

**Conversione in legge del
decreto-legge 18 novembre
2022, n. 176, recante
misure urgenti di sostegno
nel settore energetico e di
finanza pubblica**

DDL 345/S

Commissione Bilancio
del Senato

**Memoria ANCE
29 novembre 2022**

Sommario

VALUTAZIONI GENERALI	2
VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DL.....	6
ULTERIORI PROPOSTE	14
IMMOBILI DA COSTRUIRE: APPLICABILITA' TEMPORALE DELL'OBBLIGO DI UTILIZZO DEL MODELLO STANDARD DI POLIZZA POSTUMA DECENNALE	14
CARO MATERIALI - ACCONTI.....	14
CARO MATERIALI - ESTENSIONE DL "SOSTEGNI TER" ALLE PROCEDURE AVVIATE TRA IL 1° GENNAIO 2022 ED IL 26 GENNAIO 2022	14
CARO MATERIALI: CERTIFICATO DI PAGAMENTO	15
CARO MATERIALI - NON CONFORMITA'	15
ACCORDI QUADRO.....	15

VALUTAZIONI GENERALI

Il DL Aiuti quater costituisce il primo provvedimento economico adottato nell'ambito della Legislatura e rappresenta, insieme alla Legge di bilancio per il 2023, una pietra angolare della definizione della politica economica del nuovo Governo.

Per questo motivo, l'Ance intende condividere alcune riflessioni sulle scelte di politica economica, prima di entrare nello specifico del provvedimento.

Negli ultimi due anni, il settore delle costruzioni ha trainato il PIL e l'occupazione.

Più di un terzo dell'aumento del PIL del 2022 è legato alla crescita del settore, che ha creato 230.000 posti di lavoro in due anni.

La crescita dell'economia trainata dal settore delle costruzioni ha permesso di avere **importanti entrate fiscali che hanno permesso anche di finanziare gli aiuti per imprese e famiglie: più del 30% dei maggiori introiti fiscali sono legate al settore.**

E' quindi **fondamentale mantenere la dinamica positiva del settore ed evitarne il blocco.** La storia degli ultimi 15 anni ci insegna infatti che tagliare gli investimenti nel settore alimenta una dinamica negativa sul PIL che conduce a fare nuovi tagli e a politiche recessive.

Da questo punto di vista, il DL Aiuti quater interviene purtroppo con un **taglio anticipato al "Superbonus"** senza prevedere una politica pluriennale per la riqualificazione energetica e antisismica degli edifici. Inoltre il DL risulta erroneamente in linea di continuità con scelte dei Governi precedenti che hanno cambiato le regole in corsa senza tenere in conto gli effetti nefasti.

Per questo motivo, l'Ance auspica un **cambio di metodo** ed il rapido avvio del tavolo di confronto sul futuro dei bonus edilizi annunciato dal Governo in modo da definire una politica che dia un orizzonte certo a famiglie ed imprese che intendono investire sulla riqualificazione del patrimonio edilizio del Paese.

Per l'Ance, è inoltre **prioritario offrire, già nella fase di conversione del decreto-legge "aiuti quater", una soluzione alla crisi finanziaria che stanno affrontando le imprese di costruzioni.** Dopo 12 anni di crisi, infatti, il settore è finalmente ripartito ma dopo aver resistito alla crisi, le imprese rischiano ora di "fallire per crediti" ovvero di fallire per la mancanza di liquidità dovuta al blocco della cessione dei crediti fiscali e al caro materiali.

Le priorità riguardano quindi:

- **Sbloccare immediatamente la cessione dei crediti fiscali per tutti i cantieri già avviati.** Oggi, ci sono decine di migliaia di imprese che rischiano di fallire e migliaia di famiglie che rischiano concretamente di perdere la propria abitazione a causa dei debiti contratti, perché non riescono a trovare operatori finanziari in grado di acquistare i crediti generati.

Da questo punto di vista, le misure del DL Aiuti quater appaiono largamente insufficienti ed andrebbero integrate con la proposta di utilizzo degli F24 che l'Ance ha presentato insieme ad Abi. Tale misura permetterebbe di dare grande sollievo a imprese e famiglie, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica già definiti dal Governo in sede di aggiornamento della NADEF;

- **Sbloccare finalmente i pagamenti alle imprese per il caro materiali 2022** -a più di 6 mesi dall'approvazione delle misure nel DL "Aiuti" 50/2022 - e **prorogare le misure al 2023.** Senza ulteriori interventi, sono a rischio 23.000 cantieri in Italia.

* * *

Più in dettaglio si formulano le seguenti valutazioni sul contenuto del decreto-legge:

Il ruolo del Superbonus

Il Superbonus ha assunto un ruolo fondamentale nel processo di crescita sostenibile e di transizione ecologica del Paese.

Dal punto di vista ambientale, gli interventi di Superbonus stanno contribuendo, in maniera significativa, alla **riduzione dell'impronta ecologica del patrimonio edilizio italiano**. Una recente analisi del Cresme "certifica" che, negli ultimi 12 mesi, i 50 miliardi di euro di spesa pubblica hanno generato un risparmio energetico complessivo, calcolato attraverso i parametri MISE ENEA, pari 0,88 MTep/anno, ossia **2,7 volte il target annuo per il residenziale stabilito dal Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima - PNIEC**. In altri termini, la replica per gli anni 2023-2024-2025 di quanto realizzato negli ultimi 12 mesi, porterebbe il risparmio del comparto residenziale a 3,5 MTep: superiore al target di 3,3 MTep indicativamente pianificato dal PNIEC per il settore residenziale al 2030.

Dal punto di vista delle emissioni di CO₂, gli interventi asseverati negli ultimi 12 mesi hanno prodotto una **riduzione annua di emissione di anidride carbonica pari a 3,03 milioni di tonnellate**.

In termini di consumi energetici, tema molto attuale, gli investimenti attivati in questi due anni hanno prodotto un risparmio energetico strutturale di 11.700 GWh/anno. Questo risparmio, insieme ai 143 GW/anno di nuova potenza rinnovabile installata, e agli interventi di ecobonus "ordinari, contribuisce a un **minor consumo di gas necessario per la produzione elettrica e per il riscaldamento domestico pari a 2 miliardi di metri cubi di gas, pari a più di 2/3 del risparmio di gas previsto dalle misure di riduzione dei consumi per il settore domestico varate ad agosto 2022 per far fronte all'emergenza attuale**.

Questi risultati eccezionali avvicinano l'Italia al conseguimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di CO₂ fissati in Europa, e che l'Italia ha condiviso (riduzione del 55% delle emissioni di CO₂ degli edifici al 2030 e la loro decarbonizzazione al 2050).

Dal punto di vista economico, **nonostante le 19 modifiche legislative avvenute nel periodo 2020-2022**, che hanno comportato continui stop-and-go al mercato, il Superbonus ha avuto comunque uno straordinario effetto espansivo: nel 2021 l'incentivo ha contribuito, infatti, alla forte crescita registrata dalle costruzioni (+20,1% su base annua), settore che ha sostenuto per circa un terzo la straordinaria crescita dell'economia italiana (+6,7%). Anche per il 2022 si conferma il forte ruolo propulsivo svolto da tale strumento. Le recenti stime formulate da Ance a ottobre scorso indicano un ulteriore aumento degli investimenti in costruzioni del +12,1% rispetto al 2021.

Una riprova di questo effetto moltiplicativo è arrivata proprio dal comunicato del MEF della scorsa settimana, **riguardante l'extra gettito di 54 miliardi di euro (+10,4% rispetto all'analogo periodo del 2021) delle entrate tributarie e contributive nel periodo gennaio-settembre 2022**: certamente, una parte di questa sopravvenienza è da ricollegare alle attività legate alla riqualificazione energetica e sismica degli edifici.

Per questa ragione, quando ci si riferisce al Superbonus, più che di "buco", si dovrebbe parlare di vera e propria "rendita" finanziaria.

Ma questo mercato oggi è completamente bloccato a valle dall'impossibilità per famiglie e imprese di cedere i crediti fiscali.

Per questa ragione, è necessario trovare immediatamente una **soluzione efficace per rendere possibile la creazione di nuovo plafond per le banche, in modo da poter acquistare i nuovi crediti che si andranno a generare il prossimo anno e quelli "incagliati"**, ossia quei crediti generati da interventi di riqualificazione edilizia effettuati nei mesi scorsi ma che le banche non riescono ad assorbire.

Il taglio al Superbonus e le misure per lo sblocco delle cessioni nel DL Aiuti quater

Il provvedimento interviene in modo significativo sulla disciplina del *Superbonus*, riducendo l'aliquota dal 110% al 90% sin dal 2023 e fissando, tra l'altro, un periodo transitorio molto limitato.

Si tratta di una modifica che, intervenendo su lavori già programmati, determinerà un **rallentamento degli investimenti nella riqualificazione energetica e antisismica degli edifici**, compromettendo gli obiettivi legati alla transizione ecologica. Ciò ancor di più per i condomini, condizionati dalla presenza dei proprietari "incapienti" che non hanno la possibilità di sostenere le spese non coperte dal *bonus* e, allo stesso tempo, non accedono al contributo finanziario previsto dalla norma (tra l'altro ancora da definire nel dettaglio), in quanto superano, anche di poco, il limite dei 15.000 di reddito calcolato come "quoziente familiare".

Anche **la disciplina transitoria appare molto limitata**, perché prevede un termine eccessivamente ravvicinato rispetto al 19 novembre, data di entrata in vigore del decreto legge, impedendo, di fatto, a coloro che hanno già avviato le iniziative preliminari alla concreta esecuzione dei lavori (ad es. approvazione degli studi di fattibilità, conclusione dei contratti con le imprese esecutrici, assemblee condominiali) di procedere con la definitiva approvazione degli interventi e con la presentazione della CILAS entro il 25 novembre. È, quindi, essenziale prevedere un termine transitorio congruo (es. 15 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione) così da assicurare il *Superbonus* al 110% agli interventi già programmati.

Inoltre, in tema di **cessione dei crediti d'imposta da Superbonus al 110%**, il provvedimento consente di diluire in 10 anni (anziché in 5/4 quote), l'utilizzo in compensazione dei crediti da parte dei cessionari o delle imprese che hanno praticato lo sconto in fattura. La disposizione, seppure apprezzabile nell'intento di superare le criticità legate alla circolazione dei crediti d'imposta derivanti dai *bonus* fiscali, non risolve la questione dell'esaurimento della *tax capacity* delle banche. A tal fine è invece necessario **prevedere un meccanismo "straordinario" e temporaneo di compensazione dei crediti d'imposta ad oggi fermi nei cassetti fiscali degli istituti di credito** (derivanti comunque da interventi già eseguiti nel 2021 e 2022 o in corso di ultimazione), **con le somme relative agli F24 della clientela, come proposto da Ance insieme ad Abi.**

Solo in tal modo si faciliterebbe l'acquisizione da parte del sistema bancario dei crediti incagliati, la cui mancata cessione sta compromettendo la sopravvivenza stessa di tutte quelle imprese che hanno praticato lo sconto in fattura e che ad oggi non sono riuscite a cedere i crediti di imposta.

L'Ance intende, inoltre, ribadire anche in questa sede, la **necessità che sia mantenuto l'obbligo della qualificazione SOA per le imprese esecutrici degli interventi** (di importo superiore a 516000 euro) **che usufruiscono dei benefici fiscali e quindi di risorse pubbliche.**

Tale obbligo, contenuto nell'articolo 10-bis DL 21/2022, risponde all'obiettivo comune di garantire una virtuosa concorrenza tra gli operatori. La norma rappresenta, infatti, una prima risposta concreta al bisogno di **trasparenza, correttezza, affidabilità delle imprese** che

eseguono lavori di un certo valore assicurando che gli stessi siano eseguiti non solo con una maggiore affidabilità di esecuzione ma anche nel rispetto delle regole di sicurezza sul lavoro. Una norma che deve essere difesa e che deve essere colta come un'apertura verso nuove opportunità di mercato, finalizzata ad innescare un virtuoso processo di sana competitività.

Le misure sul caro materiali

Per quanto concerne l'esecuzione degli appalti di lavori pubblici, il provvedimento può essere l'occasione per sciogliere alcune criticità relative al problema del **caro-materiali nei lavori pubblici**.

L'adozione del decreto "Aiuti" di maggio scorso è stato sicuramente un passo avanti, rispetto alla grave problematica del forte aumento del costo dei materiali e delle materie prime nel settore delle costruzioni.

E' tuttavia necessario apportare alcuni correttivi essenziali al più presto, in mancanza dei quali vi è il concreto rischio che le importanti disposizioni introdotte possano vedere indebolita – o addirittura vanificata – la loro efficacia.

Ad oggi, infatti, la stragrande maggioranza delle imprese non ha ancora ricevuto compensazioni. Secondo un'indagine compiuta dall'Ance presso le imprese associate a ottobre scorso, circa il 70% non ha ancora ricevuto alcun ristoro a copertura dei maggiori costi sostenuti, a causa dei rincari dei materiali.

In questo ambito, le priorità riguardano:

- l'erogazione delle compensazioni previste, che deve essere effettuata senza attendere il riparto dei Fondi, perché oggi avviene con grande lentezza, mettendo in difficoltà le imprese che in questi mesi hanno sostenuto gli extracosti;
- lo svincolo dell'adozione degli stati di avanzamento dei lavori e dei certificati di pagamento dalla presenza della copertura finanziaria di cui ai predetti Fondi, prevedendo che il pagamento avverrà nel momento della effettiva disponibilità delle risorse trasferite;
- l'applicazione delle misure del decreto "aiuti" e del decreto "Sostegni-ter" anche alle lavorazioni inizialmente ritenute non conformi dal direttore dei lavori, ma successivamente inserite nella contabilità;
- l'estensione del DL "sostegni ter" anche alle procedure avviate tra il 1° gennaio 2022 ed il 26 gennaio 2022;

Il provvedimento in esame potrebbe essere, altresì l'occasione per risolvere talune importanti criticità relative agli accordi-quadro, stante la forte diffusione di questo strumento.

VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DL

Misure di sostegno per fronteggiare il caro bollette (ART. 3) Con riferimento al tema del lavoro, si segnala che il comma 10 dell'art. 3 del DL in commento modifica l'art. 12 comma 1 del DL n. 115/2022, convertito con modificazioni dalla legge n. 142/2022 (c.d. Decreto Aiuti Bis). Nel dettaglio, viene disposto l'innalzamento da 600 euro a 3.000 euro del valore complessivo entro il quale i c.d. fringe benefit non concorrono a formare il reddito imponibile del lavoratore dipendente, limitatamente al periodo d'imposta 2022.

Valutazione

La disposizione in esame viene valutata ampiamente positivamente, poiché mira alla valorizzazione dei c.d. fringe benefit tramite l'innalzamento da 600 euro a 3.000 euro del valore complessivo entro il quale questi ultimi non concorrono a formare il reddito imponibile del lavoratore dipendente. Nell'attuale situazione di rilevante rincaro dei beni energetici, con le evidenti conseguenze sulle famiglie, e l'inflazione galoppante, la suddetta misura rappresenta una risposta a favore dei lavoratori a tali criticità.

Tuttavia, tale agevolazione si applica limitatamente al periodo di imposta 2022. Pertanto, pur apprezzando l'intento della disposizione in esame, si ritiene che debbano essere urgentemente introdotte in aggiunta misure strutturali e non limitate nel tempo, anche attraverso la predisposizione di meccanismi di decontribuzione e detassazione che vadano a incidere significativamente sulla retribuzione del lavoratore dipendente, con riferimento ad istituti quali, a titolo esemplificativo, cosiddetti superminimi e straordinari.

Superbonus riduzione al 90% (ART. 9, co. 1, lett.a, n.1, e co.2) L'art.9, co.1, lett.a, n.1 del DL 176/2022 prevede alcune modifiche alla disciplina del Superbonus, tra cui la riduzione, sin dal 2023, al 90% (dal 110%) della misura del bonus per condomini, "mini condomini" di unico proprietario, ONLUS e APS, salvo che per gli interventi per i quali, alla data del 25 novembre 2022, risulti presentata la CILAS e, in caso di interventi su edifici condominiali, la delibera assembleare che abbia approvato i lavori risulti adottata in data antecedente al 25 novembre 2022, cioè entro il 24 novembre 2022.

In caso di interventi di demolizione e ricostruzione, il Superbonus spetta al 110% anche nel 2023, qualora, al 25 novembre 2022, risulti presentata l'istanza per l'acquisizione del titolo abilitativo. Al ricorrere di tali condizioni, resta ferma la percentuale del 110 anche per il 2023.

Pertanto per i Condomini, compresi quelli sino ad un massimo di 4 unità posseduti da un'unica persona fisica, le ONLUS e le Associazioni di promozione sociale (APS):

- il 110% si applica solo fino al 31 dicembre 2022, mentre per il 2023 la percentuale scende al 90%.

Tale riduzione non opera per gli interventi con CILAS presentata entro il 25 novembre 2022 e, in caso di interventi su edifici condominiali, con delibera di approvazione dei lavori adottata entro il 24 novembre 2022. In caso di demolizione e ricostruzione, la

riduzione non opera se, alla suddetta data, risulti presentata l'istanza per l'acquisizione del titolo abilitativo;

- resta fermo l'attuale decalage al 70% per le spese sostenute nel 2024 e al 65% per le spese sostenute nel 2025.

Valutazione: critica

La scelta del Governo di ridurre sin dal 2023, anziché come programmato dal 2024, il *Superbonus* appare fortemente critica anche perché determinerà un decisivo freno agli investimenti nella riqualificazione energetica e antisismica degli edifici compromettendo gli obiettivi legati alla transizione ecologica. Questo effetto sarà tanto più evidente per gli interventi su interi edifici condominiali, condizionati dalla presenza dei condomini a più basso reddito che non hanno la possibilità di sostenere la parte di spese non coperta dal bonus e, allo stesso tempo, non accedono al contributo finanziario previsto dalla norma perché hanno un reddito anche di poco superiore alla soglia dei 15.000 euro.

Anche la disciplina transitoria appare inadeguata perché assicura il 110% solo a chi presenta la CILAS entro il 25 novembre 2022, e in caso di condomini a chi delibera i lavori entro il 24 novembre 2022.

Si tratta di un termine eccessivamente ravvicinato rispetto al 19 novembre, data di entrata in vigore del Decreto Legge, impedendo, di fatto, a coloro che hanno già avviato le iniziative preliminari alla concreta esecuzione dei lavori (ad es. approvazione degli studi di fattibilità, conclusione dei contratti con le imprese esecutrici, assemblee condominiali) di procedere con la definitiva approvazione degli interventi e con la presentazione della CILAS nel rispetto del termine stabilito dalla norma.

In particolare per i condomini, questa circostanza ha determinato ad oggi il blocco di tutte le delibere assembleari che, seppur in corso di definizione, non hanno il tempo materiale per essere approvate entro il 25 novembre.

La formulazione della norma sembrerebbe, inoltre, ingenerare alcuni dubbi circa l'esclusione dalla riduzione della percentuale del *Superbonus* per quegli interventi che sono stati oggetto di pratiche edilizie presentate quando ancora non era possibile utilizzare la CILAS.

Proposte di modifica

Pertanto occorre estendere il termine, consentendo la deliberazione dei lavori, in caso di condomini, e la presentazione della CILAS entro il 15° giorno successivo all'entrata in vigore della legge di conversione, salvaguardando così il legittimo affidamento dei soggetti che hanno già concluso le fasi prodromiche dei lavori confidando nel *Superbonus* al 110%.

Appare opportuno, inoltre, chiarire che devono essere fatti salvi, e quindi esclusi dalle modifiche normative previste dal comma 1 lettera a) del decreto legge n. 176/2022, anche gli interventi, da avviare o già in corso di realizzazione, che sono stati oggetto di pratiche edilizie presentate sotto la vigenza delle disposizioni normative antecedenti le modifiche che hanno portato all'introduzione della CILAS.

Al riguardo infatti si evidenzia che la disciplina che ha introdotto la possibilità di eseguire gli interventi con CILA è entrata in vigore il 1° giugno 2021 (DL 77/2021). Dal 5 agosto 2021 è efficace, invece, la speciale modulistica CILAS (che rispetto alla CILA ordinaria contiene alcune

modalità di compilazione semplificate oltre ad essere più aderente alle previsioni normative contenute nell'articolo 119 D.L. n. 34/2020).

Tutti i titoli edilizi ordinari (SCIA, CILA; PDC) presentati prima del 1° giugno 2021 nonché gli interventi eseguibili in precedenza in attività di edilizia libera dovranno quindi essere considerati validi in applicazione del principio normativo *tempus regit actum* secondo cui l'atto è regolato dalla legge vigente nel momento in cui questo è posto in essere. La proposta emendativa intende evitare che possano crearsi erronee interpretazioni che finiscano poi con il pregiudicare l'accesso all'originario beneficio fiscale del 110%.

**Superbonus
“unifamiliari”**

**(ART. 9, co. 1,
lett. a, n.2 e n.3
e lett. b)**

L'art. 9, co. 1, lett. a, n.2 e n.3 del testo, modifica, altresì, la disciplina del Superbonus relativa ai lavori eseguiti sulle unifamiliari, nonché sulle unità indipendenti poste in edifici plurifamiliari (cd. villette).

Per queste, il 110% viene prorogato sino al 31 marzo 2023 (anziché 31 dicembre 2022), sempre a condizione che, al 30 settembre 2022, siano stati realizzati il 30% dei lavori.

Sempre per le unifamiliari, viene poi ammesso il bonus al 90% per interventi avviati dal 1° gennaio 2023 e per le spese sostenute sino al 31 dicembre 2023, ma solo per lavori realizzati sulle “abitazioni principali” e solo per i soggetti con reddito sino a 15.000 euro, calcolato come “quoziente familiare” in base criteri fissati dallo stesso Decreto legge e solo se proprietari, o titolari di altro diritto reale, sull'abitazione stessa.

Valutazione: parzialmente positiva

Da valutare con favore l'estensione al 31 marzo 2023 del termine entro cui sostenere le spese per gli interventi effettuati sulle cd. unifamiliari per poter usufruire della percentuale al 110% per i lavori in corso a settembre 2022.

Positiva, seppure con condizioni molto stringenti, anche la possibilità di accedere al bonus al 90% nel 2023.

Occorre, però, rilevare che tale disposizione riguarda solo i lavori avviati dal 1° gennaio 2023 (e per le spese sostenute sino al 31 dicembre 2023), per cui restano esclusi gli interventi iniziati prima di tale data e che, quindi, per le unifamiliari il Superbonus, sia al 110% che al 90%, è sicuramente escluso per i lavori avviati da ottobre a dicembre 2022.

**Cessione dei
crediti da
Superbonus**

(ART. 9, co. 4)

In tema di cessione dei crediti d'imposta da Superbonus al 110%, l'art.9, co.4 del testo prevede che i crediti derivanti dalle comunicazioni di cessione o di sconto in fattura inviate all'Agenzia delle Entrate entro il 31 ottobre 2022, e non ancora utilizzati, possono essere fruiti in 10 rate annuali di pari importo, anziché in 5 o 4 rate annuali, previo invio di una comunicazione all'Agenzia delle Entrate da parte del fornitore o del cessionario. Le modalità operative saranno definite con Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate.

Valutazione: neutra

La disposizione, seppure apprezzabile nell'intento di superare le criticità legate alla circolazione dei crediti d'imposta derivanti dai bonus fiscali, non appare risolutiva nell'affrontare la questione legata all'esaurimento della *tax capacity* delle banche. Ciò anche alla luce del fatto che non tiene conto dei maggiori oneri connessi all'utilizzo dei bonus in 10 anni anziché in 4 o 5 anni e gli effetti che ciò potrebbe comportare nell'incremento dei costi della cessione.

Proposte di integrazione

Occorre, quindi, integrare questa disposizione con una misura in grado di sbloccare questa situazione in via definitiva, consentendo alle banche di compensare i crediti d'imposta ad oggi fermi nei loro cassetti fiscali (derivanti comunque da interventi già eseguiti nel 2021 e 2022 o in corso di ultimazione), con le somme relative agli F24 della clientela, che le banche stesse sono tenute a versare all'Erario.

Tale possibilità dovrebbe essere circoscritta temporalmente ai periodi di imposta 2023-2027 e riguardare al massimo l'1% degli importi risultanti dagli F24.

Solo in tal modo si faciliterebbe l'acquisizione da parte del sistema bancario dei crediti sorti nel 2021 e 2022 e quelli relativi a lavori già avviati, la cui mancata cessione ha determinato rilevanti problemi di liquidità per le imprese che hanno praticato lo sconto in fattura e che, ad oggi, non sono riuscite a cedere il corrispondente credito di imposta.

**Contributo per
soggetti con
quoziente
familiare ≤
15.000 euro**

(ART. 9, co. 3)

Il DL 176/2022 prevede l'erogazione di un contributo in favore dei contribuenti con reddito non superiore a 15.000 euro (calcolato in base ai criteri definiti dallo stesso provvedimento) per finanziare gli interventi di tali soggetti sia sugli edifici unifamiliari, sui condomini e sugli ulteriori edifici agevolati.

A tal fine è autorizzata una spesa per il 2023 di 20 milioni di euro. Il contributo è erogato dall'Agenzia delle Entrate secondo criteri e modalità da stabilirsi con Decreto del MEF da adottarsi entro 60 giorni dal 19 novembre 2022. Il contributo non è soggetto a tassazione.

Valutazione: parzialmente positiva

Il Fondo garantisce sostanzialmente l'aliquota del 100% per i soggetti incapienti con "quoziente familiare" non superiore a 15.000 euro.

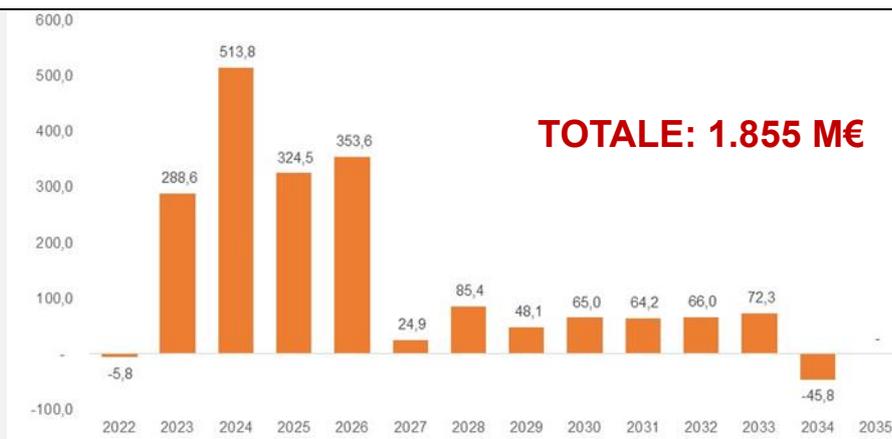
La norma è da valutare positivamente, tuttavia il limite dei 15.000 euro appare piuttosto esiguo e non idoneo a finanziare gli interventi per i soggetti con ridotta capacità contributiva.

In sede di programmazione, poi, bisognerà attendere il provvedimento attuativo sulle modalità di erogazione che, auspiciamo, escluda qualsiasi anticipo, da parte dei beneficiari, dell'importo non coperto dall'agevolazione.

BOX – Effetti finanziari delle modifiche alla disciplina del Superbonus

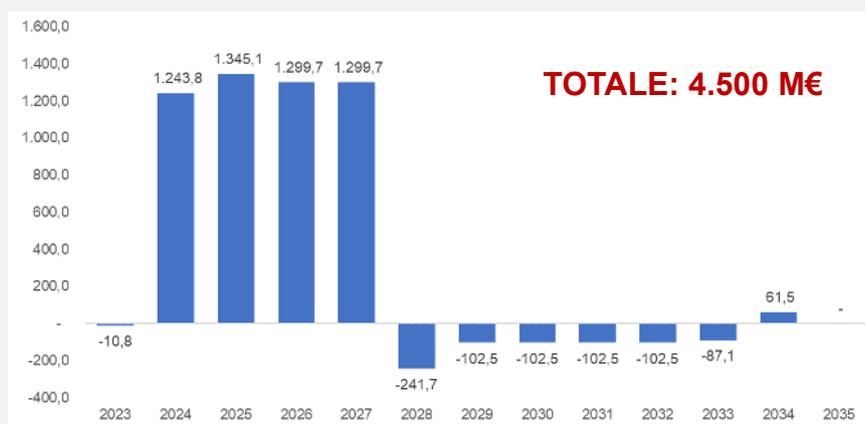
In termini di effetti finanziari, sulla base della Relazione Tecnica al DDL di conversione del Decreto in commento, **le modifiche alla disciplina del Superbonus** disposte dall'articolo 9, al netto del fondo da 20 milioni di euro di cui al comma 3, **determinano un risparmio complessivo per lo Stato pari a 1.855 milioni di euro nel periodo 2022-2034, di cui solo 289 M€ nel 2023.**

**EFFETTI FINANZIARI COMPLESSIVI DERIVANTI
DALL'Art.9, comma 1, lett.a) E c)) - milioni di euro**



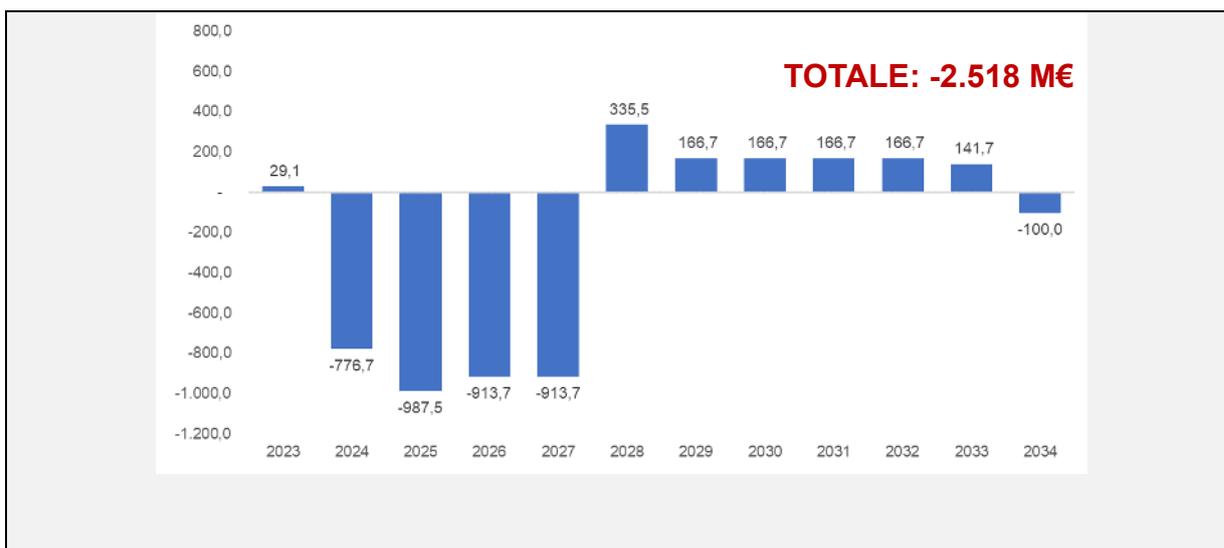
A questo risultato contribuisce essenzialmente la **riduzione della percentuale di detrazione, dal 110% al 90%**, per le spese di riqualificazione dei condomini nel 2023, che **determinerà un risparmio di 4.500 milioni di euro**.

EFFETTI FINANZIARI DERIVANTI DALLA RIDUZIONE DAL 110% AL 90% (Art.9, comma 1, lett.a), punto 1))
milioni di euro



Questo risparmio, però, viene ridotto in misura consistente dalle ulteriori misure previste dallo stesso articolo. In particolare, la **proroga per il 2023 del Superbonus al 90% per gli edifici unifamiliari adibiti ad abitazione principale da soggetti con reddito familiare sino a 15.000 euro** - calcolato come “quoziente familiare” in base criteri fissati dallo stesso Decreto legge - determina un maggior costo, per le finanze pubbliche, di 2.518 milioni di euro nel periodo 2023-2034.

EFFETTI FINANZIARI DERIVANTI DALLA PROROGA PER IL 2023 UNIFAMILIARI (Art.9, comma 1, lett.a), punto 3))
(milioni di euro)



Norme in materia di procedure di affidamento (ART. 10 co.1)

L'art. 10 del testo contiene "Norme in materia di procedure di affidamento di lavori".

In particolare, il comma 1 della disposizione interviene sull'art. 1, comma 1, lettera a), del d.l. n. 32/2019, decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, secondo cui, nelle more di una disciplina diretta ad assicurare la riduzione, il rafforzamento e la qualificazione delle stazioni appaltanti, per le procedure relative alle opere PNRR e PNC, i comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori, oltre che secondo le modalità indicate dal citato articolo 37, comma 4, attraverso le unioni di comuni, le province, le città metropolitane e i comuni capoluogo di provincia.

Ora, con il comma 1 dell'art. 10, si introduce l'ulteriore previsione secondo cui tale obbligo, per i comuni non capoluogo di provincia, è da intendersi applicabile alle procedure di affidamento di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro, e di servizi e forniture di importo superiore a 139.000 euro.

Valutazione: neutra

La norma è finalizzata a chiarire il dubbio interpretativo, cui si fa riferimento nella relazione illustrativa, sollevato dalle stazioni appaltanti in merito alle soglie in relazione alle quali applicare l'obbligo di cui all'articolo 1, comma 1, lett. a) del d.l. n. 32/2019. La previsione in questione, infatti, fa riferimento alle modalità di affidamento di cui all'art. 37 c. 4 del codice dei contratti, senza tuttavia prevedere soglie di riferimento.

Riapertura Fondo per l'avvio delle opere indifferibili (ART.10, co. 2) La norma consente alle stazioni appaltanti, destinatarie di finanziamenti PNRR o PNC, di accedere alle risorse residue del Fondo per l'avvio di opere indifferibili, di cui all'articolo 26, comma 7 del DL 50/2022, purché non risultino beneficiarie delle preassegnazioni previste nell'ambito della procedura semplificata prevista per alcune opere PNRR e PNC di competenza degli enti locali, e abbiamo avviato le procedure di affidamento dei lavori entro il 31 dicembre 2022.

La disposizione permette, quindi, alle stazioni appaltanti, rimaste escluse dalla compensazione prevista per le nuove opere PNRR e PNC, di accedere alle risorse stanziati dal Decreto "Aiuti" per fronteggiare gli aumenti dei prezzi dei materiali da costruzione.

Le modalità operative saranno definite con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da adottare entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto legge.

Valutazione: Positiva

La norma amplia il numero di progetti PNRR e PNC da avviare entro il 31 dicembre 2022, che potranno beneficiare dei fondi stanziati con il Decreto Aiuti per fronteggiare gli aumenti dei prezzi dei materiali da costruzione, estendendo la possibilità di accedere al Fondo per l'avvio di opere indifferibili anche a quei comuni che avevano bandito le procedure di affidamento prima del 18 maggio 2022 (compresi gli Accordi Quadro con Invitalia), data a decorrere dalla quale potevano essere effettuate le richieste di accesso al fondo.

Semplificazioni delle procedure per la realizzazione degli interventi autostradali (ART.10, co. 3)

La norma interviene sul DL 77/2021 (cd Decreto "Governance") e prevede una **procedura acceleratoria per 12 interventi stradali e autostradali**, elencati nell'allegato IV-bis del decreto in commento, che, secondo quanto riportato nella relazione tecnica, risultano in avanzato stato di progettazione (definitiva o esecutiva).

Per tali opere, la stazione appaltante trasmette copia del progetto al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e al Comitato speciale del Consiglio superiore dei lavori pubblici, di cui all'articolo 44 del DL 77/2021. Il MIT, entro 15 giorni dal ricevimento del progetto, stipula un protocollo d'intesa con gli Enti territoriali interessati dall'opera, al fine di condividere la realizzazione dell'opera.

Parallelamente, il Comitato speciale del Consiglio superiore dei lavori pubblici, entro quarantacinque giorni dalla data di ricezione del progetto (e non più 90 giorni) procede ad una valutazione del progetto.

Valutazione: Positiva

La norma è positiva perchè intende velocizzare la realizzazione di 12 interventi autostradali (tra i quali la Gronda di Genova e il Passante di Bologna), intervenendo nelle fasi a monte della gara, in modo da accelerarne la cantierizzazione.

**Risorse per
infrastrutture
ferroviarie
(ART.14)**

La norma prevede un incremento di **1.080 milioni di euro, per l'anno 2022, dei finanziamenti concessi a RFI** a titolo di contributo in conto impianti, a copertura degli investimenti relativi alla rete tradizionale, compresi quelli per la manutenzione straordinaria.

Una parte di tali stanziamenti, pari a 800 milioni di euro, è destinata alle opere ferroviarie finanziate nell'ambito del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, di cui all'articolo 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio per il 2017), come ripartito dal DPCM 21 luglio 2017.

Valutazione: Positiva

ULTERIORI PROPOSTE

IMMOBILI DA COSTRUIRE: APPLICABILITA' TEMPORALE DELL'OBBLIGO DI UTILIZZO DEL MODELLO STANDARD DI POLIZZA POSTUMA DECENNALE

Risulta necessario ridefinire il periodo transitorio per l'applicabilità del modello standard di polizza indennitaria postuma decennale di cui all'articolo 4 del D. Lgs. 122/2005, adottato con il decreto del ministro dello sviluppo economico n. 154/2022. Ciò in quanto la disciplina transitoria prevista dall'articolo 3 del predetto decreto risulta non tenere in considerazione alcune criticità che stanno già creando i primi contrasti interpretativi tra coloro che sono i soggetti chiamati a sottoscrivere le postume decennali (costruttori e cooperative edilizie) e le compagnie di assicurazione. Occorre, infatti, tenere presente che poiché il modello standard ha previsto una copertura estesa a tipologie di danno, prima non contemplate e soprattutto ha reso il controllo tecnico vincolante ai fini della validità delle polizze, è necessario salvaguardare le fattispecie in cui l'applicazione delle condizioni previste dal modello standard si configurerebbero come un adempimento nei fatti impossibile. Laddove, infatti, l'intervento costruttivo fosse già in fase di esecuzione risulterebbe inattuabile richiedere il controllo tecnico.

E' opportuno pertanto che l'utilizzo del nuovo il modello standard riguardi solamente le nuove polizze sottoscritte a decorrere dal 5 novembre 2022 (data di entrata in vigore del decreto ministeriale n. 154/2022) riferite però ad immobili da costruire per i quali il titolo abilitativo edilizio sia stato richiesto o presentato successivamente a tale data.

Inoltre, poiché nella prassi vengono sottoscritti degli accordi preliminari di polizza (cd. polizze di attivazione) è opportuno che sia chiarito che gli stessi non debbano essere adeguati perché ciò rappresenterebbe un adempimento oneroso se non impraticabile. Al riguardo si segnala che questa linea interpretativa è condivisa anche dal Consiglio Nazionale del Notariato (si veda nota di commento al modello standard di postuma decennale, pubblicata lo scorso 10 novembre 2022).

CARO MATERIALI - ACCONTI

La proposta intende facilitare il pagamento alle imprese dei maggiori oneri derivanti dai rincari delle materie prime, senza attendere il riparto dei Fondi, consentendo la possibilità di utilizzare, a titolo di acconto, le somme relative agli impegni contrattuali già assunti.

Ciò consentirebbe di pagare più velocemente le imprese, che negli ultimi mesi hanno sostenuto i maggiori costi derivanti dall'eccezionale crescita dei prezzi dei materiali da costruzione.

CARO MATERIALI - ESTENSIONE DL "SOSTEGNI TER" ALLE PROCEDURE AVVIATE TRA IL 1° GENNAIO 2022 ED IL 26 GENNAIO 2022

Occorre estendere la disciplina di cui all'articolo 29 del decreto "Sostegni ter" anche a quelle procedure di gara e a quelle offerte che, alla luce della normativa vigente, rimangono totalmente prive di una disciplina compensativa, volta a riconoscere gli extra costi connessi agli incrementi eccezionali dei prezzi dei materiali in corso.

In particolare, si tratta delle procedure di affidamento avviate tra il 1° gennaio 2022 ed il 26 gennaio 2022.

CARO MATERIALI: CERTIFICATO DI PAGAMENTO

Appare opportuno fornire un importante chiarimento alle stazioni appaltanti, in assenza del quale vi è il concreto rischio di vanificare l'operatività della disciplina di cui all'articolo 26, che impone di provvedere in via immediata ai pagamenti dei lavori eseguiti e contabilizzati nel corso del 2022 sulla base di prezzari aggiornati.

In tale ottica, si ritiene necessario chiarire che l'adozione degli stati di avanzamento dei lavori e dei certificati di pagamento, compreso quello straordinario relativo ai lavori già eseguiti e contabilizzati alla data di entrata in vigore del provvedimento, devono essere adottati a prescindere dalla presenza della relativa copertura finanziaria, sia che si tratti di risorse interne, sia che si tratti di risorse trasferite dagli appositi Fondi di cui al decreto "Aiuti".

I pagamenti saranno, poi, effettuati, fino ad integrale soddisfazione, nel momento in cui le risorse saranno effettivamente disponibili.

Per assicurare quanto sopra, è previsto un meccanismo di finanziamento automatico del Fondo simile a quello in atto per il Fondo Salva opere.

CARO MATERIALI - NON CONFORMITA'

Occorre evitare che lavorazioni inizialmente ritenute non conformi dal direttore dei lavori, ma successivamente inserite nella contabilità, vengano escluse dall'applicazione delle misure di compensazione e adeguamento dei prezzi introdotte dal decreto "sostegni bis" (n. 73/2021) per il 2021 e dal decreto "aiuti" (n. 50/2022) per il 2022, per fare fronte agli straordinari rincari in atto.

Infatti, tali lavorazioni, pur se non formalmente contabilizzate in maniera contestuale alla loro relativa esecuzione, ove realizzate nel periodo considerato dalla normativa di riferimento, devono poter beneficiare delle misure ivi previste, a seconda delle singole specificità. In caso contrario, infatti, le imprese che hanno realizzato tali lavorazioni verrebbero ingiustificatamente penalizzate, pur avendo subito i maggiori costi dovuti al fenomeno del "caro materiali".

Anche per questo motivo e conseguentemente, i maggiori importi relativi a tali lavorazioni sono calcolati in base alle norme vigenti nel periodo della loro effettiva realizzazione e i pagamenti di tali importi vengono effettuati in base alle norme vigenti nel periodo della loro effettiva contabilizzazione.

ACCORDI QUADRO

Appare necessario superare alcune importanti criticità riguardanti l'istituto dell'Accordo Quadro.

In particolare, occorre garantire un maggior equilibrio nei rapporti tra committente ed affidatari in quanto, a fronte degli ingenti impegni assunti da questi ultimi in sede di gara (sul piano economico, assicurativo e della qualificazione) attualmente l'operatore economico non ha alcuna certezza sui contratti attuativi che saranno conferiti "a valle" dell'aggiudicazione.

Pertanto, appare opportuno, anzitutto, assicurare all'affidatario un importo minimo di contratto attuativo garantito, cantierabile in via immediata, indicando nel bando sia il relativo importo – che la stazione appaltante potrà liberamente fissare all'interno di una "forchetta" (30-50% dell'importo dell'accordo quadro) – sia la data in cui sarà stipulato il relativo contratto attuativo.

In secondo luogo, è necessario chiarire in modo inequivocabile che, nel caso degli accordi quadro, il momento in cui deve essere costituita la garanzia definitiva, di cui all'articolo 103 del

Codice, è quello della stipula dei singoli contratti attuativi. Occorre, infatti, superare la prassi diffusa di richiedere tale garanzia - che è posta a copertura della corretta esecuzione del contratto - nel momento della sottoscrizione dell'Accordo Quadro. In tale fase, infatti, non esiste ancora un contratto da eseguire, e dunque la garanzia richiesta non copre il rischio cui è naturalmente preposta.

Tale prassi, oltre a comportare aggravii economici pesantissimi per le imprese, peraltro inutilmente sostenuti, è particolarmente critica in quanto, a causa dei ritardi con cui vengono sottoscritti i contratti attuativi, determina un "blocco" prolungato del "castelletto" dell'impresa, che compromette la possibilità di accedere ad ulteriori forme di credito e dunque di poter partecipare ad altre gare.

Infine, allo scopo di non creare un inutile danno alle imprese in sede di qualificazione, è necessario chiarire che i certificati di esecuzione lavori debbano essere computati rispetto all'importo complessivo dei lavori eseguiti e non rispetto a quello, più contenuto, dei singoli contratti attuativi sottoscritti.