



**AGCI**  
ASSOCIAZIONE  
GENERALE  
COOPERATIVE  
ITALIANE



**CONFCOOPERATIVE**  
CONFEDERAZIONE COOPERATIVE ITALIANE



**legacoop**

**A.S. 1092**

**Conversione in legge del decreto-legge 29 marzo 2024, n. 39, recante *Misure urgenti in materia di agevolazioni fiscali di cui agli articoli 119 e 119-ter del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, altre misure urgenti in materia fiscale e connesse a eventi eccezionali, nonché relative all'amministrazione finanziaria***

## **AUDIZIONE**

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**Commissione Finanze e tesoro**

**10 Aprile 2024**

### **ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE**

**è il coordinamento nazionale costituito dalle Associazioni più rappresentative della cooperazione italiana (AGCI, CONFCOOPERATIVE, LEGACOOP)**

L'associazione rappresenta il **90% della cooperazione italiana** la quale, nel suo complesso, incide per l'**8% sul PIL**

Le imprese di Alleanza associano ben **12 milioni di soci**, occupano **1.150.000 persone** e producono **150 miliardi di fatturato**

L'Alleanza ha sede in Roma, presso il Palazzo della Cooperazione, Via Torino n. 146

<http://www.alleanzacooperative.it>

<https://www.agci.it>

<http://www.confcooperative.it>

<http://www.legacoop.coop>

## INDICE

OSSERVAZIONI DI CARATTERE GENERALE	2
ANALISI DEL DL 29 marzo 2024, n. 39 - ELEMENTI DI PROPOSTA	3
INTERVENTI PER IL FUTURO: IL RIORDINO COMPLESSIVO DEI BONUS EDILIZI	5

\*\*\*\*\*

### OSSERVAZIONI DI CARATTERE GENERALE

L'efficienza energetica dell'edilizia rappresenta uno strumento strategico, sotto il profilo energetico, ambientale e sociale, al fine di conseguire gli ambiziosi obiettivi di neutralità in termini di emissioni di carbonio da raggiungere entro il 2050, definiti nel *Green Deal* europeo e nelle altre strategie comunitarie. Il miglioramento delle prestazioni degli edifici, che richiede importanti investimenti, può utilmente contribuire, infatti, alla riduzione dei consumi energetici, alla diminuzione della dipendenza dell'Italia dalle fonti fossili e, più in generale, alla tutela del territorio, contrastando il degrado ambientale, migliorando la vivibilità delle città e la riqualificazione urbana.

Se, quindi, da un lato, sono indiscutibili le ricadute positive legate all'introduzione di meccanismi di finanziamento e di agevolazione, dall'altro lato, però, occorre porre attenzione alle **modalità migliori e più efficienti per raggiungere i risultati auspicati**.

Rispetto ai precedenti strumenti incentivanti (ecobonus, sismabonus, ecc), il Superbonus, in particolare, ha prodotto, oltre che rischi per i conti pubblici, l'innescarsi di meccanismi ai limiti della legalità o addirittura illeciti, alterazioni del mercato ed iniquità tra i contribuenti.

Appare necessario, perciò, individuare meccanismi strutturali ed adeguati, definendo con molta attenzione i limiti e le condizioni, con riferimento all'ampiezza degli interventi, all'entità del bonus ed alle procedure, fissando anche requisiti più puntuali relativi allo stato degli immobili, alla loro collocazione geografica, alla capienza fiscale dei possessori, alle modalità controllate di eventuale cessione dei crediti e perseguendo,

In tale contesto, sebbene il Superbonus si sia rivelato un meccanismo non completamente adeguato, soprattutto rispetto alla necessità di non alterare il mercato e non deresponsabilizzare gli operatori, lo strumento ha generato investimenti e legittime aspettative in cittadini ed imprese. Per tali ragioni è stata più volte rappresentata l'esigenza di garantirne una chiusura graduale ed *ordinata*, senza penalizzare soggetti che – incolpevolmente e spesso a causa dei rallentamenti causati dalle continue modifiche e incertezze normative e dall'insoddisfacente soluzione delle problematiche relative ai crediti incagliati – abbiano avviato in buona fede i lavori.

In quest'ottica, si ritiene preliminarmente, in via generale, di dover segnalare la necessità che in materia di bonus edilizi gli interventi siano articolati lungo due traiettorie:

- nel breve periodo: gestire una chiusura ordinata e graduale dello strumento, consentendo la definizione degli interventi avviati, in modo da non pregiudicare imprese e famiglie e non frustrare legittime aspettative ed affidamento derivanti dalle norme;

- in una logica di medio-lungo periodo: procedere ad una sostanziale rivisitazione in chiave unitaria, strutturale e semplificata delle agevolazioni agli interventi di riqualificazione energetica degli edifici, al fine di contribuire al raggiungimento degli sfidanti obiettivi di transizione ambientale ed energetica e di rigenerazione urbana.

## ANALISI DEL DL 29 marzo 2024, n. 39 - ELEMENTI DI PROPOSTA

Nel quadro delineato si inserisce il decreto-legge 29 marzo 2024, n. 39 che risulta problematico, soprattutto con riferimento all'impatto sul settore sociale.

Il decreto - che si compone di 10 articoli suddivisi in due Capi (Capo I - Disposizioni urgenti in materia di agevolazioni fiscali – artt.1-6; Capo II - Ulteriori disposizioni urgenti di natura fiscale e in materia di Amministrazione finanziaria – artt.7-10) - intende introdurre misure più incisive per la tutela della finanza pubblica nel settore delle agevolazioni fiscali in materia edilizia e di efficienza energetica.

L'intervento è stato ritenuto necessario alla luce degli ultimi dati certificati dall'ISTAT che hanno portato alla revisione del deficit relativo all'anno 2023 arrivando alla misura del 7,2 % (revisione al rialzo rispetto a quella già intervenuta per gli anni 2021 e 2022).

Tra le novità di maggiore rilievo si segnala il venire meno della deroga al blocco dello sconto in fattura e della cessione del credito a favore degli IACP, delle cooperative di abitazione a proprietà indivisa ed enti del Terzo settore (articolo 1, comma 1, lettera a).

Rispetto a tale misura, oltre a dover sottolineare la criticità derivante da continui e reiterati interventi normativi, spesso, come nel caso in esame, di segno opposto e nel breve periodo, **riteniamo indispensabile sollecitare un adeguato intervento correttivo.**

Se, infatti, è assolutamente necessario garantire la tenuta dei conti pubblici dagli effetti della misura del superbonus, al tempo stesso occorre migliorare il decreto per evitare la penalizzazione delle onlus e del terzo settore, anche **considerando che la cooperazione sociale non ha potuto utilizzare efficacemente lo strumento del superbonus nei primi due anni di vita, con conseguente rinvio di investimenti utili a rafforzare la rete dei servizi rivolti esclusivamente alle persone più fragili delle comunità locali, a causa di incomprensibili interpretazioni restrittive** dell'Agenzia delle entrate che sono state superate solo da poco, con grande ritardo.

Si tratta, quindi di tenere in considerazione le necessità di adeguamento di IACP e cooperative di abitazione che concorrono a contenere l'emergenza sociale abitativa e di enti no profit, soprattutto nel caso di ammodernamento delle strutture relative ai servizi sociali, sociosanitari educativi o di inserimento lavorativo delle persone svantaggiate.

Più in particolare, in primo luogo, bisogna mettere in evidenza che gli interventi di ristrutturazione avviati dagli enti del terzo settore riguardano edifici in cui si effettuano servizi socio sanitari ed assistenziali quali (ed esclusivamente) RSA, centri diurni e residenziali per persone con disabilità, comunità per persone con problemi di salute mentale etc.

Si tratta, pertanto, di servizi di interesse generale che assicurano i livelli essenziali delle prestazioni sociali, costituzionalmente tutelati. Gli interventi di ristrutturazioni degli immobili degli enti del terzo settore che svolgono i suddetti servizi hanno pertanto la peculiarità di non essere su edifici che hanno un uso privato, ma che hanno un interesse per la comunità in cui insistono.

In secondo luogo, gli interventi di ristrutturazione sugli edifici che ospitano strutture per anziani e disabili sono indispensabili per “mettere a terra” due importanti riforme istituzionali appena varate dal Governo e previste dal PNRR (Misure 5 e 6): il decreto legislativo 29/2024 in materia di politiche in favore delle persone anziane e il decreto legislativo di attuazione della legge 22 dicembre 2021, n. 227 con la quale il Parlamento aveva delegato il Governo alla revisione e al riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità per garantire ai disabili il riconoscimento della propria condizione e dei suoi diritti civili e sociali, compresi il diritto alla vita indipendente e alla piena inclusione sociale. L’articolo 30 del decreto legislativo, sulla non autosufficienza, dispone la riqualificazione dei servizi socioassistenziali di tipo residenziale e semiresidenziale per garantire la continuità delle condizioni di vita e abitudini relazionali di tipo familiare. Sono interventi che richiedono come primo passo una serie di significative modifiche sulle strutture che, senza il Bonus 110%, rischiano di non poter essere realizzati.

Come anticipato, inoltre, occorre considerare i ritardi nell’applicazione dello strumento al settore delle ONLUS e delle cooperative sociali, causati da incomprensibili interpretazioni restrittive che sono state superate con grande ritardo.

Nel merito sono state tre le questioni che hanno bloccato gli enti del terzo settore:

- solo dopo che l’Agenzia delle Entrate, con la Risposta 27 luglio 2021, n. 517 ha superato le incertezze derivanti dalla precedente, 15 aprile 2021, n. 253 è stato definitivamente chiarito che anche le cooperative sociali che applicano l’esenzione di cui all’ art. 11, D.P.R. 601/1973 possono godere del diritto alla detrazione di cui all’art. 119 del Decreto Rilancio, inclusa la possibilità di beneficiare delle opzioni previste dall’art. 121 del medesimo decreto;

- solo dopo, l’entrata in vigore dell’articolo 33 del decreto legge n. 77 del 2021 (con la legge di conversione 29 luglio 2021, n. 108, recante: «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure»), al fine di rendere più eque per taluni enti del terzo settore le modalità applicative del Superbonus, è stato introdotto, nell’articolo 119 del decreto Rilancio, il comma 10-*bis* il quale stabilisce, in determinati casi, particolari modalità di determinazione delle spese agevolabili. Questa disposizione tiene conto che tali enti in generale (e, in particolare, quelli che si occupano dei servizi socio-sanitari-assistenziali) esercitano la propria attività in edifici di grandi dimensioni e pertanto, risulterebbero penalizzati in quanto i limiti «ordinari» sono evidentemente tarati su abitazioni di “normali” dimensioni;

- solo dopo che è stata, opportunamente, approvata la legge 11 aprile 2023, n.38, di conversione del decreto-legge n. 11 del 2023 avente ad oggetto misure urgenti in materia di cessione dei crediti di cui all'articolo 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, col comma 3-ter dell’articolo 2, di nuova introduzione, si è chiarito (attraverso una norma di natura interpretativa a fronte di un diverso orientamento dell’Agenzia delle entrate) che il requisito della non percezione di compensi o indennità di carica da parte dei membri del consiglio di amministrazione delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale, è soddisfatto qualora sia dimostrato che i suddetti membri del consiglio di amministrazione non hanno percepito compensi o indennità di carica dal momento di avvio dei lavori e non da quello di entrata in vigore della norma (che rendeva di fatto impossibile accedere alla misura).

Quindi, oltre a dover considerare che solo a seguito di questi chiarimenti gli enti del terzo settore hanno potuto effettivamente e con tranquillità accedere alla misura, l'introduzione di un ulteriore ostacolo alla efficace fruizione del bonus appare oltremodo pregiudizievole.

**Si propone, quindi, l'eliminazione della lettera a) del comma 1 dell'articolo 1, del decreto legge in esame, con ripristino della previgente formulazione dell'articolo 2 del decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 aprile 2023, n. 38, primo periodo del comma 3-bis.**

Con riferimento, quindi alle previsioni di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b) del decreto legge in esame, che introduce una deroga con riferimento agli interventi effettuati su immobili danneggiati dagli eventi sismici, elencando solo una serie di eventi e regioni di riferimento, si osserva che occorre **valutare l'applicazione della deroga, in via generale, a tutti gli eventi sismici che abbiano causato una situazione emergenziale, anche in altre regioni attualmente non comprese** (es. Emilia Romagna, Molise, Ischia, ecc).

Da ultimo, occorre rilevare la necessità di **disporre precisi chiarimenti sulla perdurante efficacia, a seguito delle diverse modifiche intervenute nell'ultimo anno, della possibilità per le regioni di creare piattaforme per la smobilitazione dei crediti**, senza concorrere all'aumento del debito pubblico e di poterle utilizzare applicando ai lavori futuri le percentuali dei bonus originariamente previsti.

## **INTERVENTI PER IL FUTURO: IL RIORDINO COMPLESSIVO DEI BONUS EDILIZI**

Il Superbonus 110% è una misura che ha manifestato sicuramente alcune criticità con riferimento alle ricadute economiche, di contabilità pubblica e di equità tra i contribuenti.

Nonostante le distorsioni elencate sono però stati quasi due milioni gli italiani con reddito medio-basso ad aver beneficiato del provvedimento da quando è stato varato a conferma del fatto che la misura ha reso possibile l'accesso alla riqualificazione profonda delle proprie unità abitative a una porzione di popolazione meno abbiente che, altrimenti, non ne avrebbe usufruito.

Come anticipato in premessa, vanno analizzati e valorizzati anche i potenziali effetti positivi che i bonus edilizi, se correttamente ed adeguatamente disciplinati, possono produrre.

Occorre inoltre considerare che per far fronte alla direttiva UE sulle case green, agli impegni sulla neutralità carbonica (emissioni zero al 2050) e per sostenere la domanda di 10,3 milioni di famiglie eterogenee, sarà imprescindibile un programma di lungo periodo.

Questo risulta oltremodo importante in un contesto che in Italia vede il 68% degli immobili residenziali con classificazione di efficienza energetica pari a D o persino inferiore.

Considerato che entro il 2025 scadranno tutti gli incentivi edilizi e preso atto degli orientamenti comunitari finalizzati ad aumentare il tasso di ristrutturazioni, ridurre consumo energetico ed emissioni nel settore edilizio, si ritiene necessario procedere al **riordino e alla razionalizzazione degli incentivi, dando una stabilità alle misure per un periodo congruo a consentire una programmazione degli interventi da parte di imprese, professionisti e cittadini**, anche in un'ottica di gestione ordinata degli effetti delle misure approvate in sede europea,

prevedendo che tali strumenti siano commisurati a criteri di efficacia e di equità, tenendo conto dell'utilità per la collettività dell'intervento, come nel caso del Sismabonus, dell'efficientamento energetico degli immobili con più basse prestazioni, dell'abbattimento delle barriere architettoniche, e delle caratteristiche del beneficiario, a partire dagli edifici adibiti ad edilizia residenziale pubblica e sociale come i patrimoni delle cooperative di abitanti a proprietà indivisa, che spesso coincidono con quelli abitati da famiglie in condizioni di povertà, dai redditi più bassi.

Un periodo più lungo per la riqualificazione degli edifici, oltre a consentire una migliore programmazione delle risorse pubbliche da utilizzare, verrebbe incontro ai beneficiari e ai cessionari con minore **capienza fiscale**: allungare la durata del periodo per usufruire dello sconto fiscale amplierebbe la platea dei possibili cessionari dotati di capienza fiscale potenzialmente interessati ad acquisire il credito; o potrebbe rendere conveniente per la stessa cooperativa o impresa (se dotata di liquidità) utilizzare la propria capienza fiscale per finanziare i lavori.

Pertanto, proponiamo che non si cessi di sostenere la riqualificazione del patrimonio immobiliare, ma che il tema sia affrontato in una riforma complessiva del sistema dei **"bonus edilizi"** che si ispiri ad alcuni principi quali:

- la stabilizzazione delle misure in un testo unico, che assicuri certezza del diritto e possibilità di pianificazione da parte dei contribuenti e delle imprese.
- una misura dell'agevolazione tale da richiedere sempre e comunque la compartecipazione economica e la responsabilità dei contribuenti con la definizione di una unica procedura di riferimento strutturata in una logica equilibrata tra semplificazione e garanzia di controllo;
- una modulazione con riferimento allo stato e alla vetustà degli immobili, alla classe energetica, alle condizioni socioeconomiche dei cittadini, alla meritevolezza sociale e all'eventuale collocazione in territori particolarmente svantaggiati (intensificando il sostegno per gli immobili delle aree interne o ricadenti in piccoli comuni svantaggiati ovvero in aree urbane degradate): condizioni che dovrebbero essere considerate anche ai fini della individuazione delle fattispecie in cui eccezionalmente potrà essere accordata la possibilità di cessione del credito per assicurare un utilizzo più equo e proporzionato, anche sotto il profilo territoriale, dei bonus;
- la promozione di interventi di riqualificazione energetica o installazione di impianti a fonti rinnovabili destinati a configurazioni di autoconsumo collettivo o comunità energetiche;
- la rimodulazione degli incentivi al fine di intervenire prioritariamente su quelle classi energetiche G e F;
- la ridefinizione del meccanismo della cessione del credito ripensandolo solo per gli incapienti o comunque per coloro i quali non hanno la possibilità di portare in generale in detrazione gli incentivi fiscali;
- la concentrazione delle risorse negli interventi di messa in sicurezza sismica e di efficientamento energetico, incentivando interventi di demolizione e ricostruzione e quelli legati all'installazione del fotovoltaico e alla produzione di energia pulita, in affrancamento dalle fonti fossili, anche stimolando il sostegno alla creazione di comunità energetiche cooperative di impronta condominiale o di isolato urbano;

- la graduazione degli incentivi - che non dovrebbero mai essere più dell'85% della spesa (la compartecipazione economica richiama responsabilità) in relazione sia all'ISEE dei proprietari, sia alla condizione/vetustà degli edifici: cioè, a edifici più vecchi e proprietari/famiglie meno abbienti corrispondono incentivi più alti e viceversa;
- la stabilizzazione degli incentivi, così ripensati, in un tempo medio lungo, e quindi con il loro recepimento all'interno degli emanandi Testi unici (già Testo Unico delle Imposte sui Redditi – D.P.R. n.917/1986, c.d. T.U.I.R.), consentendo alle persone e alle imprese di programmare azioni e investimenti con raziocinio anche su un tempo medio/lungo.

§§§