

**Conversione in legge del
decreto-legge 27 dicembre
2024, n. 202, recante
disposizioni urgenti in
materia di termini normativi**

DDL 1337/S

**Audizione ANCE
Commissione Affari
Costituzionali del Senato**

gennaio 2025

Sommario

VALUTAZIONI GENERALI.....	3
VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DL.....	9
ULTERIORI PROPOSTE.....	

VALUTAZIONI GENERALI

Per l'Ance, il decreto "Proroga termini" può rappresentare l'occasione per intervenire su alcune criticità urgenti che riguardano in particolare la realizzazione delle infrastrutture e il tema della casa.

SOSPENSIONE MODIFICA INTRODotta DAL CORRETTIVO APPALTI SUI CEL DEL SUBAPPALTATORE

Con il recente decreto legislativo n. 209/2024 sono state approvate le "Disposizioni integrative e correttive al Codice dei contratti, di cui al D.lgs. n 36/2023".

Nell'ambito delle modifiche introdotte, desta **forti perplessità** la previsione secondo cui **solo i subappaltatori possono utilizzare, in sede di qualificazione, i CEL relativi alle prestazioni eseguite** (vedi art. 41, co. 1, lettera f) del d.lgs. n. 209/2024, che interviene sull'art. art 119, comma 20, del Codice 36), mentre gli appaltatori possono utilizzare i lavori eseguiti in subappalto nelle categorie scorporabili, ai soli fini della dimostrazione della cifra d'affari complessiva (art. 91, comma 1, lett. d) del d.lgs. n. 209/2024, che interviene sull'art. art. 23, comma 1, lett. b), punto 2), dell'allegato II.12).

Le criticità della norma sono molteplici, e senza pretesa di esaustività, possono essere così sintetizzate.

i) Violazione delle direttive UE 2014/24 in materia di subappalto e della libera circolazione nel mercato UE

È noto che secondo le regole europee, la scelta di eseguire direttamente oppure indirettamente - tramite subappalto - le prestazioni affidate, è rimessa esclusivamente all'appaltatore, con l'unica eccezione derivante da peculiarità oggettive delle lavorazioni o anche da caratteristiche del cantiere, che la stazione appaltante deve indicare motivatamente negli atti di gara.

Viceversa, l'introdotta impossibilità, per l'operatore che ricorre al subappalto, di utilizzare i lavori subappaltati ai fini della qualificazione SOA **si traduce, di fatto, in un ostacolo indiretto alla possibilità di ricorrere a questo istituto che, invece, dovrebbe costituire un'utile modalità di coinvolgimento delle MPMI nel mercato.**

E ciò, non solo a danno dell'appaltatore, ma anche dei subappaltatori stessi, nell'ipotesi in cui questi ultimi ricorressero ad un ulteriore livello di subappalto.

Chiara è, dunque, la violazione delle prescrizioni UE sul punto.

In questo senso, si è espressa anche la Commissione Politiche UE, sia della Camera che del Senato, che nell'esaminare il decreto correttivo per i profili di compatibilità con il diritto UE, sul punto ha affermato che la modifica *"non appare in linea con le prescrizioni della legislazione europea sul subappalto, in quanto si potrebbe tradurre in un ostacolo indiretto alla possibilità di ricorrere a questo istituto"* richiedendo, per questo, di valutarne l'espunzione dal testo.

Al riguardo, peraltro, si ricorda che **risulta ancora formalmente aperta la procedura d'infrazione UE sulle regole nazionali in materia di subappalto.**

Ora, sebbene le riforme apportate dal legislatore nazionale nel tempo siano state finora indirizzate ad affermare la libertà del subappalto – alle condizioni sopraindicate – sarebbe paradossale che,

con quest'ultima innovazione, **si compissero passi indietro sul punto**, che potrebbero portare a nuove contestazioni della Commissione Europea.

Infine, è palese lo **svantaggio competitivo** che verrebbe a pesare sulle imprese italiane, nei confronti dei competitor stranieri, non soggetti ad un analogo limite.

ii) Profili di incostituzionalità, per disparità di trattamento (art. 3 Cost.)

La norma presenta possibili vizi di incostituzionalità, introducendo una **evidente disparità di trattamento a sfavore degli operatori nel settore dei lavori pubblici** – considerato che la limitazione in commento opera solo ai fini del conseguimento dell'attestazione SOA- **rispetto a quelli del settore dei servizi e delle forniture**, per i quali tale limitazione non sussiste.

iii) Mancata valorizzazione della responsabilità complessiva sulle opere affidate in subappalto

Va inoltre evidenziato che tale modifica **non tiene** assolutamente conto **del ruolo che l'appaltatore svolge nell'esecuzione dell'appalto, ossia della responsabilità che grava sullo stesso rispetto alla totalità dei lavori** – ivi compresi quelli affidati in subappalto - nei confronti della stazione appaltante, sia pure in via solidale. Né considera che, per tale ragione, l'appaltatore presta molteplici garanzie, che vengono commisurate sull'intero valore dell'opera, e pertanto a prescindere dal fatto che una quota dei lavori sia stata eventualmente eseguita in subappalto, tra cui:

- la **garanzia definitiva** (art. 117 comma 1)
- nei casi previsti, la **garanzia c.d. "postuma decennale"**, che copre i vizi di rovina totale o parziale dell'opera o per gravi difetti costruttivi, per i dieci anni successivi all'ultimazione dei lavori (art. 117 comma 11)
- una polizza **"all risk"** per i danni a terzi.

La modifica, pertanto, introduce una forte ed ingiustificata asimmetria nel sinallagma contrattuale, impedendo all'appaltatore di poter utilizzare, ai fini qualificatori, i lavori di cui è invece responsabile.

iv) Rischio di retroattività della norma – conseguenze sui lavori in corso

L'innovazione in esame manca completamente di un regime transitorio, idoneo a regolare i rapporti contrattuali in essere e genera il rischio di forti problemi applicativi.

Ora, in linea di principio, va detto che tale modifica dovrebbe applicarsi - alla luce del principio generale del *tempus regit actum* - con esclusivo riferimento a CEL emessi sui **contratti i cui bandi siano stati pubblicati successivamente all'entrata in vigore della disposizione medesima** (pertanto, a far data dal 31 dicembre 2024).

Ciò in quanto si tratta di una previsione che condiziona, anche fortemente, le scelte di organizzazione del lavoro, considerata l'impossibilità di valorizzare il subappalto a fini qualificatori.

Scelte che, evidentemente, **non possono essere alterate nei loro effetti ex post e per legge**. Ciò vale anche per i subappaltatori di terzo livello.

Inoltre, sussiste anche il **rischio di possibili effetti negativi sui lavori in corso di esecuzione**, a causa di eventuali declassamenti o perdita di categorie da parte degli esecutori delle opere, effettuati dalle SOA, in attuazione di tale norma, in sede di rinnovo delle attestazioni di qualificazione. Rischio connesso all'indirizzo giurisprudenziale che ha sancito il **principio di continuità dei requisiti negli**

appalti pubblici per tutto il periodo di esecuzione del contratto, senza soluzione di continuità, con obbligo di verifica da parte delle stazioni appaltanti (come ribadito anche dall'Atto del Presidente ANAC del 10/07/2024, nonché dal Consiglio di Stato, in Adunanza Plenaria, con sentenze n. 8/2015 e n. 7/2024).

Ookgiato Conclusivamente, **per tutte le ragioni dinanzi esposte, ad avviso di ANCE, tale previsione dovrebbe essere abrogata, con ripristino della disciplina previgente.**

In tal senso, si sono espresse, in sede di parere sullo schema di correttivo, anche le Commissioni parlamentari competenti per materia, di Camera e Senato.

In particolare, per l'VIII Commissione della Camera, occorre valutare *“l'opportunità di sopprimere la lettera e), confermando la possibilità per l'appaltatore di utilizzare, ai fini della qualificazione, le lavorazioni affidate in subappalto; conseguentemente, sia soppressa la lettera e) del comma 1 dell'articolo 81 dello schema di decreto, confermando quanto previsto dall'articolo 23, comma 1, lettera b), punto 2, dell'allegato II.12 del codice”*. La Commissione VIII del Senato ha espresso analogo concetto, addirittura sottoforma di “condizione”.

In subordine, se ne dovrebbe almeno posticipare la relativa entrata in vigore, attraverso un'apposita proroga, da introdurre in sede di conversione del decreto in commento, quantomeno per evitare i suddetti profili di incompatibilità comunitaria.

PROROGA DL ASSET – n. 104/2023 - DL AIUTI (art. 26 – dl 50/2022)

Al fine di garantire il rispetto degli impegni connessi all'attuazione del PNRR, **occorre prevedere la proroga al 2025 del meccanismo revisionale di cui all'art. 18, comma 2, del decreto-legge “Asset”, relativamente alle opere affidate a contraente generale dal gruppo FS, in corso di esecuzione alla data del 1° giugno 2021.**

Infatti, la mancata proroga di tale meccanismo ha creato una situazione di disparità di trattamento rispetto agli interventi “coperti” dalla proroga del DI Aiuti n. 50/2022, da cui quelli del DI Asset, proprio in virtù delle previsioni peculiari, al momento non prorogate, risultano esclusi (art. 26, comma 12, ultimo periodo del DI Aiuti).

Con l'occasione, vale la pena svolgere altresì, in questa sede, alcune **considerazioni sul DI Aiuti n. 50/2022, naturalmente nella consapevolezza che i profili di modifica andranno veicolati nel primo provvedimento utile compatibile per materia.**

L'articolo 26 del predetto decreto è stato recentemente prorogato dalla Legge di Bilancio n. 305/2024 **a tutto il 2025.**

Si tratta di una misura fondamentale, sulla quale ANCE esprime apprezzamento. Diversamente, infatti, si sarebbe corso il rischio di un blocco dei cantieri in corso, ivi compresi quelli del PNRR.

L'intervento operato dalla Legge di Bilancio non si è limitato, però, alla sola proroga in quanto è stata inserita altresì una nuova disposizione, tesa a prevedere la possibilità di applicare i nuovi i prezzari **anche in diminuzione rispetto a quelli contrattuali.**

Tale ultima innovazione, però, non può essere condivisa.

Infatti, la stessa rischia, anzitutto, di creare ulteriore **confusione nelle committenti** sulle modalità applicative di una disciplina che, già di per sé, è fortemente complessa e farraginoso, essendo frutto di numerosi interventi legislativi, che si sono stratificati nel tempo. Il risultato è quello ormai di una

norma cosparsa di riferimenti normativi superati, oltreché di previsioni non sempre perfettamente coordinate, né coerenti con l'impianto originario.

Un esempio emblematico è rappresentato anzitutto dal comma 6-bis, in cui è stata inserita anche la previsione in commento. In tale ambito, infatti, si continua a far riferimento ai prezzi di cui al comma 2 dell'articolo 26, cioè a quelli straordinari adottati a luglio 2022; oppure ci sono riferimenti al Codice 50, oramai abrogato.

Non solo.

Il comma 6 bis non è richiamato all'interno della disciplina degli accordi quadro, di cui al comma 8, con una evidente disparità di trattamento e di situazione di conflitto normativo.

L'articolo 26, di cui si è assolutamente apprezzabile la proroga, andrebbe anzitutto ripulito da tali discrasie per evitare il rischio, oggi più che concreto alla luce delle descritte ulteriori "aggiunte" normative, che possa determinare blocchi applicativi per le committenti.

A ciò si somma anche il problema di un possibile effetto retroattivo della norma, almeno in linea di principio.

Infatti, sia comma 6-bis che il comma 6 ter riguardano i lavori eseguiti e contabilizzati a far data dal 1° gennaio 2023 (e oggetto di proroga fino al 31 dicembre 2025).

Ciò significa che l'eventuale applicazione dei prezzi in diminuzione potrebbe coinvolgere anche i riconoscimenti riguardanti gli anni pregressi, creando impasse talora insuperabili, come per i lavori con contabilità ormai chiuse, con disparità di trattamento rispetto ai procedimenti di liquidazione in corso.

Ad ogni modo, non può sottacersi il fatto che tale nuova previsione susciti **forti perplessità anche sul piano giuridico**, essendo contraria alla *ratio* ispiratrice del DL Aiuti che, come noto, era – ed è – quella di fornire un sostegno economico alle imprese nei contratti in corso di esecuzione, a fronte degli eccezionali aumenti affrontati a partire da gennaio 2022.

È evidente che tale *ratio* verrebbe smentita ove si ammettesse la possibilità di modificare al ribasso i prezzi contrattuali originari.

E non è un caso che nel testo della norma, entrata in vigore a maggio 2022, si sia sempre fatto riferimento esclusivamente al riconoscimento di "maggiori somme" derivanti dall'applicazione dei prezzi annualmente aggiornati.

Né può farsi ricorso ad una interpretazione del meccanismo che lo trasformi in un sistema revisionale "ex post", come tale operante anche al ribasso.

Va ricordato, infatti, che secondo quanto disposto dalle direttive comunitarie in materia (cfr. art. 72, comma 1, lett. a) Dir. 2014/24/UE) la possibilità di apportare modifiche economiche ai contratti attraverso clausole di revisione dei prezzi è ammessa **purché tali clausole siano state esplicitate in modo chiaro, preciso ed inequivocabile nei documenti iniziali di gara.**

Presupposto, questo, evidentemente assente nel caso in esame, poiché la disciplina di cui all'art. 26 è intervenuta su contratti già in corso di esecuzione – proprio per l'evidente finalità di sostegno, e non revisionale - o comunque privi di tali indicazioni nel bando.

Tutto ciò considerato, la norma, piuttosto che essere oggetto di ulteriori modifiche – peraltro anche confliggenti con la *ratio* iniziale - dovrebbe essere sottoposta ad una opera di *drafting*, tesa ad eliminare i refusi e/o i riferimenti a norme non più attuali, in modo da evitare dubbi e perplessità

interpretative che già oggi ne ritardano l'applicazione (basti pensare che non risulta ancora liquidato quanto dovuto alle imprese per gli aumenti sostenuti, per le opere ordinarie, nel secondo semestre 2022).

Modifiche, queste, che, come già detto, saranno veicolate nel primo provvedimento utile.

CASA E EDILIZIA

Con riferimento all'**emergenza casa** e in particolare alle difficoltà riscontrate dalle nuove generazioni, l'Ance evidenzia che il decreto potrebbe prorogare la misura che consente di sostenere l'acquisto della prima casa da parte dei giovani under 36, misura che purtroppo non è stata inclusa nella Legge di Bilancio approvata a fine dicembre.

In particolare, **sarebbe opportuno inserire la proroga dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2027 degli incentivi fiscali (esenzione dalle imposte di registro ed ipo-catastali o credito d'imposta pari all'IVA pagata a rogito) per l'acquisto della prima casa per i giovani di età inferiore ai 36 anni e con reddito ISEE non superiore a 40.000 euro**, senza alcuna condizione legata alla stipula del compromesso di compravendita entro una data predeterminata, come previsto fino alla fine del 2024.

La proroga della misura si porrebbe in continuità anche con la tempistica di applicazione della **garanzia sui mutui per la prima casa**, prorogata dalla legge di Bilancio per il triennio 2025-2027.

Per quanto riguarda le misure attinenti, più in generale, l'edilizia e il settore immobiliare, l'Ance valuta positivamente il **rinvio dell'obbligo di sottoscrizione delle polizze catastrofali** che garantisce maggiore flessibilità per imprese e operatori assicurativi, **in attesa del decreto attuativo che deve definire le modalità operative**. Si condivide anche la possibilità di avere più tempo per non applicare la riduzione forzata dei canoni di locazione passiva consentendo di rivedere gli importi in base al reale valore degli immobili.

Positiva altresì l'estensione da trenta a trentasei mesi della **proroga straordinaria dei termini di permessi di costruire, Scia e convenzioni urbanistiche**, prevista in origine dal Decreto-legge 21/2022. La nuova estensione della proroga straordinaria dei termini edilizi evidenzia però la necessità di una revisione del Testo Unico Edilizia (Dpr 380/2001) e in particolare della disciplina della durata dei titoli, evidentemente non più adeguata e idonea a gestire i cambiamenti economici e sociali che si riflettono sul settore delle costruzioni.

L'Ance esprime invece una **valutazione fortemente negativa sulla norma che introduce una ulteriore proroga dei contratti di locazione (anche se scaduti), di quegli immobili realizzati in regime di edilizia agevolata** nell'ambito del Programma di cui all'articolo 18 del Decreto-Legge n. 152/1991. Intervenendo nel regime locatizio di natura privata la norma determina uno squilibrio contrattuale a sfavore dei proprietari. **La retroattività della disposizione e l'imposizione di clausole forzose creano incertezza giuridica, alterando il regime pattuito e le norme civilistiche**. Di conseguenza, si propone di **reformulare l'art. 7, comma 1, al fine di evitare ulteriori proroghe della validità dei contratti scaduti ai fini dell'esercizio del diritto di prelazione**.

CASSA INTEGRAZIONE

Infine, **in materia di lavoro, l'Ance chiede di prorogare fino a fine 2025 la disposizione**, introdotta la scorsa estate per il periodo luglio-dicembre 2024, **che prevede l'esclusione, anche**

per le imprese edili, degli eventi oggettivamente non evitabili (es. eventi meteo, calamità naturali) **dal computo del limite massimo di durata della CIGO**. Infatti, dal 1° gennaio 2025 è tornata ad applicarsi la normativa previgente, in base alla quale per l'edilizia, diversamente dagli altri settori e pur in presenza di un'aliquota contributiva più alta per gli operai, i periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa determinati da eventi oggettivamente non evitabili sono conteggiati nel limite massimo di fruizione della CIGO stessa, pari a 52 settimane in un biennio mobile.

VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DL INFRASTRUTTURE

Canoni di locazione passiva (ART. 3 co. 4)

L'articolo 16-sexies del decreto-legge n. 146/2021, convertito con modifiche dalla legge pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 301 del 20 dicembre 2021, aveva introdotto una deroga alla riduzione obbligatoria del 15% del canone di locazione passiva prevista dall'articolo 3 del decreto-legge n. 95/2012. La deroga relativa ai canoni dei contratti di locazione, in cui le pubbliche amministrazioni occupano immobili a fini istituzionali, si applica in presenza di specifici requisiti.

Questa disposizione, inizialmente valida fino al 31 dicembre 2023, è stata dapprima prorogata al 31 dicembre 2024 dal decreto-legge n. 215/2023 e successivamente al 31 dicembre 2025 dal decreto-legge in commento.

Valutazione: positiva

La proroga rappresenta una misura positiva per diversi motivi. In primo luogo, introduce criteri che permettono di **modulare i canoni in base al valore effettivo degli immobili**. In secondo luogo, va nella direzione di favorire l'uso di immobili con un'elevata efficienza energetica, contribuendo agli obiettivi di sostenibilità e riduzione delle emissioni.

Regime di esenzione IVA per gli Enti associativi - Rinvio al 2026 (ART. 3, co.10)

L'art.3, co.10, del D.L. 202/2024 **rinvia**, dal 1° gennaio 2025 **al 1° gennaio 2026**, il passaggio dall'attuale **regime di esclusione** a quello di **esenzione da IVA delle cessioni di beni e prestazioni di servizi effettuate**, in conformità alle finalità istituzionali, da **Associazioni politiche, sindacali e di categoria**, nei confronti dei soci, associati o partecipanti, **verso pagamento di corrispettivi specifici, o di contributi supplementari** (cfr. l'art.5, co.15-quater, del D.L. 146/2021, convertito, con modificazioni, nella legge 215/2021).

Il mutamento di regime, da esclusione ad esenzione, interessa anche le Associazioni sindacali e di categoria, qualora effettuino prestazioni ricadenti nell'attività istituzionale dietro pagamento di corrispettivi o contributi specifici e comporta differenti adempimenti ai fini IVA.

Infatti, a differenza delle operazioni escluse, quelle esenti da IVA concorrono a formare il volume d'affari dell'Ente e danno luogo al sorgere di una serie di adempimenti formali, quali ad esempio l'apertura della partita IVA, la fatturazione e la registrazione dell'operazione.

Valutazione: Positiva

Il rinvio dell'efficacia della disposizione al 1° gennaio 2026 è da valutare positivamente perché consente, anche per il 2025, di continuare ad escludere dall'ambito applicativo dell'IVA le operazioni effettuate verso pagamento di corrispettivi specifici, o di contributi supplementari, evitando l'apertura della partita IVA e i connessi adempimenti legati al nuovo regime delle operazioni medesime

**Proroga dei
contratti di
locazione
agevolata
(ART.7 co. 1)**

La norma riguarda i contratti di locazione a uso abitativo in regime di edilizia agevolata riguardanti immobili realizzati nell'ambito del Programma straordinario di edilizia residenziale per i dipendenti delle amministrazioni dello Stato previsto dall'articolo 18 del Decreto-Legge n. 152/1991.

L'art. 7 comma 1 proroga l'efficacia di una misura normativa contenuta nell' art. 1-bis. del D.L. 29/09/2023, n. 132.

In pratica si prevede:

- tutti i **contratti di locazione in corso al 29/11/2023** (*data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L. 132/2023*) e con scadenza entro il **31 dicembre 2025** sono automaticamente prorogati fino a tale data, mantenendo i medesimi termini e condizioni attualmente in vigore. E' altresì prorogata, laddove prevista, anche la facoltà di riscatto con diritto di prelazione da parte dell'inquilino esercitabile entro la medesima scadenza;
- per i contratti scaduti alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto (29 novembre 2023) l'assegnatario può esercitare il diritto di prelazione, ma solo se vengono soddisfatte alcune condizioni:
 - l'immobile è occupato dall'assegnatario (o dai familiari, in caso di decesso).
 - il proprietario non ha già stipulato un contratto preliminare o definitivo di compravendita, usufrutto, uso o abitazione.
 - l'assegnatario ha regolarmente adempiuto al pagamento dell'indennità di occupazione.
- al fine di consentire il diritto di prelazione, i contratti scaduti, se rispettano le condizioni del punto sopra, sono **automaticamente rinnovati fino al 31 dicembre 2025**, salvo nel caso in cui esista un provvedimento passato in giudicato di rilascio dell'immobile.

Valutazione: negativa

Con l'obiettivo di voler tutelare la stabilità abitativa degli assegnatari (forze dell'ordine con le rispettive famiglie) di questa particolare tipologia di immobili, la norma oggetto di modifica introduce un'ulteriore proroga dei contratti di locazione, anche se scaduti, e il diritto di prelazione per gli inquilini in caso di vendita, sollevando alcune criticità.

La disposizione appare caratterizzata da **uno squilibrio evidente a svantaggio della parte proprietaria**, che si trova vincolata al rispetto di previsioni imposte per legge, senza possibilità di una libera e preventiva determinazione contrattuale. Inoltre, la proposta normativa ha una efficacia retroattiva, applicandosi non solo ai contratti in corso, ma anche a quelli già scaduti, seppur a determinate condizioni. Questa retroattività determina uno squilibrio contrattuale in un rapporto privatistico di natura privata generando una forte incertezza giuridica.

La norma, oggetto di una ulteriore proroga, non garantisce un adeguato equilibrio tra le parti contrattuali, intervenendo illegittimamente a favore di una sola delle due, senza contemperare gli interessi generali con quelli privati.

In sintesi, **si esprime una valutazione negativa sulla ulteriore proroga introdotta**, poiché essa non solo altera l'equilibrio contrattuale, ma introduce di fatto **clausole forzose fortemente vessatorie** per i proprietari privati che si trovano costretti a subire, nell'ambito di un rapporto contrattuale di natura privatistica, una imposizione normativa derogatoria rispetto al regime pattuito nonché rispetto alle norme civilistiche.

Di conseguenza, **si propone di riformulare l'art. 7, comma 1, al fine di evitare ulteriori proroghe della validità dei contratti scaduti ai fini dell'esercizio del diritto di prelazione.**

Proroga termini permessi di costruire, Scia e convenzioni urbanistiche (ART.7 co. 2)

La norma estende da trenta a trentasei mesi (tre anni) la proroga straordinaria di alcuni termini in edilizia, come prevista dall'art. 10-septies del Decreto-legge 21/2022 cd. "Ucraina" per andare incontro alle difficoltà di approvvigionamento dei materiali nonché dagli incrementi eccezionali dei loro prezzi. Vengono in particolare prorogati fino a trentasei mesi:

- i termini di inizio e fine lavori dei permessi di costruire rilasciati o formati fino al 31 dicembre 2024 (*in precedenza fino al 30 giugno 2024*);
- il termine di fine lavori delle Segnalazioni certificate di inizio attività (Scia) presentate fino al 31 dicembre 2024 (*in precedenza fino al 30 giugno 2024*);
- termine di validità e quelli di inizio e fine lavori contenuti nelle convenzioni urbanistiche e nei relativi piani attuativi formati fino al 31 dicembre 2024 (*in precedenza fino al 30 giugno 2024*).

Valutazione: positiva

La norma va nella direzione di supportare l'operatività del settore delle costruzioni, estendendo di ulteriori sei mesi la proroga straordinaria prevista in origine dal Decreto-legge 21/2022. Si tratta di una misura fondamentale per fronteggiare le numerose problematiche che negli ultimi anni hanno interessato il comparto (emergenza sanitaria, forte rincaro dei materiali da costruzione, mancanza di materie prime, aggravato dall'aumento dei costi dell'energia, ma anche mancanza di manodopera, ecc.).

L'emergere di tutte queste necessità evidenzia però l'opportunità di intervenire non più con ripetute estensioni delle norme di proroga straordinaria, bensì con una **revisione della disciplina ordinaria della durata dei titoli edilizi** contenuta nel Dpr 380/2001 "Testo Unico Edilizia" e in particolare nell'art. 15.

La nuova normativa si ritiene che dovrebbe **consentire sempre in via automatica la proroga dei titoli abilitativi, previa comunicazione, nei casi in cui non siano intervenute modifiche della disciplina urbanistica** e prevedere, inoltre, una serie di casi in cui accordare la proroga anche qualora siano entrate in vigore contrastanti previsioni urbanistiche e i lavori siano già iniziati.

Proroga obbligo assicurativo per danni catastrofali (ART.13)

La norma ha posticipato al 31 marzo 2025 il termine entro cui le imprese, sia con sede legale in Italia sia con sede legale all'estero ma con una stabile organizzazione nel nostro Paese, devono stipulare contratti assicurativi obbligatori per la copertura dei danni derivanti da calamità naturali ed eventi catastrofali ai sensi di quanto previsto dall'articolo 1, commi 101-111, della legge di Bilancio 2024 (Legge n. 213 del 30 dicembre 2023).

Valutazione: positiva

La proroga rappresenta una misura positiva e ragionevole. Essa offre alle imprese, tenute all'obbligo di sottoscrizione delle polizze catastrofali, **un margine temporale più ampio per conformarsi alle disposizioni normative** in assenza di indicazioni di maggior dettaglio che dovrebbero essere contenute in un annunciato decreto ministeriale attuativo.

Questo rinvio consente pertanto una maggiore flessibilità, non solo per le imprese ma anche per gli operatori assicurativi, consentendo di attendere l'emanazione del decreto attuativo, che dovrebbe definire nel dettaglio le modalità operative, garantendo così un'applicazione più chiara della normativa.

Si coglie qui l'occasione per evidenziare che **restano aperte alcune questioni sull'operatività della polizza catastrofale**. Non sono ancora chiari, ad esempio, i criteri per determinare gli importi delle polizze, legati al luogo geografico dove sono localizzati i beni da assicurare, né vi è garanzia di meccanismi per contenere i costi a carico delle imprese. Rimangono, inoltre, incertezze sull'effettiva disponibilità di compagnie assicurative, nonostante l'obbligatorietà della copertura e le sanzioni previste. Infine, è ancora indefinita la possibilità di accesso a contributi pubblici per danni non coperti dalle polizze, sollevando dubbi su criteri e modalità di intervento statale. **Un chiarimento normativo sarebbe indispensabile.**

Proroga del cd. Bonus alberghi al 31 ottobre 2025 (ART. 14, co.1)

Il D.L. Milleproroghe prevede anche la **proroga al 31 ottobre 2025 del credito d'imposta** in misura pari all'**80%**, e del contributo, fino ad un massimo di 100.000 euro, **per le spese relative ad interventi di recupero edilizio in chiave energetica ed antisismica e di abbattimento delle barriere architettoniche degli alberghi** (art.1 del D.L. 152/2021, convertito, con modificazioni, nella legge 233/2021).

L'estensione temporale **interessa solo le imprese che avevano già fatto richiesta dell'incentivo**, inviando apposita istanza telematica sulla piattaforma *on line* gestita da Invitalia. **Tali soggetti avranno così più tempo per completare gli interventi agevolati.**

In linea generale, **beneficiarie** degli incentivi sono le **imprese alberghiere** e quelle turistico-ricettive che potranno fruire del credito d'imposta per le **spese sostenute** a decorrere dal **7 novembre 2021 e fino al 31 ottobre 2025** per gli interventi di riqualificazione delle strutture ricettive.

Resta fermo che il **credito d'imposta** ed il contributo sono usufruibili anche indipendentemente l'uno dall'altro, mentre il beneficio fiscale è **utilizzabile in compensazione**, a decorrere **dal periodo di imposta successivo a quello in cui gli interventi** sono stati realizzati, mediante la presentazione del modello F24 esclusivamente tramite i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate.

Inoltre, non risulta eliminata la possibilità di cedere il credito d'imposta, che, in virtù di quanto previsto dall'art.1, co.8, del DL 152/2021 - legge 233/2021, è **cedibile, solo per intero, senza facoltà di successiva cessione ad altri soggetti, fatta salva la possibilità di due ulteriori cessioni solo se effettuate a favore di banche, intermediari finanziari**

o imprese di assicurazione (per le modalità operative, *cfr.* Provvedimento dell'Agenzia delle Entrate 27 marzo 2024).

Valutazione: Parzialmente positiva

L'estensione temporale del beneficio fino al 31 ottobre 2025 appare solo in parte positiva, poiché interessa solo le imprese alberghiere e le strutture turistico-ricettive che avevano già fatto richiesta dell'incentivo e che possono, così, contare su un arco di tempo maggiore per completare gli interventi agevolati. Per questa ragione, la misura ha un impatto limitato, sia per la ridotta platea dei soggetti beneficiari, sia per l'esclusione dai benefici di nuovi interventi di recupero ancora da avviare.

ULTERIORI PROPOSTE

CASSA INTEGRAZIONE ORDINARIA (CIGO)

Si propone di prorogare fino al 31 dicembre 2025 la disposizione introdotta dal DL n. 63/2024, convertito con modificazioni dalla legge n. 101/2024, che, per il solo periodo dal 1° luglio al 31 dicembre 2024, ha previsto l'esclusione, anche per le imprese edili, degli eventi oggettivamente non evitabili (es. eventi meteo, calamità naturali) dal computo del limite massimo di durata della CIGO, in analogia a quanto già fatto con il D.L. n. 98/2023 per il semestre 1° luglio – 31 dicembre 2023. Infatti, in assenza di una proroga in tal senso, a decorrere dal 1° gennaio 2025 è tornata ad applicarsi la normativa previgente, in base alla quale per l'edilizia, diversamente dagli altri settori e pur in presenza di un'aliquota contributiva più alta per gli operai, i periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa determinati da eventi oggettivamente non evitabili sono conteggiati nel limite massimo di fruizione della CIGO stessa, pari a 52 settimane in un biennio mobile.

ESTENSIONE DISCIPLINA DELLA CONFERENZA DI SERVIZI CD. "ACCELERATA" (ART. 13 DL 76/2020)

Si propone di inserire nel presente Decreto-legge una norma finalizzata ad estendere l'operatività della **conferenza di servizi cd. "accelerata", prevista dall'art. 13 del decreto-legge 76/2020** *"Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale"*.

Tale disposizione, come modificata dall'art. 12, comma 6 del Decreto-legge 19/2024, contiene una **disciplina straordinaria a carattere semplificato della conferenza di servizi** (con riduzione termini, previsione di una riunione conclusiva definitiva e del dissenso "costruttivo" ossia accompagnato da prescrizioni e misure mitigatrici che rendano possibile l'assenso) che le Pubbliche amministrazioni hanno utilizzato **fino al 31 dicembre 2024** per accelerare le procedure.

Peraltro, l'art. 12 del Decreto-legge 24/2019 al comma 7 ha espressamente previsto la possibilità di utilizzare questa disciplina in tutte le procedure relative alle opere finanziate dal PNRR, nonché a quelle del Piano Nazionale Complementare, se ritenuta più favorevole dall'amministrazione competente.

È dunque fondamentale estendere le norme "veloci" dell'art. 13 **fino al 30 giugno 2026**, data di scadenza del PNRR, così da continuare ad applicarla anche in queste procedure e garantire l'attuazione dei progetti previsti da questi importanti Piani.

PROROGA INCENTIVI ALL'ACQUISTO DELLA PRIMA CASA PER GLI UNDER 36

L'art. 1, comma 112, della legge 30 dicembre 2024, n.207, cd. legge di Bilancio 2025, prevede la proroga della possibilità di garanzia all'80% della quota capitale per i mutui contratti, tra l'altro, dai giovani di età inferiore a 36 anni con reddito ISEE non superiore a 40.000 euro, mentre non ha esteso i termini per gli incentivi di natura fiscale introdotti dal decreto-legge 73/2021 (convertito nella legge 106/2021) a favore dei medesimi soggetti.

Si tratta, in particolare:

- dell'esenzione dal pagamento dell'imposta di registro, ipotecaria e catastale;
- di un credito d'imposta di ammontare pari all'IVA corrisposta in relazione all'acquisto, laddove soggetto a tale imposta;

- dell'esenzione dall'imposta sostitutiva per i finanziamenti erogati per l'acquisto, la costruzione e la ristrutturazione di immobili ad uso abitativo, al ricorrere dei medesimi presupposti.

Più recentemente, il regime di favore è stato esteso anche ai rogiti stipulati entro il 31 dicembre 2024, ma solo nel caso in cui, entro la fine del 2023, sia stato registrato il preliminare di compravendita (DL 215/2023 legge 18/2024 - cd. Milleproroghe).

Tale ultima limitata proroga, tuttavia, se ha garantito la fruizione delle agevolazioni nelle ipotesi in cui si fosse già raggiunto un accordo di compravendita vincolante, ha escluso dall'incentivo tutti quei giovani che erano ancora in attesa di trovare un'abitazione idonea all'acquisto, anche per lo scarso reddito a loro disposizione.

Occorre, quindi, massimizzare gli effetti dell'incentivo fiscale, soprattutto in termini sociali a vantaggio delle nuove generazioni, sia allineandolo con la tempistica di applicazione alla proroga già prevista dalla legge di Bilancio 2025 per la garanzia sui mutui per la prima casa, sia garantendone la continuità di applicazione con quanto già previsto, di fatto, per il 2024.

Per queste ragioni, è opportuno prevedere la proroga delle agevolazioni fiscali per i rogiti stipulati dal 1° gennaio 2025 sino al 2027, dai giovani di età inferiore a 36 anni con reddito ISEE non superiore a 40.000 euro, senza alcuna condizione legata alla stipula del compromesso di compravendita entro una data predeterminata.