



## Audizione CGIL

**in merito all'applicazione del cosiddetto "superbonus 110%" di cui all'articolo 119 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34** presso le Commissioni riunite VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici e X Attività produttive, commercio e turismo della Camera dei Deputati

(25 maggio 2021)

L'incentivo temporaneo per la riqualificazione energetica e l'adeguamento antisismico degli edifici, la cui estensione temporale è stata inserita nel D.L. 6/05/2021 n. 59, rappresenta una misura che va nella giusta direzione di **favorire la ristrutturazione degli edifici**, anche in un'ottica di contrastare il consumo di suolo, **ridurre l'inefficienza dal punto vista energetico** e **aumentare le condizioni di sicurezza, favorire l'occupazione, redistribuire valore e benefici** anche affrontando la povertà energetica che, secondo gli ultimi dati diffusi dall'Enea, coinvolge nel nostro Paese oltre 2,3 milioni di famiglie.

La misura si inserisce in un **contesto di spinta dell'Unione Europea verso strategie di ristrutturazione a lungo termine nel settore dell'edilizia**, per favorire la mobilitazione di risorse economiche e la realizzazione di edifici a emissioni zero entro il 2050.

Quello che si rileva, tuttavia, è il fatto che l'incentivo agisca in assenza proprio di una strategia e di una visione a lungo termine entro cui inserire la misura per una maggiore efficacia, anche secondo le previsioni del decreto legislativo 48/2020 che allinea la normativa italiana in materia di prestazione energetica degli edifici, alle nuove regole europee previste dalla direttiva UE 2018/844. Il Decreto prevedeva che il Ministro dello sviluppo economico (MISE), entro luglio 2020, redigesse tale strategia, previsione mai attuata. La strategia dovrebbe sostenere la ristrutturazione del parco nazionale di edifici residenziali e non residenziali, sia pubblici che privati, al fine di ottenere un parco immobiliare decarbonizzato e ad alta efficienza energetica entro il 2050, facilitando la trasformazione, sostenibile anche in termini di costi, degli edifici esistenti in edifici a energia quasi zero, fissando obiettivi indicativi periodici per il 2030, il 2040 e il 2050, ivi incluso il raggiungimento di un tasso annuale di ristrutturazione degli edifici, al fine del miglioramento della prestazione energetica, pari almeno al 3%. La strategia di ristrutturazione a lungo termine doveva essere recepita nel Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, che deve essere revisionato al fine di aggiornare l'obiettivo di riduzione delle emissioni al 2030 rispetto al 1990, al nuovo target europeo del 55%.

Si rileva, quindi, innanzitutto **l'assenza di una strategia nazionale di ristrutturazione a lungo termine**, sia per raggiungere obiettivi significativi di efficienza energetica, sia per aumentare la sicurezza antisismica, mancando per quest'ultima un piano nazionale di prevenzione orientato soprattutto alle zone a più alto rischio sismico (la misura del Superbonus è indistinta per le zone 1, 2 e 3) sia, infine, per la potenzialità di integrare i due piani della sostenibilità ambientale e sociale, facendone uno strumento importante per promuovere la rigenerazione di ambiti urbani. Una necessità che si pone, inoltre, per una programmazione, anche di tipo occupazionale, finalizzata a pianificare la creazione di nuova e qualificata occupazione e la relativa formazione e riqualificazione di competenze, in un'ottica di giusta transizione.

## **Criticità riscontrate**

Alcuni problemi e criticità hanno finora inficiato l'utilizzo del Superbonus, in realtà partito concretamente solo a gennaio 2021, vista la necessità rilevata di attendere le misure previste in Legge di Bilancio ed i tanti chiarimenti dell'Agenzia delle Entrate, nonché di valutare e implementare le innovazioni procedurali e di definizione degli interventi riportate nel cd. Decreto Semplificazioni (DL 76/2020, trasformato in legge 107/2020).

A fine marzo era stato diffuso dal Governo il dato di 8.352 cantieri certificati da ENEA, per un valore complessivo di 877 milioni di euro. Secondo l'ultimo monitoraggio di Enea e Mise illustrato durante l'evento organizzato dall'Ance sul Superbonus, al 28 aprile 2021 si registrano circa 13 mila interventi legati al superbonus per 1,6 miliardi di euro. Numeri in aumento, ma comunque ancora insufficienti per raggiungere obiettivi importanti.

Non sono noti i dati sull'impatto della misura relativamente alla sicurezza antisismica, a parte quella legata alla ricostruzione post terremoto, dove è stato reso possibile cumulare i contributi pubblici per la riparazione o ricostruzione per i danni in seguito ad eventi sismici e la detrazione relativa al Superbonus. Anche per quanto riguarda l'efficientamento energetico e l'installazione di fonti di energia rinnovabile resta da valutare l'efficacia del provvedimento.

## **Obiettivi, risorse e scadenze**

Analizzando il rapporto fra spesa e numero di interventi già realizzati, si evidenzia come con l'impegno di spesa complessiva di 18,51 miliardi prevista per la misura (13,95 miliardi FRR + 4,56 miliardi del fondo complementare) la percentuale di edifici su cui si riuscirà ad intervenire sarà esigua, con il rischio di non riuscire a raggiungere nemmeno il 3% del totale. Anche la parziale proroga dei termini e l'incremento di spesa introdotti dal D.L. 59/2021, che disciplina le Misure urgenti relative al Fondo complementare, inciderà solo in modo ininfluenza sul risultato complessivo, per il breve tempo a disposizione e soprattutto per l'insufficienza delle risorse. Le previsioni di spesa e la scadenza del provvedimento sono inadeguati all'obiettivo di efficientamento energetico e messa in sicurezza sismica dell'edilizia residenziale privata e pubblica nonché dell'obiettivo di incrementare in modo significativo l'installazione di fonti di energie rinnovabili sui tetti degli edifici, per rispondere alla doppia esigenza di raggiungere gli impegni del 30% di produzione energetica da fonti rinnovabili al 2030 previsto dal vecchio PNIEC da aggiornare e di evitare ulteriore consumo di suolo. Anche per gli immobili degli ex IACP, la breve estensione temporale non permetterà di incidere in modo significativo sulla riqualificazione di un patrimonio che tuttora vede l'avvio molto difficoltoso della misura.

- La CGIL ritiene che la misura, per poter essere efficace in termini di azione per il clima, messa in sicurezza sismica, lotta alla povertà energetica, abbattimento delle barriere architettoniche e per creare occupazione stabile, competente e non delocalizzabile, debba essere strutturale, o perlomeno prorogata fino al 2030, e finanziata adeguatamente di anno in anno.
- E' necessario anche introdurre elementi di equità, prevedendo una differenziazione della % di detrazione, che corrisponda al 110% per le fasce più basse di reddito ISEE, con una riduzione progressiva della % di detrazione al crescere delle fasce di reddito.
- Deve essere mantenuto lo strumento della cessione del credito alle banche, previsto per tutte le detrazioni legate alle ristrutturazioni edilizie.
- Sui due strumenti dello sconto in fattura e della cessione del credito, per i quali si stanno rilevando, rispettivamente, richiesta di anticipi da parte dei fornitori o costi finanziari aggiuntivi da parte delle banche, che inficiano la possibilità di accedere alla misura alle fasce di reddito più basse con minore disponibilità economica, si rende necessario intervenire per facilitarne la fruibilità, eliminando oneri aggiuntivi per le famiglie.

- Per accrescere l'adesione al provvedimento, e con ciò contribuire al raggiungimento degli obiettivi anche creando maggiore occupazione, per alcune tipologie di intervento la detrazione fiscale del 110% deve essere consentita anche in assenza della realizzazione di interventi trainanti. Ci riferiamo, ad esempio, all'abbattimento delle barriere architettoniche, all'installazione di pannelli fotovoltaici e di sistemi di accumulo e di colonnine di ricarica; interventi che, anche se non collegati ad altri trainanti, hanno comunque finalità importanti nel rispondere al diritto all'accessibilità e per il contributo all'azione per il clima.

### **Semplificazioni**

Per affrontare le criticità nel PNRR è prevista la Semplificazioni in materia di edilizia e urbanistica, con l'obiettivo di accelerare l'efficientamento energetico e la rigenerazione urbana, rimuovendo gli ostacoli burocratici all'utilizzo del Superbonus.

Alcune semplificazioni sono senz'altro necessarie e dovranno innanzitutto affrontare lo snellimento di procedimenti per il rilascio della documentazione richiesta, che ha lunghi tempi, a fronte delle chiare indicazioni dei richiedenti all'accesso, il tema della legittimità complessiva degli immobili e la specificazione degli interventi che non costituiscono abuso edilizio e che inficiano la possibilità di utilizzo del Superbonus.

- Rispettando il principio di finalità pubblica della misura e di utilizzo di fondi pubblici, le semplificazioni dovranno prestare estrema attenzione ai caratteri stilistici, architettonici e tipologici degli edifici, ancorché non vincolati ai sensi del Decreto legislativo 42/2004. I procedimenti di sanatoria già possibili, dovranno essere quanto più semplificati e certi nei tempi di conclusione. A questo fine il Piano potrebbe finanziare assunzioni a termine per gli enti locali, non solo permettendo loro di derogare ai limiti di spesa, come già previsto, ma erogando fondi aggiuntivi ai Comuni, finalizzati non solo alla istruttoria dei procedimenti che verranno presentati, ma anche alla definitiva conclusione di procedimenti avviati o in essere, propedeutici all'attuazione degli interventi (accessi agli atti, sanatorie, condono).
- Non devono essere previste deroghe indistinte per edifici di pregio storico-culturale-paesaggistico. Bisogna tuttavia limitare la possibilità da parte delle Sovrintendenze, all'interno dei territori vincolati ai sensi del Decreto legislativo 42/2002, di inficiare del tutto le possibilità di miglioramento energetico e strutturale degli edifici, limitando l'utilizzo di forme innovative per la prestazione energetica e di miglioramento strutturale, eventualmente lavorando con attenzione sulle categorie escluse dal parere di cui all'allegato A del DPR 31/2017, ma con il massimo riguardo e attenzione, comunque, agli edifici e ai nuclei di valore storico, architettonico e paesaggistico. Tenuto anche conto, purtroppo, di una certa discrezionalità dei pareri inerenti le istanze di autorizzazione da parte delle Sovrintendenze, nonché della differente accezione di centro storico presente nella definizione delle leggi regionali e nelle interpretazioni degli stessi strumenti urbanistici dei Comuni.
- Sarà inoltre necessario che la volontà di semplificazione non si traduca in norme che configurino di fatto possibili condoni edilizi, sia attraverso prescrizioni diffuse sugli interventi eseguiti senza autorizzazione, sia riguardo agli accertamenti di conformità agli strumenti urbanistici, che se non attenzionati nella doppia conformità, rischiano di poter configurare un "*surrettizio condono edilizio*", come dichiarato nel 2017 dalla Corte Costituzionale, nella sentenza 232 sulla legge regionale 16/2016 della Sicilia, rispetto alla quale esclude la possibilità "*di una legittimazione postuma di opere originariamente abusive che, solo successivamente, in applicazione della cosiddetta sanatoria giurisprudenziale, o impropria, siano divenute conformi alle norme edilizie ovvero agli strumenti di pianificazione urbanistica*".

### **Efficacia degli interventi e della spesa**

Trattandosi di interventi realizzati e da realizzare utilizzando risorse pubbliche è necessario garantire il raggiungimento del massimo risultato possibile in termini di riduzione dei consumi energetici e delle emissioni, nonché di messa in sicurezza sismica. L'efficacia in questi termini delle disposizioni attualmente non è garantita, essendo previsto solamente l'obbligo di conseguire il miglioramento di 2 classi energetiche. Allo stesso tempo, in termini di efficacia della spesa, deve essere evitato ogni spreco di risorse afferenti alla fiscalità generale. Invece, nonostante le disposizioni volte a garantire la congruità della spesa, sembra che i costi di gestione, dei materiali e dell'esecuzione dei lavori stiano crescendo.

- La normativa dovrebbe essere rivista vincolando l'accesso alla detrazione all'esecuzione di tutti gli interventi necessari per il miglior conseguimento del risultato, prevedendo laddove possibile il conseguimento della classe energetica A o della più alta classe che è possibile realizzare, la contestuale installazione di pannelli fotovoltaici e di sistemi di accumulo, derogando esclusivamente nel caso di edifici soggetti a vincoli di tipo storico-culturale-paesaggistico e la contestuale realizzazione degli interventi antisismici nelle aree ad alto rischio sismico.
- Per evitare un aumento dei costi ingiustificato, ma anche per adeguare i prezzi agli andamenti di mercato e non penalizzare i settori coinvolti, occorre provvedere all'aggiornamento costante dei prezzari regionali, prevedere un sistema di monitoraggio e verifica degli obiettivi trasparente e partecipato dalle parti sociali, dalle associazioni di consumatori e ambientaliste maggiormente rappresentative e la pubblicazione di tutti i dati relativi al Superbonus, non solo spesa e numero di interventi, ma anche tipologia di interventi, risultati ottenuti in termini di risparmio energetico, produzione da rinnovabili, sicurezza sismica, abbattimento delle barriere architettoniche, occupazione.

### **Lavoro**

Per tutti gli interventi devono essere garantite le condizioni fondamentali di legalità, contrasto al lavoro irregolare, sicurezza, implementazione della formazione professionale per i settori specifici della riqualificazione energetica e adeguamento sismico. Tutti gli interventi devono essere subordinati al possesso e regolarità del DURC per congruità, come previsto dalla Legge 120/2020 e relativo decreto attuativo, del quale è stata ritardata l'attuazione che deve vedere la luce al più presto.