

A.S. 1092

Conversione in legge del DL 39/2024 - 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.

Senato

COMMISSIONE 6^a FINANZE

MEMORIA

Audizione del 11/04/2024

A.S. 1092

Conversione in legge del DL 39/2024 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.

Memoria per audizione

Il DL 34/2020 art 119 comma 9 ha previsto la possibilità di accedere alla misura del “superbonus 110%” anche alle Onlus (comprese le cooperative sociali), alle Organizzazioni di Volontariato (ODV), alle Associazioni di Promozione Sociale (APS) e alle Associazioni Sportive Dilettantistiche (ASD).

Un anno fa con DL 11/2023, a seguito della approvazione di apposito emendamento in sede di esame alla Camera, alle Onlus, ODV e APS è stata concessa una proroga, sino al 31/12/2025, per ricorrere alle opzioni per lo sconto in fattura o la cessione del credito per interventi edilizi di cui al “superbonus 110%”.

Dalla documentazione prodotta dagli Uffici parlamentari in relazione alla conversione in legge del d.l. n. 11/2023 (A.C. 889 e A.S. 636) emerge quanto segue:

“Il rappresentante del Governo, nel corso dei lavori alla Camera dei deputati, ha chiarito che con riferimento al divieto generalizzato di cessione dei crediti fiscali, le previsioni relative ai saldi di finanza pubblica contenute nel Documento di economia e finanza 2023, in corso di predisposizione, terranno conto dei complessivi effetti finanziari derivanti dal presente provvedimento, prudenzialmente non quantificati al momento della sua adozione, nonché dei nuovi criteri contabili recentemente adottati dall'ISTAT per i crediti d'imposta, a seguito dell'aggiornamento del Manuale del SEC 2010 sul deficit e sul debito, e dei più aggiornati dati di monitoraggio forniti dall'ENEA.

In tale quadro, le modifiche apportate nel corso dell'esame alla Camera dei deputati al presente articolo 2, volte ad escludere dall'ambito di applicazione del predetto divieto alcune specifiche categorie di interventi, per il rappresentante del Governo non appaiono suscettibili di incidere sulle previsioni in termini di competenza e di cassa relative ai saldi di finanza pubblica, in quanto alle disposizioni oggetto di deroga non sono stati prudenzialmente ascritti effetti finanziari” [NDR: grassetto nostro] (Dossier Servizio Bilancio del Senato p. 7).

Ora, con una inversione di 180° rispetto a quanto fatto un anno fa, l'art. 1, comma 1 d.l. n. 39/2024 sopprime il primo periodo del comma 3-bis dell'art. 2 d.l. n. 11/2023, **eliminando la possibilità di ricorrere alle opzioni per lo sconto in fattura o la cessione del credito.**

Esse restano **possibili solo per alcune limitare fattispecie** sulla base della sussistenza, in data antecedente all'entrata in vigore della norma, delle seguenti condizioni:

- a) *risulti presentata la comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) ai sensi dell'articolo 119, comma 13-ter, del citato decreto-legge n. 34 del 2020, se gli interventi sono agevolati ai sensi del medesimo articolo 119 e sono diversi da quelli effettuati dai condomini;*
- b) *risulti adottata la delibera assembleare che ha approvato l'esecuzione dei lavori e risulti presentata la comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) ai sensi dell'articolo 119, comma 13-ter, del citato decreto-legge n. 34 del 2020, se gli interventi sono agevolati ai sensi del medesimo articolo 119 e sono effettuati dai condomini;*
- c) *risulti presentata l'istanza per l'acquisizione del titolo abilitativo, se gli interventi sono agevolati ai sensi dell'articolo 119 del citato decreto-legge n. 34 del 2020 e comportano la demolizione e la ricostruzione degli edifici;*

- d) *risulti presentata la richiesta del titolo abilitativo, ove necessario, se gli interventi sono diversi da quelli agevolati ai sensi dell'articolo 119 del citato decreto-legge n. 34 del 2020;*
- e) *siano già iniziati i lavori oppure, nel caso in cui i lavori non siano ancora iniziati, sia stato stipulato un accordo vincolante tra le parti per la fornitura dei beni e dei servizi oggetto dei lavori e sia stato versato un acconto sul prezzo, se gli interventi sono diversi da quelli agevolati ai sensi dell'articolo 119 del citato decreto-legge n. 34 del 2020 e per i medesimi non è prevista la presentazione di un titolo abilitativo.*

In sostanza, per gli interventi degli ETS, le condizioni per continuare a usufruire della cessione del credito e dello sconto in fattura sono rappresentate dalla presentazione di CILA e dalla sottoscrizione di un accordo vincolante per la fornitura di beni e servizi relativi ai lavori. Tecnicamente l'abrogazione - delimitando nel tempo l'efficacia della norma abrogata - non ha effetto retroattivo: i fatti sorti prima dell'abrogazione restano sottoposti alla norma abrogata che continua quindi a disciplinare i fatti passati. Rimangono quindi valide e "salve" le opzioni già esercitate sino al momento dell'abrogazione della norma, successivamente al quale l'esercizio delle stesse sarà precluso.

.....

Il nuovo provvedimento porta un duro e inaspettato colpo per tutte quelle realtà che svolgono attività sociali senza scopo di lucro, che necessitano di riqualificare ed efficientare dal punto di vista energetico gli spazi in cui operano e/o di migliorarli dal punto di vista sismico, prevedendo una sostanziale eliminazione della possibilità di ricorrere alla misura.

In primis, occorre evidenziare che gli interventi di ristrutturazione messi in campo dagli enti del terzo settore riguarda **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 interventi sulle strutture e che senza il Bonus 110% non potranno essere realizzati.

Occorre **migliorare il decreto** per evitare che anche il mondo delle onlus e del terzo settore siano fermate ora, dopo che la cooperazione sociale non ha potuto utilizzare tale strumento 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 che sono state superate con grande ritardo. Infatti, una ragione fondamentale per richiedere la modifica del decreto è **che gli enti del terzo settore non hanno potuto accedere per 2 anni alla misura.**



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

- solo dopo che l’Agenzia delle Entrate, con la Risposta 27 luglio 2021, n. 517 ha superato le incertezze derivanti dalla precedente Risposta 15 aprile 2021, n. 253 sancendo definitivamente il principio secondo il quale anche le cooperative sociali che applicano l’esonero 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 modalità alternative 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 orientamento contrario 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, gli enti del terzo settore hanno potuto accedere alla misura con ritardo e dopo la successiva soluzione dei problemi interpretativi poco sopra esposti.

In conclusione, senza il ripristino dello strumento ora abrogato semplicemente tali interventi non verranno realizzati a detrimento delle comunità e dell’interesse generale. È evidente che senza incentivi fiscali, giustamente mantenuti finora, la gran parte degli enti non sarà in grado di apportare alle strutture tutti quei miglioramenti fondamentali in ottica di sostenibilità ambientale e per il contenimento dei consumi energetici. **Eliminare per il Terzo settore la possibilità di beneficiare del Superbonus vuol dire non riconoscere il valore del suo apporto alla comunità**, in termini sociali ed economici, ed è quindi un negativo, quanto non comprensibile passo indietro. Va infine ricordato che una così **repentina interruzione** va a gravare su **intese e contratti** fra ETS e imprese edili che si erano mosse su un ben diverso orizzonte temporale, portando quindi non solo alla impossibilità di svolgere le opere ma di **attivare molti contenziosi**.

Auspichiamo, pertanto, che lo schema approvato dal Cdm sia pertanto migliorato in Parlamento, ripristinando la precedente normativa.

