risultano ancora carenti; b) sviluppo di strutture ricettive nelle città d’arte e mancanza di una regolamentazione chiara delle diverse forme di *hospitality*, in particolare quelle *extra*-alberghiere.

Pertanto apprezziamo le disposizioni sopra menzionate, che vanno nella direzione indicata da Confprofessioni, e condividiamo la necessità di una loro rapida approvazione per aumentare la competitività dell’Italia e tutelare utenti e consumatori.

Venendo ora alle norme del decreto che impattano maggiormente sui liberi professionisti, ci soffermeremo sugli articoli 24 (Proroga superbonus 110 per cento edifici unifamiliari) e 25 (Obbligo comunicazione credito non utilizzabile in seguito a cessione), i quali ci permettono un commento più ampio sul tema del Superbonus 110 per cento.

Superbonus 110 per cento e cessione dei crediti

Il decreto-legge in esame rappresenta l’ennesimo intervento correttivo delle misure relative al Superbonus 110%. Nello specifico, l’art. 24 proroga dal 30 settembre al 31 dicembre, solo per gli edifici unifamiliari, la possibilità di avvalersi della detrazione al 110% a condizione che, alla data del 30 settembre 2022, siano stati effettuati lavori per almeno il 30% dell’intervento complessivo. Confprofessioni da tempo aveva segnalato come il termine del 30 settembre fosse troppo ravvicinato e non permettesse di ultimare i lavori già programmati. Pertanto accogliamo con favore tale proroga. Allo stesso tempo dobbiamo segnalare che il decreto avrebbe potuto rappresentare l’occasione per prevedere una proroga anche per i condomini: il termine di fine anno presumibilmente non permetterà di completare i lavori già stabiliti.

La seconda modifica (art. 25), pur non determinando nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, introduce un obbligo procedurale ulteriore che dovrebbe avere lo scopo di determinare l’esatta conoscenza relativamente all’esigibilità o meno dei crediti.

Inoltre, il comma 3 dispone che le modalità con cui sono effettuate le comunicazioni verranno stabilite successivamente con provvedimento del direttore dell’Agenzia delle Entrate. Auspichiamo che le circolari attuative inerenti le comunicazioni di non utilizzabilità del credito siano caratterizzate da snellezza e semplicità e non si trasformino in ulteriori gravosi adempimenti a carico di professionisti ed imprese.

In linea generale, vogliamo sottolineare che le modifiche al decreto-legge n. 34/2020, il “Decreto Rilancio” che ha istituito la misura, si sono succedute con ritmo incessante

generando un disordine normativo senza precedenti, dal quale è derivata un’incertezza che ha costretto imprese, professionisti e contribuenti a “navigare a vista” tra scadenze modificate di continuo, interpretazioni controverse, e complessità crescenti. Le ulteriori modifiche introdotte dal decreto al Vostro esame, purtroppo, confermano la tendenza degli ultimi anni. Come liberi professionisti – naturalmente vocati a supportare imprese e cittadini di fronte alla complessità amministrativa – esprimiamo un forte disagio di fronte a questo approccio, e auspichiamo l’adozione di un indirizzo definitivo.

Ci riferiamo, in particolare, alle modifiche della disciplina dello sconto in fattura e della cessione del credito nell’ambito delle spese per gli interventi in materia di recupero del patrimonio edilizio, efficienza energetica e Superbonus 110%, misure antisismiche, facciate, impianti fotovoltaici, colonnine di ricarica e barriere architettoniche. Siamo consapevoli della necessità di contrastare ed evitare di aggravare l’impatto negativo che l’istituto della cessione del credito ha avuto sul debito pubblico, ma riteniamo che il primo passo da fare in questa direzione sia quello di regolamentare, definitivamente e concretamente, le situazioni ancora pendenti. Questo anche al fine di non deludere le aspettative degli operatori che hanno fatto affidamento su norme e regole mutate continuamente in corsa, e al fine di iniziare a delineare un nuovo quadro normativo dei *bonus* edilizi il più possibile stabile e certo nel tempo.

L’attuale fase storica impone la massima sensibilità verso le tematiche dell’efficientamento energetico: occorre infatti farsi trovare pronti alle regole che l’Unione Europea intende imporre con la nuova Direttiva Europea sulle Prestazioni Energetiche degli Edifici (EPBD, *Energy performance of buildings directive*) che, dopo essere stata approvata dal Parlamento europeo lo scorso 14 marzo, è ora oggetto dei negoziati ufficiali tra gli Stati membri. La nuova direttiva ha il duplice obiettivo di ridurre le emissioni nocive del 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 e di raggiungere le emissioni zero entro il 2050. Un obiettivo particolarmente sfidante per l’Italia poiché si stima che nel nostro Paese circa 1,8 milioni di edifici residenziali sul totale di 12 milioni rientrino tra gli edifici più energivori (con classe energetica G), mentre il Superbonus 110% ha riguardato sino ad ora meno di 500 mila edifici. Secondo uno studio di Nomisma, il costo del recepimento della direttiva sarà pari al 40% in più rispetto al Superbonus 110%, per un totale di 35 miliardi di euro all’anno. È evidente come sia impensabile raggiungere gli obiettivi fissati dall’Unione Europea senza un sistema di incentivi e di strumenti finanziari efficienti, che possano contribuire alla realizzazione delle opere di efficientamento energetico con una prospettiva di lungo termine.

Inoltre, ricordiamo che tra gli investimenti del PNRR rientra il raggiungimento di precisi *target* quantitativi di efficientamento energetico degli edifici da raggiungere entro il 2026. Vi è poi il nuovo capitolo *REPowerEU*, grazie al quale il Piano appare sempre più focalizzato sullo sviluppo energetico sostenibile. In questa fase così delicata i liberi professionisti assumono, dunque, il ruolo di facilitatori della transizione ecologica: molteplici aree professionali sono in prima linea, da un lato, per la progettazione e, dall’altro lato, per la

certificazione dei lavori a garanzia della legalità e della sicurezza collettiva. Il loro contributo consente la massima valorizzazione del ruolo proattivo dei cittadini e delle imprese, quali attori della transizione ecologica in piena attuazione del principio di sussidiarietà.

Il sistema di cessione dei crediti ha certamente generato alcune criticità: su tutte, le truffe legate alla circolazione illimitata e non adeguatamente monitorata dei crediti d'imposta o di crediti che risultavano poi inesistenti. Questo ha costretto il legislatore ad intervenire con una serie di correttivi per limitare le frodi e gli episodi di riciclaggio di denaro. Ebbene, il professionista certificatore, attraverso il visto di conformità e l'asseverazione della congruità delle spese sostenute, svolge un ruolo fondamentale per evitare le frodi a danno dello Stato. Infatti, come evidenziato dai dati forniti dall'Agenzie delle Entrate, le truffe si sono verificate principalmente su quei *bonus* edilizi per i quali non era originariamente previsto l'obbligo di tale documentazione (Eco-bonus, Sisma-bonus, Bonus facciate, Bonus ristrutturazioni), mentre sul Superbonus 110%, nel quale l'intervento dei professionisti era previsto sin dalla creazione della misura, le frodi si sono verificate in misura marginale. Questo evidenzia come il professionista, in qualità di soggetto terzo rispetto all'impresa e al cittadino, svolga un ruolo di garanzia a beneficio della collettività, incidendo in minima parte in termini di costi e di burocrazia.

Una volta affrontata e risolta la situazione di emergenza connessa alla situazione dei crediti incagliati – anche al fine di consentire al Governo di avere finalmente una visione chiara sulle entrate tributarie dei prossimi anni – sarebbe opportuno mettere mano ad una revisione complessiva del sistema di detrazioni fiscali nel settore dell'edilizia, eventualmente accorpando tutti i *bonus* sotto un'unica detrazione fiscale di portata inferiore. In questa direzione si potrebbe valutare la possibilità di trasformare il *bonus* in “credito d'imposta” per compensare altri debiti fiscali in un arco temporale più lungo, o rimodulando gradualmente i meccanismi, con modalità di incentivazione differenziata, in base alle classi energetiche almeno per raggiungere la classe energetica D come previsto dalla direttiva europea, ed alle classi di rischio delle costruzioni. In un'ottica di stabilizzazione delle misure, sarebbe importante 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. Tale risultato potrebbe essere raggiunto anche attraverso l'elaborazione di un Testo Unico che generi una semplificazione della documentazione da produrre per accedere ai *bonus* fiscali in materia di riqualificazione energetica e recupero edilizio. 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 e di una riduzione dei tempi di rilascio delle autorizzazioni necessarie per gli interventi agevolati.

Negli ultimi due anni, i crediti d'imposta nel settore delle costruzioni (Superbonus 110%, Eco-bonus, Sisma-bonus, Bonus facciate, Bonus ristrutturazioni) hanno generato una

lunga serie di esternalità positive. Innanzitutto, hanno certamente prodotto effetti positivi in termini di efficienza energetica e sostenibilità ambientale, consentendo un risparmio energetico che determina una riduzione dei consumi e delle emissioni di CO₂, così contribuendo alla riduzione dell’impatto ecologico del patrimonio edilizio italiano. In secondo luogo, hanno avuto il pregio di incentivare e sostenere il rinnovamento del vetusto e inefficiente patrimonio edilizio del nostro Paese, mettendo in atto un virtuoso processo di rigenerazione urbana e territoriale, anche in funzione della transizione ecologica. Infine, hanno certamente portato all’attenzione di cittadini e famiglie il tema dell’efficientamento energetico degli edifici privati, oggi strategico anche a seguito della crisi energetica e dell’aumento dei costi delle bollette.

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, in parte, la ripresa economica post pandemica. Inoltre, vi è il cosiddetto “effetto fiscale indotto”: 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 due anni. Infine, 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.

Superbonus e compensi dei professionisti

L’instabilità e l’incertezza relativa alla disciplina del Superbonus 110%, dovuta alle continue modifiche normative e, soprattutto, al blocco delle cessioni dei crediti incagliati ha avuto un impatto diretto sull’attività e sul reddito dei liberi professionisti. Infatti a partire dall’avvio della misura – con l’entrata in vigore del c.d. Decreto “Rilancio” n. 34/2020 – un consistente numero di professionisti ha deciso di specializzarsi e dirottare una considerevole parte della propria attività professionale sulle pratiche per il Superbonus e, più in generale, sui *bonus* edilizi. Questo fenomeno è stato sicuramente dovuto alla ripresa del mercato dell’edilizia, trainato dai *bonus* edilizi, ma anche al difficile contesto economico legato alla pandemia e, successivamente, alla crisi energetica e dei prezzi che ha inciso negativamente e pesantemente sui redditi del comparto professionale. Pertanto le professioni dell’area tecnica (Ingegneri, Architetti, Tecnici), ma anche fiscale (Commercialisti), hanno visto la loro attività sostanzialmente monopolizzata dalle pratiche legate al Superbonus e ai *bonus* edilizi, con la grave conseguenza che una cospicua parte dei servizi professionali e delle attività di consulenza svolte negli ultimi anni risulta ancora, in tutto o in parte, non retribuita.

In primo luogo infatti le modifiche e limitazioni all’istituto del Superbonus 110 per cento, introdotte dal Governo attraverso decreti-legge improvvisi che hanno stravolto la

disciplina, hanno minato il principio del 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. L'introduzione di nuove limitazioni normative ha avuto come effetto diretto quello di far saltare 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 e imprese coinvolte, e preventivi e studi di fattibilità da parte dei professionisti che nella maggioranza dei casi non verranno mai retribuiti.

In secondo luogo, come anticipato, il blocco della cessione dei crediti ha determinato, l'interruzione, totale o parziale, dei compensi dovuti al professionista per le proprie prestazioni. Infatti, i professionisti che hanno esercitato direttamente lo sconto in fattura previsto dalla normativa si sono ritrovati nell'impossibilità di cedere tali crediti dopo la chiusura delle principali piattaforme di cessione del credito, su tutti Poste italiane, avendo nel proprio cassetto fiscale crediti attualmente impossibili da cedere. Anche quando il credito è acquisito direttamente dall'impresa e dunque il professionista ha emesso la fattura nei confronti di quest'ultima, il pagamento della fattura è, nella stragrande maggioranza dei casi, stato condizionato alla cessione del credito da parte dell'impresa. Questo ha determinato un blocco dei pagamenti dei professionisti. Ovviamente tale situazione ha generato contenziosi tra le imprese e i professionisti, aggravando una situazione già complessa.

Infine, nei casi in cui vi è la presenza di un *general contractor*, un soggetto terzo che assume l'intera commessa – sia la gestione del credito che il compenso del professionista – le condizioni e le modalità di pagamento della prestazione del professionista restano molto distanti dai parametri ministeriali fissati per legge.

* * *

È nostro auspicio dunque che il Governo metta mano ad una riforma complessiva degli incentivi edilizi articolata in due direzioni.

Per le situazioni pregresse, attivandosi per sbloccare la cessione dei crediti, attraverso un intervento da parte dello Stato: questo permetterebbe ai cantieri di ripartire, concludendo i lavori già iniziati, e darebbe ossigeno a famiglie, imprese e professionisti. Per il futuro, i *bonus* edilizi andrebbero rivisti in maniera strutturale prevedendo degli incentivi ben calibrati con aliquote sensibilmente ridotte ed un orizzonte temporale certo e stabile, che permetta di programmare gli interventi. Questo potrebbe contribuire ad una crescita armonica, in un'ottica sostenibile, dell'economia italiana.