



CONFINDUSTRIA  
ASSOIMMOBILIARE

Conversione in legge del decreto-legge 16  
febbraio 2023, n. 11, "Misure urgenti in materia  
di cessione dei crediti"

VI Commissione Finanze  
Camera dei Deputati

28 febbraio 2023

## **PREMESSE**

I processi di transizione ecologica degli edifici italiani costituiscono la parte più importante dei progetti di trasformazione in senso sostenibile delle nostre economie. Questo perché gli impatti ambientali generati dagli immobili nel loro intero ciclo di vita sono rilevanti: a livello globale il 30% delle materie prime vengono impiegate per la costruzione, mentre il 40% dei rifiuti solidi deriva dai processi di smaltimento. Il settore immobiliare genera il 36% delle emissioni di CO2 dell'Unione Europea e in Italia, come in Europa, queste emissioni derivano per il 70% da edifici residenziali e per il 30% da edifici commerciali e pubblici.

Il tema dell'efficientamento energetico degli edifici ha assunto in questi anni notevole rilevanza. L'Unione Europea, ormai già dalla precedente Legislatura, ha definito target di efficienza molto ambiziosi e sta lavorando ad una revisione della Direttiva quadro che regola i processi e gli obiettivi per gli edifici c.d. Green. Questa impostazione comporta necessariamente, a nostro avviso, un ripensamento del sistema di incentivi attualmente previsto in Italia e riteniamo che debba essere maggiormente valorizzata la partnership pubblico – privata al fine di rendere questo strumento la modalità primaria e principale con cui sviluppare gli investimenti pubblici in Italia.

L'approccio di incentivazione sulla transizione ecologica degli edifici deve essere visto infatti con un'ottica di lungo periodo e precisa nelle sue declinazioni. Pensiamo, per esempio, a quanto avvenuto con le energie rinnovabili. L'Italia ha iniziato a incentivare il settore per rispondere ad un fallimento di mercato – la convenienza dei combustibili fossili, a scapito della salute e dell'inquinamento del pianeta – all'inizio degli anni 2000 e ancora oggi, queste tecnologie, vengono sostenute.

Ancora di più, se si vuole orientare i comportamenti di acquisto e di sostituzione edilizia in senso sostenibile, occorre introdurre politiche che favoriscano strutturalmente la realizzazione e il possesso di immobili nella migliore classe energetica.

## **IL DECRETO LEGGE N. 11/2023**

Il decreto ha sicuramente il pregio di sbloccare una situazione che nel mercato aveva alimentato incertezza e preoccupazione tra gli operatori. Le nuove norme aiutano a riattivare la compravendita di crediti d'imposta edilizi e fornisce un chiarimento utile per una maggiore certezza giuridica per le cessioni dei crediti grazie alle modifiche sulla responsabilità in solido dei cessionari che apprezziamo. In particolare, la nuova norma sull'esclusione della responsabilità prevista anche per soggetti diversi da consumatori o utenti, permetterà a nostro avviso una circolazione più celere dei crediti.

A nostro avviso, particolare attenzione deve essere posta sugli interventi a tutela delle iniziative imprenditoriali di riqualificazione anti-sismica già avviate al momento di entrata in vigore del decreto. Nello specifico, laddove si prevede che le opzioni di sconto in fattura e di cessione continuino ad essere disponibili per gli interventi anti-sismici per i quali sia stato regolarmente registrato il contratto preliminare o stipulato il contratto definitivo di compravendita, sarebbe importante salvaguardare quegli operatori economici che abbiano già proceduto alla richiesta del titolo e/o iniziato i lavori, ma che non abbiano già stipulato un preliminare con gli acquirenti finali.

Per ultimo, nell'ambito di un ragionamento più ampio sulla cessione dei crediti, andrebbe valutato di apportare alcuni accorgimenti migliorativi al meccanismo al fine di evitare di ripetere gli errori del passato. In particolare, siccome si tratta di un meccanismo particolarmente vantaggioso per via della sua natura fiscale - ovvero che permette di non detrarre in un certo numero di anni l'agevolazione - andrebbe valutato di limitare questo meccanismo ai redditi medio-bassi oppure, nel caso di imprese, a quelle di più piccola dimensione.

## **I BONUS EDILIZI IN ITALIA E LE SFIDE PER RAGGIUNGERE GLI OBIETTIVI EUROPEI DI EFFICIENTAMENTO ENERGETICO**

Un ragionamento più ampio riteniamo debba essere fatto su bonus legati all'efficientamento energetico e sismico in edilizia.

Nel corso degli ultimi anni abbiamo a più riprese sostenuto che il Superbonus, così come concepito, non rappresenti la via maestra per raggiungere gli obiettivi europei in edilizia. Infatti, a fronte di un significativo impiego di risorse pubbliche, si sono registrati risultati modesti sull'ammodernamento complessivo dello stock immobiliare italiano, sulla messa in sicurezza sismica e sul risparmio. Recenti dati pubblicati dall'ENEA dimostrano come in Italia le abitazioni in classe inferiore alla D sono circa il 74% (34% G, 23,8% F, 15,9% E). La situazione appare migliore in Francia (33% inferiore alla classe D) e Germania (sotto la D il 58% degli edifici).

Con particolare riferimento al solo Superbonus, quindi, dal momento della sua introduzione (maggio 2020), l'impatto (misurato dopo due anni e mezzo) è modesto in termini di guadagno delle prestazioni energetiche: le ultime tre classi, che rappresentano il totale da migliorare entro il 2033, sono il 74% del patrimonio residenziale, appena 4,5 punti sopra il 2019.

Più in generale, quindi, si tratta di dare seguito a una vera e propria politica per la casa: il 55% delle unità immobiliari residenziali è stato realizzato prima del 1975, cioè prima dell'entrata in vigore delle attuali normative su risparmio energetico, rischio sismico, rischio idrogeologico.

È quindi indispensabile sin da ora che si attui una nuova strategia di medio-lungo periodo, che faccia leva su risorse economiche e umane di tutta la filiera immobiliare. Una strategia che sia sostenibile per il bilancio pubblico e duratura per accompagnare in modo graduale e costante la transizione green di tutto lo stock immobiliare pubblico e privato del Paese fino alla completa decarbonizzazione prevista per il 2050.

Il sistema di incentivi dovrebbe riguardare tutte le destinazioni d'uso degli immobili (e non essere limitato solo al settore residenziale), dovrebbe essere applicato su di un arco temporale compatibile con i normali tempi di realizzazione di interventi complessi e essere modulato in maniera fortemente premiante sulla base del livello di prestazione energetica degli edifici, con l'obiettivo di agevolare e incrementare progressivamente la realizzazione di nuovo patrimonio immobiliare di Classe A.

Tuttavia, puntare solamente sul c.d. salto di classe energetica, come aveva previsto il Superbonus, non porterà nel breve termine a raggiungere le classi più alte. Sarà anche fondamentale prevedere agevolazioni per la sostituzione del patrimonio edilizio anche attraverso demolizioni e ricostruzioni

senza consumo di nuovo solo. Agevolazioni non solo fiscali, ma anche semplificazioni burocratiche e normative relativamente alle norme in edilizia e urbanistiche. Su questo, basti pensare che l'Italia è ultima (tra i primi cinque Paesi europei) in termini di realizzazione di edifici nuovi, con solo il 7% degli immobili realizzati nel periodo 1991-2010.

### **PROPOSTE DI MODIFICA DEL DECRETO LEGGE N. 11/2023**

Le proposte inserite di seguito, di modifica del decreto in oggetto, mirano, da un lato, a garantire gli interventi a tutela delle iniziative imprenditoriali di riqualificazione anti-sismica degli immobili, mentre, dall'altro, mirano a fornire una garanzia virtuosa per tutte le parti coinvolte ad oggi non presente all'interno del sistema dei bonus edilizi, utile a calmierare i prezzi dei materiali di costruzione attraverso verifiche indipendenti di congruità tecnico-economica.

#### **Proposta**

All'articolo 2, comma 3, la lett. c) è sostituita dalla seguente *“c) nel caso di acquisto di unità immobiliari ai sensi dell'articolo 16-bis, comma 3, del testo unico delle imposte sui redditi approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, o ai sensi dell'articolo 16, comma 1-septies, del decreto legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90, ove sussistano le condizioni di cui alle precedenti lettere a) o b) in relazione agli immobili oggetto di acquisto, oppure anche ove risulti soltanto regolarmente registrato il contratto preliminare oppure stipulato il contratto definitivo di compravendita degli stessi immobili.”*

#### **Relazione illustrativa**

L'art. 2, comma 1 del decreto elimina la possibilità per i contribuenti che abbiano sostenuto spese per interventi edilizi di esercitare, in luogo della detrazione, le opzioni di sconto in fattura e cessione del credito a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto. I commi successivi prevedono una disciplina di c.d. *“grandfathering”* per quanto riguarda gli interventi in corso che abbiano determinate caratteristiche: in altre parole, a certe condizioni, le opzioni di sconto in fattura e cessione del credito continueranno a essere disponibili. Si tratta di una declinazione esplicita, in materia, del legittimo affidamento riposto dal contribuente sull'operato dell'amministrazione.

Nell'ambito di tale disciplina, il terzo comma dell'art. 2 del decreto dispone che per gli interventi diversi da quelli di cui all'articolo 119 del decreto legge n. 34 del 2020, le opzioni continuino a essere disponibili per gli interventi per i quali, alla data del decreto, (a) risulti presentata la richiesta del titolo abilitativo, ove necessario; (b) per gli interventi per i quali non è prevista la presentazione di un titolo abilitativo, siano già iniziati i lavori; (c) per gli interventi anti-sismici (c.d. sisma-bonus acquisti), risulti regolarmente registrato il contratto preliminare o stipulato il contratto definitivo di compravendita.

La lettera (c) si presta a essere letta nel senso di limitare la fruizione delle opzioni di sconto in fattura e cessione del credito nel caso di interventi anti-sismici ai soli casi in cui sia stato registrato un preliminare, a prescindere dalla circostanza che risulti già presentata la richiesta del titolo o, ove non sia prevista, che siano già iniziati i lavori. Questa lettura escluderebbe dalla disciplina di *“grandfathering”* quegli imprenditori che abbiano già avviato un progetto di riqualificazione anti-sismica mediante richiesta del titolo e/o inizio dei lavori, ma che non abbiano già stipulato un

preliminare con gli acquirenti finali. E, assurdamente, consentirebbe di agevolare quegli imprenditori che abbiano solo stipulato i preliminari, senza neanche aver presentato le richieste di permesso.

Questa lettura sarebbe del tutto irrazionale rispetto all'obiettivo di tutela di quelle iniziative imprenditoriali già avviate (e potenzialmente già finanziate) alla data di entrata in vigore del decreto. Per rimediare alla possibile lettura distorsiva della norma, si propone una parziale riscrittura della lettera (c) al fine di chiarire che le condizioni di cui alla lettera (a: risulti presentata la richiesta del titolo abilitativo, ove necessario) e (b: per gli interventi per i quali non è prevista la presentazione di un titolo abilitativo, siano già iniziati i lavori) restano operative per gli interventi anti-sismici e che la disciplina di "grandfathering" è anche estesa, per i soli interventi anti-sismici, ai casi di registrazione del preliminare o stipula del contratto di compravendita dell'immobile.

### **Proposta**

All'articolo 1, dopo il comma 1, aggiungere i seguenti:

*"1-bis. Al fine di valutare l'esigibilità del credito fiscale rispetto all'effettiva opera realizzata, il Committente incarica un soggetto terzo, imparziale, indipendente e qualificato che verifichi preventivamente, in corso d'opera e a conclusione dei lavori i seguenti aspetti: la congruità tecnico-economica del progetto di riqualificazione, lo stato di avanzamento dei lavori, la sostenibilità finanziaria dell'Appaltatore rendicontata sulla base dei principi di revisione legale dei conti, l'effettivo raggiungimento degli obiettivi previsti dal progetto di efficientamento energetico, miglioramento e adeguamento sismico. Tale attività di valutazione della conformità viene svolta da Organismi di Controllo di Tipo A accreditati ai sensi della norma europea UNI CEI EN ISO/IEC 17020, di concerto con i soggetti deputati alla revisione legale dei conti".*

*"1-ter. Al solo fine della sostenibilità della finanza pubblica, in caso di cessione del credito ad un Istituto Bancario o Compagnia assicurativa, è prevista la contestuale sottoscrizione, da parte del Cedente, di titoli di Stato per un ammontare minimo pari al 10% dell'importo ceduto. I titoli di cui al periodo precedente, di durata minima 5 anni, garantiscono il diritto al rimborso del capitale investito a scadenza, inteso come il valore nominale investito indicizzato, oltre al diritto di ricevere una remunerazione sotto forma di interesse variabile indicizzato all'Euribor, calcolata solo a partire dal terzo anno dalla data di emissione."*

### **Relazione illustrativa**

La proposta in oggetto intende prevedere misure virtuose di stimolo economico che non impattano sugli operatori economici del mercato che, oltre a generare fiducia nel sistema, indirettamente consentirebbero di generare ulteriori entrate finanziarie per lo Stato.

In particolare, con la prima parte di modifica, attraverso la previsione di un'attività di controllo indipendente, si ritiene che si possa valutare l'esigibilità del credito fiscale con riferimento alla congruità tecnico-economica del progetto dell'opera di riqualificazione e alla qualità della sua realizzazione rispetto agli obiettivi di raggiungimento previsti in termini di efficientamento energetico, miglioramento e adeguamento sismico.

Gli organismi di Controllo di Tipo A accreditati secondo la norma ISO 17020 sono i soggetti che rappresentano il massimo livello di indipendenza e imparzialità, perché scevri da qualunque collegamento con altri soggetti coinvolti nella asseverazione, progettazione, gestione, esecuzione e collaudo dell'opera, in grado di fornire una garanzia globale di esecuzione.

Tale proposta si pone in analogia con quanto previsto nel Decreto del MISE del 20 luglio 2022 n. 154 (Art. 3 dello Schema tipo - Allegato A) che prevede la presenza di Organismi di Controllo di Tipo A accreditati secondo la norma ISO 17020 per le attività di ispezione, durante la realizzazione degli immobili oggetto della polizza decennale postuma, ai fini della riduzione dei rischi tecnici e a garanzia della sicurezza e qualità dell'opera. L'affidamento a un Organismo di Tipo A accreditato assume così un ruolo strategico, in quanto garantisce maggiore tutela in termini di trasparenza, qualità del processo di erogazione del credito e prevenzione di ingiustificati aumenti relativi al costo dei materiali e in generale come strumento a tutela dell'interesse pubblico.

Il nuovo comma 1-ter, invece, al fine di ridurre l'impatto della misura sulla finanza pubblica, considerando il rilevante impegno finanziario generato nelle casse dello Stato, permetterebbe, senza l'introduzione di una specifica imposta sostitutiva, il recupero in tempi brevi di entrate straordinarie per le casse dello Stato senza che ciò impatti negativamente (in termini di oneri finanziari), almeno per i primi due anni, sui conti pubblici.



Silvia Maria Rovere  
Presidente  
Assoimmobiliare



CONFINDUSTRIA  
ASSOIMMOBILIARE

phone: +39 06 3212271  
email: [assoimmobiliare@assoimmobiliare.it](mailto:assoimmobiliare@assoimmobiliare.it)  
address: Via Quattro Novembre 114 - Roma  
Via San Maurilio 21 - Milano  
site: [www.assoimmobiliare.it](http://www.assoimmobiliare.it)  
linkedin: [assoimmobiliare](https://www.linkedin.com/company/assoimmobiliare)