



## MEMORIA

Memoria richiesta dalla 1ª Commissione bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei Deputati nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia





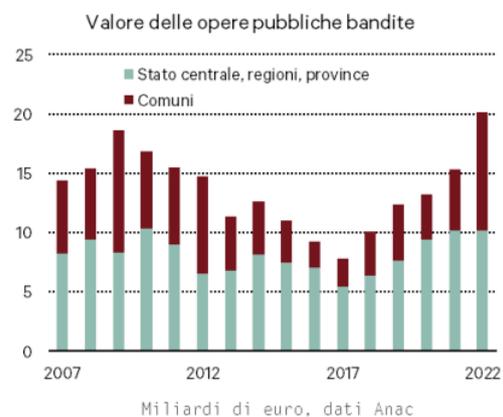


## Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

### Memoria per l'audizione del presidente del CNEL alla Commissione bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei deputati nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia (21 marzo 2023)

**I termini del dibattito.** L'accelerazione, negli ultimi due anni, degli strumenti di incentivazione fiscale nel settore edilizio pone la necessità di esaminarne attentamente i due principali aspetti: 1) l'impatto che una spesa tanto consistente determina sul sistema economico in termini di livello di produzione attivato, di occupazione, di coinvolgimento di comparti dell'indotto delle costruzioni; 2) la sua sostenibilità in termini di bilancio pubblico. Va in premessa sottolineato che l'impatto dell'incentivo sul sistema economico italiano risulta di difficile analisi anche per la concomitanza, nel periodo considerato, di *shock* eccezionali (pandemia, guerra e crisi energetica) che hanno investito Paesi e settori in modo asimmetrico.

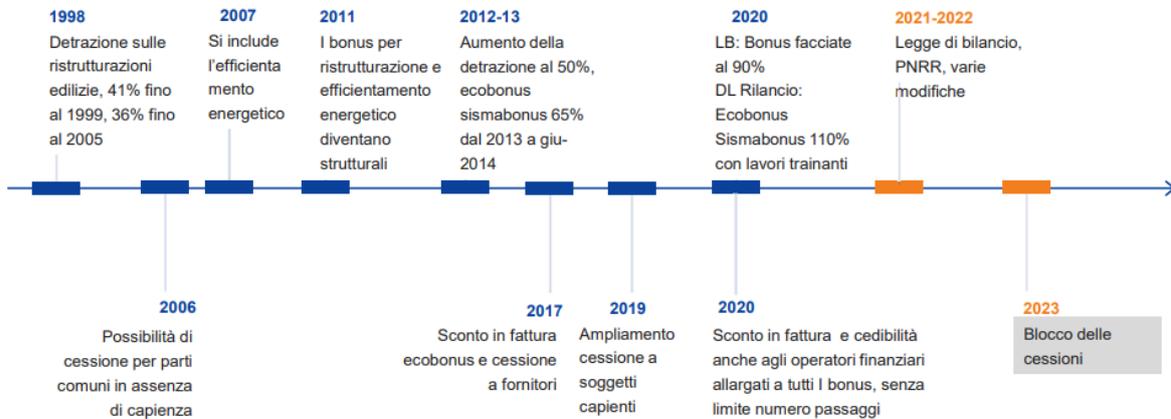
Dati sugli investimenti - Fonte: Ref



Per il doppio binario su cui si muove il tema incentivi e per la pluralità di operatori coinvolti, il dibattito che si sta sviluppando da mesi sul fenomeno dei *superbonus* e sulla opportunità di apporre un limite temporale alla fruizione degli stessi non si limita agli aspetti di natura economico-contabile, ma investe considerazioni più ampie relative agli effetti che il risanamento edilizio e l'efficientamento energetico produrranno in termini di risparmio di spesa pubblica futura. Secondo chi sostiene la necessità di prorogare la misura, infatti, l'introduzione del *superbonus* non è frutto di una decisione estemporanea legata all'uscita dall'emergenza pandemica e all'esigenza di rimettere in moto i fattori della produzione, ma trova le proprie ragioni in una strategia di medio-lungo periodo maturata da tempo a livello europeo, e relativa alla realizzazione di una efficienza energetica del parco immobiliare esistente in grado di incidere in modo misurabile sulle importazioni di energia. Si comprende, infatti, come il raggiungimento di una elevata prestazione energetica nell'edilizia possa attivamente contribuire a realizzare l'auspicata indipendenza energetica dell'Unione, oltre a generare benefici sull'occupazione soprattutto nelle piccole e medie imprese. Il potenziamento dell'incentivazione, poiché nasce in una prospettiva ben più estesa di un semplice recupero del patrimonio edilizio a favore dei proprietari, richiederebbe pertanto una dimensione pluriennale. Va, peraltro, ricordato che la marcata espansione del settore delle costruzioni registrata nel biennio 2021-2022, superiore a quella rilevata negli altri maggiori Paesi europei, è stata sospinta non solo dal comparto residenziale, pure importante, ma anche da quello non residenziale e dalle opere pubbliche. In termini di crescita del PIL il contributo degli investimenti in costruzioni residenziali è stato nel biennio 2021-2022 di due punti percentuali, secondo l'UPB attribuibile per metà all'impulso generato dall'incentivo fiscale, cioè agli investimenti residenziali che non si sarebbero avuti in assenza di agevolazione.

Da un lato non si può trascurare la portata strategica del settore edilizio nel generare produzione. Gli strumenti di incentivazione nel comparto hanno dimostrato in ogni crisi la capacità di attivare un processo moltiplicativo e di agire potentemente sull'inversione del ciclo economico. Oltre all'effetto espansivo nella filiera e nei servizi tecnici connessi, va tenuto anche conto di un effetto di innovazione e riqualificazione che viene attivato all'interno della filiera, mediante processi riorganizzativi, accesso a tecniche innovative e, a cascata, sui comparti manifatturieri coinvolti nell'edilizia. L'incentivazione in esame comporta evidenti conseguenze positive sul consumo di suolo, perché la riqualificazione del patrimonio edificato esistente può determinare un effetto parzialmente sostitutivo rispetto alla realizzazione di nuovi immobili.

Serie storica interventi nella filiera delle costruzioni – Fonte: Prometeia



A livello “macro” il sistema di incentivi si inserisce nel solco delle linee di azione che il Paese ha fatto proprie con il Piano nazionale integrato energia e clima 2030, e che costituiscono l’ossatura del PNRR attraverso quei principi trasversali di sostenibilità ambientale che nei prossimi anni saranno guida di un processo che investirà la rigenerazione urbana, la messa in sicurezza del patrimonio edilizio, interventi di tutela del paesaggio e azioni capaci di garantire risparmio energetico degli edifici e consumo compatibile del territorio. A questo proposito va sottolineato come l’analisi condotta dall’Ufficio parlamentare di bilancio su dati Enea metta in luce quanto il risparmio energetico stimato sia stato in gran parte determinato da una quota minoritaria delle risorse impiegate (il 70% dei risparmi sarebbero stati realizzati con il 28% della spesa), e come diventi necessario condizionare meglio il riconoscimento degli incentivi a interventi che diano garanzia di maggiore risparmio energetico a parità di risorse impiegate.

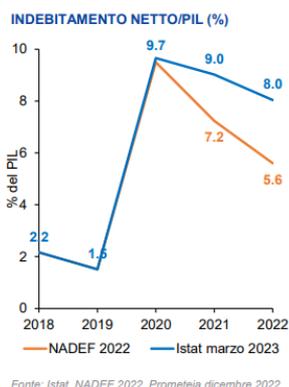
L’altro lato del problema riguarda l’inevitabile impatto finanziario delle detrazioni: alle maggiori spese sostenute dallo Stato per finanziare gli interventi edilizi non corrisponde quantitativamente, infatti, il maggiore gettito fiscale derivante dalla remunerazione dei fattori produttivi e dalle altre imposte connesse all’esecuzione dei lavori. L’incentivazione genera pertanto un disavanzo e si tratta di comprendere quanto la spesa finanziata dallo Stato sotto forma di detrazioni e non compensata per intero dal gettito sia sostenibile nel tempo. Va specificato che mentre le casse statali acquisiscono

ogni anno il gettito connesso alla realizzazione delle opere incentivate (soprattutto IRPEF e IVA), le spese portate in detrazione vengono ammortizzate dallo Stato in dieci anni. La capacità delle entrate di avvicinarsi alle uscite anno per anno dipende quindi dalla capacità degli incentivi di generare livelli di spesa elevati, di alimentare la domanda di beni intermedi e finiti, di produrre occupazione diretta e indiretta, di aumentare i consumi e il valore aggiunto nel sistema economico attraverso gli effetti moltiplicativi determinati dall'incremento della domanda.

Va aggiunto che aver posto l'intero costo degli interventi a carico delle finanze pubbliche ha generato una spesa molto superiore a quella generata dagli interventi di riqualificazione energetica precedenti: se la spesa per l'*ecobonus* ammontava a 4,5 miliardi nel 2020, gli interventi con il *superbonus* hanno raggiunto i 70 miliardi. Si tratta di importi di gran lunga superiori a quelli stimati *ex ante* (35 miliardi per l'intero periodo di validità del solo *superbonus*) che faranno lievitare le previsioni ufficiali contenute nel conto economico delle amministrazioni pubbliche di fine 2022.

Nel tempo non è solo cresciuta la dimensione della spesa. La distribuzione delle agevolazioni ha subito un cambiamento (dai *bonus* al *superbonus*) che sul piano territoriale sembra aver avuto un impatto sensibile soprattutto nelle aree più povere del Paese, in particolare nei Comuni del Mezzogiorno. Il *superbonus* sembra avere dunque un carattere meno regressivo fiscalmente rispetto ai *bonus* precedenti, perché è salita in modo marcato la quota di agevolazioni in aree a reddito più basso, anche se è ancora prevalente la maggiore incidenza della misura e la più alta intensità di fruizione della stessa nel nord-est del Paese.

Il conto AP nei dati Istat: disavanzo rivisto al rialzo - Fonte: Prometeia



Effetti al 2023:

- Maggiori spese per investimenti già ammessi a detrazione ma non ancora realizzati
- Maggiori entrate rispetto al tendenziale che includeva la riscossione dei crediti

Una questione da mesi al centro del dibattito riguarda la capacità delle banche di assorbire i *bonus* edilizi in compensazione tramite il modello F24. La situazione è ovviamente differenziata: mentre alcune banche hanno quasi esaurito la capienza fiscale

per l'acquisto di ulteriori crediti, altre risulterebbero nella condizione di poter disporre di ampi margini per poterne acquisire ancora. La criticità maggiore riguarda le frodi, fenomeno su cui l'Agenzia delle entrate è stata chiamata a condurre una capillare attività di analisi e controllo, alla quale si sono aggiunte le indagini della Guardia di Finanza e le segnalazioni di cittadini vittime di raggiri. Fra gli abusi più frequentemente riscontrati figurano quelli relativi alla creazione di crediti d'imposta inesistenti per importi milionari, false comunicazioni alla piattaforma per la cessione dei crediti, indebite compensazioni e violazioni in materia di riciclaggio, concatenazioni di cessioni a società e/o a persone fisiche.

L'attività condotta dall'Agenzia delle entrate ha consentito di individuare un ammontare complessivo di crediti d'imposta irregolari pari a circa nove miliardi. Buona parte delle frodi messe a segno nella fase iniziale della operatività della normativa sui *bonus* edilizi sono da ricondurre alla formulazione dell'impianto normativo originario, nel quale l'assenza di limitazioni al numero di cessioni e alla tipologia dei cessionari, la possibilità di cessioni parziali del credito originario, la mancanza di un codice univoco di identificazione di ciascun credito oggetto di successive cessioni, la facilità di aggirare le disposizioni normative ha reso possibile un gran numero di frodi. Ripetuti interventi di modifica da parte del legislatore hanno apportato correttivi in grado di arginare i fenomeni descritti, in particolare l'obbligatorietà in tutti i casi di cessione o sconto in fattura dei *bonus* sia del visto di conformità - visto che attesta la sussistenza dei presupposti necessari a ottenere la detrazione d'imposta - quanto della congruità dei prezzi da parte dei professionisti abilitati. Sono state introdotte limitazioni alla platea dei potenziali cessionari e al numero delle cessioni possibili, e sono state vietate le cessioni parziali dei crediti. È stata infine introdotta la tracciabilità delle cessioni, con l'attribuzione di un codice identificativo univoco a ciascuna rata annuale in cui sono suddivisi i *bonus* edilizi, allo scopo di consentire la precisa e agevole ricostruzione della circolazione dei crediti. La nuova normativa è intervenuta inoltre nella direzione di assegnare all'Agenzia delle entrate poteri di intervento in via preventiva attraverso strumenti di controllo più severi ed efficaci. Vanno in ultimo segnalati i meccanismi di sospensione della fruizione dei crediti ceduti in presenza di specifici profili di rischio.

**La posizione delle parti sociali.** I contenuti del provvedimento governativo sono oggetto di attenta riflessione da parte delle organizzazioni datoriali e sindacali rappresentate al CNEL. Pur nella diversità delle prospettive e delle criticità evidenziate, è possibile delineare un quadro di sostanziale coerenza rispetto ad alcune linee di analisi di cui si cercherà qui di sintetizzare gli aspetti essenziali. Non sfugge peraltro al

Consiglio la circostanza che la disciplina dei cosiddetti *bonus* edilizi – soprattutto sotto forma di sgravi IRPEF - per il recupero del patrimonio edilizio e l'efficientamento energetico trova radici ormai lontane che risalgono alla fine degli anni Novanta e che ne certificano ormai un ruolo divenuto, per così dire, sistemico all'interno del nostro ordinamento.

Si è così assistito, nel tempo, ad un progressivo aumento dell'intensità e dell'ampiezza delle agevolazioni in esame, passate del 36% al 110% attraverso una gamma crescente di fattispecie agevolabili, giunte ad includere l'abbattimento di barriere architettoniche, l'acquisto di arredi e altri beni durevoli, l'installazione di colonnine per la ricarica di veicoli elettrici, la sistemazione a verde di terrazze e balconi, ecc. Tale "andamento rafforzativo" delle politiche di agevolazione fiscale legate al settore dell'edilizia non è avvenuto per caso, ma ha tratto alimento dall'evidenza della capacità della leva fiscale di stimolare un comparto che è ritenuto strategico per la nostra economia, anche a motivo dell'estensione e della varietà delle filiere produttive che è in grado di attivare. Preliminarmente, il CNEL pone in evidenza il fatto che l'intervento normativo in oggetto rappresenta una brusca, ancorché consapevole, inversione di tendenza rispetto a un consolidato legislativo i cui impatti in termini di effetti economici si sono rivelati particolarmente importanti nel corso dell'ultimo triennio. Tali effetti appaiono peraltro connaturati alle caratteristiche di uno strumento che, all'origine, era stato introdotto proprio al fine di convogliare un flusso consistente di risorse pubbliche verso la ristrutturazione e l'ammodernamento di un patrimonio edilizio caratterizzato in larga misura da una concezione progettuale obsoleta e, per questo, non adeguata ai nuovi *standard* di sicurezza e sostenibilità.

Senza volersi addentrare nelle technicalità dei meccanismi di registrazione e classificazione dei crediti fiscali e nella correlata discussione riguardo alle possibili conseguenze sui mercati finanziari, preme in questa sede sottolineare come il Governo sembri agire sotto l'impulso di un'urgenza che mal si concilia con la natura degli interventi oggetto di finanziamento pubblico. Impostare il dibattito sul tema come una mera, anche se quantitativamente rilevante, questione di contabilità nazionale appare riduttivo e soprattutto non tiene conto del fatto che si tratta di strumenti di politica industriale ed economica che rispondono a principi e a linee di azione che il Paese da tempo ha acquisito in sede sovranazionale, e che ha stabilito di perseguire attraverso l'adozione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Al riguardo, si rappresenta che l'immediato effetto operativo del decreto 11/2023 determina pesanti effetti sul settore edilizio e sui livelli occupazionali che a tale settore fanno riferimento. Peraltro, la questione dell'impatto sociale ed economico del cosiddetto *superbonus*, al pari degli

effetti sulle finanze pubbliche, è altamente controversa e il confronto appare piuttosto orientato tra le esigenze del Governo di porre un limite temporale agli incentivi, finanziati attraverso la fiscalità generale e le risorse del PNRR, e gli interessi di molti altri attori, inclusi i proprietari di immobili.

In generale, è possibile allo stato attuale asserire con sufficiente certezza che la crescita economica del Paese ha ricevuto un consistente impulso grazie ai provvedimenti del 2020 concernenti gli sgravi fiscali connessi a ristrutturazioni edilizie. Per fare un esempio, il Cresme ha stimato che nel 2022 gli investimenti asseverati in *superbonus*, calcolati nel 2,5% di PIL, hanno generato il 22% della crescita dell'economia italiana. La Ragioneria generale dello Stato, a sua volta, ha certificato un aumento di 848 milioni di euro (+48,3%) sul 2021 di entrate per effetto dell'aumento del gettito delle ritenute IRPEF, dei versamenti in autoliquidazione e delle ritenute a titolo di acconto relative ai bonifici relativi alle spese di ristrutturazione edilizia e risparmio energetico. L'ISTAT ha certificato che nel secondo trimestre 2022 il settore delle costruzioni ha contribuito per il 16% alla crescita dell'economia, al netto delle attività immobiliari e delle imprese che producono materie prime e semilavorati per l'edilizia. Infine, la Fondazione nazionale dei commercialisti nel dicembre 2022 ha calcolato che nel 2021 il costo lordo per lo Stato relativamente al *superbonus* 110% è ammontato a 28 miliardi, a cui è corrisposto un effetto fiscale indotto di circa 12 miliardi, con un abbattimento pari al 43%. Pur comprendendo la preoccupazione dell'esecutivo per la dimensione economica complessiva riconducibile alle diverse tipologie di *bonus* edilizio (i crediti di imposta in carico alla finanza pubblica ammontavano a circa 105 miliardi di euro alla fine del 2022, a cui si dovranno aggiungere quelli maturati entro la scadenza del 31 marzo 2023), non può non rilevarsi che i *bonus* edilizi hanno rappresentato un volano di crescita importante per il settore delle costruzioni; crescita che si è riversata anche sul dato occupazionale, come certificano i 213mila occupati in più nel terzo trimestre 2022 rispetto a quelli di fine 2019. A questo dato vanno aggiunti gli effetti di filiera dovuti al traino dell'edilizia nei confronti di altri settori produttivi, quali ad esempio quello della lavorazione dei minerali non metalliferi. Tuttavia, va ricordato che la sussistenza di elementi di debolezza nell'impianto normativo a sostegno del sistema di finanziamento e cessione dei crediti è apparsa evidente sin dall'inizio e ha indotto il Parlamento ad introdurre, in corso d'opera, diverse e sostanziali modifiche volte a perfezionarne l'assetto, tra cui merita un cenno lo speciale pacchetto antifrode volto a potenziare un'attività di prevenzione e controllo che inizialmente era apparsa poco incisiva.

Con riferimento all'entità degli interventi relativi al *superbonus*, l'ENEA ha indicato – sia pure a fronte di un rallentamento della crescita riscontrato nell'ultimo periodo, dopo

mesi di accelerazione - una cifra complessiva pari a 65 miliardi di euro di investimenti e circa 72 miliardi di detrazioni fiscali. I dati scorporati per tipologia mostrano che sono state rilasciate 51.247 asseverazioni per i condomini, 215.105 per gli edifici unifamiliari e 105.945 per le unità immobiliari indipendenti. Ciò evidenzia la difficoltà di effettuare interventi nelle situazioni più complesse, come appunto quelle su edifici condominiali. L'investimento medio è stato di 595.000 euro nei condomini, 114.000 negli edifici unifamiliari, 97.000 nelle unità immobiliari indipendenti.

Nel riconoscere la valenza positiva dell'effetto-*shock* creato in un contesto economico duramente provato dalle conseguenze dei provvedimenti anti-covid, il CNEL ritiene che il principale fattore di criticità su cui dovrebbe concentrarsi l'attenzione del legislatore sia oggi rappresentato dalla eccessiva ampiezza del ventaglio di destinatari delle agevolazioni finanziate con risorse della collettività attraverso lo strumento del credito fiscale. Il *superbonus*, anche solo per le difficoltà burocratiche connesse alla sua gestione, ha finito per favorire gli interventi sulle abitazioni dei ceti sociali più elevati, il che lascia oggi aperta la riflessione sull'opportunità di prevedere, in futuro, percentuali differenziate di detraibilità a seconda del tipo di immobile e della situazione patrimoniale del fruitore, in modo da favorire gli immobili più popolari e i redditi più bassi ossia da ridurre la portata regressiva dello strumento.

Più che a una radicale soppressione dell'istituto, quindi, il Governo avrebbe dovuto orientarsi verso una più attenta quantificazione dei costi di copertura e a una più precisa delimitazione degli ambiti di intervento. Per questa via, quindi, l'istituto andrebbe maggiormente condizionato e perimetrato sull'edilizia residenziale pubblica, su aree urbane e quartieri a maggiore vulnerabilità sociale e sulle fasce a basso reddito, con obiettivi più significativi sia di efficienza energetica che di adeguamento antisismico (allo stato attuale, il miglioramento di almeno due classi energetiche per il primo è limitato, mentre per il secondo non è neanche previsto).

L'impossibilità per le imprese di cedere alle banche i crediti connessi ai *bonus* edilizi determina, di fatto, l'esclusione di individui economicamente svantaggiati dalla fruizione dello sconto in fattura, con grave pregiudizio della possibilità di sostenere le spese degli interventi, dal momento che rimarranno solo le forme di *bonus* previste in forma di detrazione di imposta. Già in precedenti incontri del Governo con Abi, Cdp, Sace e le categorie interessate sono state avanzate proposte per favorire l'acquisto dei crediti delle imprese da parte delle banche, compensandole con le tasse che le stesse banche devono pagare e con le tasse versate dai correntisti con i modelli F24. tale compensazione fornirebbe agli istituti di credito la liquidità necessaria per acquistare i crediti dalle imprese, riducendo tuttavia i flussi di entrate fiscali di cassa 2023. Rimane

il fatto che la capienza di imprese e banche sembra essere terminata ed anche solo per i crediti già contabilizzati le previsioni di spesa per il solo *superbonus* appaiono superiori alle aspettative di ben 25 miliardi: la mole delle minori entrate ha quindi, potenzialmente, le dimensioni di una legge di bilancio.

Alla luce delle predette considerazioni, il CNEL ritiene che il decreto-legge debba essere cambiato e profondamente rivisto durante l'esame in Parlamento, indirizzando prioritariamente il c. d. *superbonus* - peraltro già abbassato al 90% - all'edilizia residenziale pubblica e all'interno di un arco temporale maggiore. Per contro, va ripensata l'eliminazione *tout-court* dello sconto in fattura e della cessione del credito. Tali benefici vanno mantenuti, in particolare, per i soggetti più fragili e con maggiori difficoltà economiche, allo scopo di evitare che della misura possano usufruire solo i soggetti con una adeguata capienza fiscale perché con maggiori disponibilità finanziarie. I medesimi benefici, inoltre, devono essere ripristinati integralmente per l'*ecobonus* ordinario (con detrazione dal 50% al 75% in funzione degli interventi), il *sisma-bonus* ordinario (con detrazione dal 50% all'85% in funzione della tipologia di immobile e delle classi di rischio sismico ridotte) e la detrazione per il superamento delle barriere architettoniche (75%).

Le parti sociali sottolineano altresì che anche in materia edilizia, come per altri settori di forte rilevanza economico-sociale, la revisione degli strumenti di sostegno va effettuata a valle di un preventivo ed esteso confronto con le categorie produttive, il cui coinvolgimento a pieno titolo è da considerare parte integrante e permanente del processo di elaborazione e monitoraggio degli interventi che si intende porre in campo. Seguendo tale impostazione metodologica sarebbe auspicabile indirizzare e graduare le condizioni per l'accesso alle detrazioni secondo criteri di equità, di vulnerabilità del patrimonio e di efficacia in termini di azione climatica. Al riguardo, infatti, non va dimenticato che il Paese è impegnato a garantire il rispetto delle scadenze della nuova direttiva europea sulle prestazioni energetiche in edilizia, finalizzata alla riduzione del 55% di emissioni nocive entro il 2030; né va trascurata la necessità di mettere in sicurezza il patrimonio abitativo nelle aree ad alto rischio, che non può rappresentare un argomento di discussione solo nelle fasi di emergenza a ridosso di disastri naturali. Il CNEL non può inoltre fare a meno di evidenziare come l'intervento modificativo contenuto nel decreto in argomento costituisca una troppo brusca soluzione di continuità rispetto a una disciplina già strutturata in una prassi procedimentale che ha richiesto un notevole sforzo adattativo a un gran numero di attori coinvolti (imprese, condomini, famiglie, proprietari di singole unità immobiliari), i quali, nel breve volgere di pochi giorni, hanno improvvisamente perduto gli indispensabili riferimenti

normativi ai quali ritenevano di poter ancorare decisioni che impattano su un medio-lungo periodo. E sebbene il decreto abbia previsto il mantenimento delle agevolazioni per coloro che ne avessero conseguito il titolo abilitativo entro una certa data (16 febbraio), la ristrettezza del termine ha avuto comunque il significato di escludere dal beneficio un'ampia platea di potenziali fruitori che, ignari delle modifiche in arrivo, avevano dato corso alle complesse e onerose attività preliminari all'avvio dei lavori e alla presentazione formale dei relativi titoli.

Più precisamente, si ritiene che sia stato un errore non considerare la lunghezza e la farraginosità dell'*iter* compreso tra la fase di progettazione degli interventi e quella dell'effettivo inizio delle opere, durante il quale i soggetti interessati sono tenuti ad affrontare e risolvere numerose problematiche relative sia ad aspetti procedurali che alla selezione e alla reperibilità dei materiali. La mancata previsione di una ragionevole fase transitoria, connessa all'eliminazione secca ed immediata del sistema dei crediti, rappresenta oggi un serio ostacolo alla possibilità per tutti gli operatori coinvolti di programmare gli investimenti necessari ad eseguire interventi ristrutturativi che, in molti casi, appaiono non rinviabili senza pregiudizio per la qualità e la sicurezza delle abitazioni.

Il CNEL auspica pertanto che il mancato confronto preventivo con le parti sociali – che pure avrebbe potuto stemperare in anticipo buona parte delle criticità evidenziate – possa ora essere recuperato grazie all'attivazione immediata di un tavolo tecnico per valutare e mettere a punto, in fase di conversione del decreto, quali interventi correttivi paiono utili a migliorare il provvedimento e a contemperarlo con le esigenze di famiglie e imprese. Appare urgente agire a salvaguardia degli interventi di ristrutturazione in procinto di essere avviati e per i quali siano già stati sostenuti costi e/o sottoscritti impegni (vedi i casi in cui, alla data del decreto-legge, risultino già acquistati i materiali per effettuare i lavori e/o sia stata predisposta la documentazione necessaria ad ottenere la CILA e/o siano già avviati lavori di demolizione e ricostruzione), valutando con particolare attenzione le situazioni riconducibili a finalità o collocate in contesti peculiari. In questi casi sarebbe probabilmente opportuna una proroga della previgente disciplina in materia di cessioni dei crediti, almeno sino ad un termine – da valutare in sede tecnica, ma certamente posteriore alla conversione del decreto – entro il quale debba risultare presentata la CILA o la richiesta di permesso di costruzione. In ogni caso, i meccanismi di sconto e cessione vanno mantenuti attivi per gli interventi nei Comuni dei territori colpiti da eventi sismici e per altre aree dove sia dichiarato lo stato di emergenza, all'interno dei quali l'interruzione (o il rallentamento) delle attività di ristrutturazione e recupero edilizio rischi di produrre conseguenze gravi anche sotto il

profilo della qualità abitativa e della sicurezza sociale ad essa correlata. Una considerazione analoga può essere fatta a proposito degli interventi effettuati da organizzazioni non lucrative, da organizzazioni di volontariato e da associazioni di promozione sociale che svolgano attività di prestazione di servizi sociosanitari e assistenziali.

Il Consiglio richiama inoltre l'attenzione sull'impatto che le nuove disposizioni governative rischiano di produrre nei confronti della vastissima gamma di interventi di "edilizia libera" che, normalmente, non richiedono titoli abilitativi, ma solo un'asseverazione di inizio lavori per i quali non sempre è possibile individuare con precisione una data di inizio (che può coincidere, ad esempio, con l'acquisto dei materiali).

Corre infine l'obbligo a questo Consiglio di rimarcare come l'attuale intervento governativo di revisione del sistema degli incentivi fiscali in edilizia prescinda da una valutazione delle opzioni da adottare in vista degli obiettivi europei di decarbonizzazione ed efficientamento energetico del nostro patrimonio immobiliare. Con circa 32 milioni di abitazioni presenti sul territorio nazionale, il 60% delle quali ha più di 45 anni, è indispensabile disegnare una strategia di medio e lungo periodo per individuare misure di sostegno fiscale - soprattutto nei confronti dei soggetti meno capienti finanziariamente - idonee ad assicurare la possibilità di realizzare in modo estensivo gli interventi di adeguamento necessari ad accompagnare la transizione. Anche in tale prospettiva, tuttavia, si ritiene che andrebbero favoriti gli interventi su tipologie abitative quali i condomini e le case popolari, che presentano un alto numero di potenziali beneficiari nella maggior parte dei casi non in grado di approntare le risorse economiche necessarie ad anticipare le spese di ristrutturazione, dando altresì la precedenza alle classi energetiche più basse e con specifico riguardo alle condizioni economiche dei proprietari.

Il CNEL ha, infine, condotto una riflessione su alcuni aspetti di carattere puntuale. In particolare, nel processo di realizzazione delle misure sono emerse importanti criticità tra cui: l'incertezza delle regole e del quadro normativo di riferimento; l'inadeguatezza dei tempi stimati; l'opportunità di procedere quanto prima alla perequazione delle rendite catastali; l'esigenza di un quadro più chiaro delle detrazioni.

Inoltre, gli incentivi, nel loro complesso, hanno avuto un notevole impatto sull'intera filiera (inclusa la ricerca); tuttavia, sono emerse importanti carenze nella formazione e nella specializzazione, su cui occorre investire.

Da un punto di vista operativo il CNEL ritiene opportuno programmare gli incentivi secondo meccanismi e regole premiali e non con erogazione a pioggia. Gli incentivi

dovrebbero, altresì, essere erogati in misura proporzionale e, qui, nel rispetto di specifiche soglie o tetti. Si ritiene, in particolare, maggiormente adeguato valutare l'abbassamento dei massimali (comunque al di sotto del 100%). Ciò, soprattutto, per evitare l'eccesso di domanda rispetto alla capacità produttiva che può, ragionevolmente, inficiare l'efficacia complessiva delle misure e determinarne, seppure parzialmente, un fallimento.

L'analisi dei progetti realizzati ha evidenziato come si sia investito in modo quasi residuale (rispetto soprattutto all'efficientamento energetico) per rendere edifici e le strutture resilienti agli eventi sismici, in controtendenza rispetto agli obiettivi di sicurezza del territorio.

Un ultimo punto su cui il CNEL intende focalizzare l'attenzione riguarda le dinamiche occupazionali. Dato atto della forte crescita dell'occupazione indotta dal sostegno della filiera dell'edilizia è necessario: gestire in modo adeguato il *phase-out* da questa fase eccezionale; governare la transizione dei lavoratori tra i vari settori, inclusi gli segmenti della filiera delle costruzioni (edilizia, *green*, etc).





CNEL

[www.cnel.it](http://www.cnel.it)

