



AGCI
ASSOCIAZIONE
GENERALE
COOPERATIVE
ITALIANE



CONFCOOPERATIVE
CONFEDERAZIONE COOPERATIVE ITALIANE



legacoop

INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA DI IMPATTO AMBIENTALE DEGLI INCENTIVI IN MATERIA EDILIZIA

Commissione Ambiente Camera dei deputati

27 aprile 2023

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

PREMESSA. GLI OBIETTIVI DEFINITI A LIVELLO COMUNITARIO	2
INCENTIVI IN MATERIA DI RISTRUTTURAZIONE E DI EFFICIENZA ENERGETICA IN ITALIA – RICADUTE AMBIENTALI	5
OSSERVAZIONI DI CARATTERE GENERALE	7
ELEMENTI DI CRITICITÀ E PROPOSTE	8
Regolare i conti con il passato: tempi di esecuzione dei lavori e crediti d'imposta "incagliati"	8
Interventi per il futuro: il riordino complessivo dei bonus edilizi	10
a) Proposte di carattere generale per la riforma	11
b) Riorientamento dei bonus edilizi verso l'edilizia residenziale sociale (ers)	12
c) Agevolazione di interventi su contesti urbani allargati	13
d) Proposte di miglioramento del "bonus ristrutturazioni" e del "sismabonus acquisti" ai fini di favorire interventi di rigenerazione urbana.	14
e) Affiancamento ai bonus edilizi di un confacente sistema di disincentivi fiscali	14

PREMESSA. GLI OBIETTIVI DEFINITI A LIVELLO COMUNITARIO

Migliorare l'efficienza energetica dell'edilizia rappresenta uno strumento strategico fondamentale per conseguire l'ambizioso obiettivo di neutralità in termini di emissioni di carbonio entro il 2050, così come definito nel *Green Deal* europeo e nelle altre strategie comunitarie.

Nell'ambito delle proposte legislative oggetto del pacchetto "Pronti per il 55%" ("*Fit for 55%*"), l'Europa ha programmato la revisione di tre direttive di settore che risultano determinanti per il conseguimento dei risultati: la direttiva sulla prestazione energetica degli edifici, la direttiva sulla promozione dell'energia da fonti rinnovabili (renewable energy directive - RED II) e la direttiva sull'efficienza energetica (*energy efficiency directive* - EED).

Con la revisione di tali proposte l'Europa si prefigge, in particolare, l'obiettivo di incrementare entro il 2030 la quota delle energie rinnovabili nel sistema energetico dell'Unione, portandola ad almeno il 40% del consumo finale lordo di energia (contro il 32% attualmente previsto).

La comunicazione REPowerEU (SWD(2022) 230 final), quindi, mira a **ridurre rapidamente la dipendenza energetica dell'Unione, imprimendo un'accelerazione alla transizione verso l'energia pulita ed unendo le forze per giungere ad un sistema energetico più resiliente**. REPowerEU si basa, inoltre, sulla **piena attuazione delle proposte del pacchetto "Pronti per il 55 %"**, mantenendo inalterata l'ambizione di ridurre le emissioni nette di gas ad effetto serra di almeno il 55 % entro il 2030 e raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, in linea con il Green Deal europeo.

In tale contesto, ci è offerta ora l'occasione di **passare dagli interventi contingenti che hanno caratterizzato il quadro normativo delle misure adottate negli ultimi due anni, ad interventi di tipo strutturale**, orientati ad una logica di stabilità e di lungo periodo, facendo tesoro dell'esperienza maturata nel periodo della crisi emergenziale.

Con specifico riferimento al settore edile, nei lavori preparatori per la revisione delle direttive, nei documenti comunitari e dai dati disponibili a livello nazionale, emerge che:

- gli edifici sono responsabili a livello dell'UE di circa il 40% del consumo energetico e del 36% delle emissioni dirette e indirette di gas a effetto serra legate al consumo di energia;
- il riscaldamento e il raffrescamento degli ambienti e l'acqua calda per uso domestico rappresentano l'80% dell'energia consumata dalle famiglie;
- in Italia, secondo i dati di Ispra, il riscaldamento degli edifici pesa sulle emissioni di CO₂ per oltre il 17,7%. Particolarmente consistente il ruolo del riscaldamento residenziale nell'inquinamento atmosferico: da solo, infatti, è responsabile del 64% della quantità di PM_{2,5}, del 53% di PM₁₀ e del 60% di CO emessi nel 2018, contribuendo al peggioramento della qualità dell'aria, specie nelle grandi città del Centro-Nord;
- più di 220 milioni di unità immobiliari, vale a dire l'85 % del parco immobiliare dell'UE, sono state costruite prima del 2001, e l'85-95 % degli edifici odierni sarà ancora in uso nel 2050.
- un terzo (35 %) del parco immobiliare dell'UE ha più di 50 anni e oltre il 40 % è stato costruito prima del 1960 (fonte: relazione del JRC Achieving the cost-effective energy transformation of Europe's buildings);
- il 35% del parco immobiliare dell'UE ha più di 50 anni e quasi il 75% è inefficiente dal punto di vista energetico;
- il tasso di ristrutturazione annua è di circa l'1%;
- l'attuale livello dei tassi di ristrutturazione annui registra una prevalenza di interventi di ristrutturazione edilizia "leggeri" con un limitato impatto sotto il profilo del risparmio energetico primario, senza prevedere interventi di ristrutturazione più profondi e strutturali;
- ristrutturazioni energetiche medie e profonde potrebbero consentire un risparmio di energia primaria di oltre il 40% e il 60%;

A tali osservazioni va aggiunto che i regolamenti edilizi con norme specifiche sull'isolamento termico dell'involucro degli edifici sono apparsi in Europa dopo gli anni 70, il che significa che una grande porzione del parco immobiliare dell'UE è stata costruita in assenza di requisiti di prestazione energetica.

Si stima, quindi, che per realizzare gli sfidanti obiettivi in materia di clima ed energia, **i tassi di ristrutturazione, in Europa, dovrebbero almeno raddoppiare e che la ristrutturazione degli edifici esistenti avrebbe la potenzialità di ridurre del 5-6% circa il consumo totale di energia dell'UE e del 5% circa le emissioni di biossido di carbonio.**

Il quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e lo strumento per la ripresa NextGenerationEU offrono, pertanto, un'opportunità senza precedenti ed il dispositivo per la ripresa e la resilienza, attualmente in fase di negoziazione ha deciso di destinare 672,5 miliardi di EUR (il 37 % dei quali sarebbe destinato alla spesa per il clima), può sostenere gli investimenti nella ristrutturazione e le riforme in materia di efficienza energetica in tutti gli Stati membri.

Le proposte europee, nel prevedere il conseguimento della riduzione del 55% delle emissioni entro il 2030 fissano seguenti obiettivi:

- aumento al 40% della quota di energia da fonti rinnovabili (percentuale che il successivo piano REPowerEU ha proposto di innalzare a 45%);
- aumento dell'efficienza energetica al 39% per l'energia primaria e al 36% per l'energia finale (rispetto alla normativa vigente la proposta della Commissione cambia la base di calcolo e prospetta una riduzione del consumo di energia almeno pari al 9% rispetto al 2020, anche per tale percentuale il piano REPowerEU ha proposto un innalzamento al 13%).

Nel marzo 2023, il Parlamento ha sostenuto il piano di riforma ad impatto climatico zero per il settore edilizio entro il 2050. Le norme per migliorare le prestazioni degli edifici europei includono misure per contribuire a ridurre le bollette energetiche e la povertà energetica, in particolare tra le donne, e aumentare la salubrità degli ambienti interni.

Tutti i nuovi edifici dovrebbero essere a zero emissioni a partire dal 2028. La scadenza per i nuovi edifici occupati, gestiti o di proprietà delle autorità pubbliche è il 2026.

Rendere gli edifici dell'UE più efficienti dal punto di vista energetico e meno dipendenti dai combustibili fossili, investendo nella ristrutturazione, consentirebbe di ridurre il consumo energetico finale degli edifici e ridurre le emissioni nel settore entro il 2030. **La strategia dell'ondata di ristrutturazioni, proposta dalla Commissione nel 2020, mira ad aumentare almeno del doppio le ristrutturazioni energetiche annue degli edifici entro il 2030, favorire la ristrutturazione di oltre 35 milioni di edifici e creare fino a 160.000 posti di lavoro nel settore edile.**

In tale contesto, il tema della ristrutturazione degli edifici rappresenta una opportunità unica, ma i documenti comunitari sottolineano come la ristrutturazione trovi ostacoli *“in diversi punti della catena del valore, dalla decisione iniziale di intraprendere i lavori al finanziamento fino al completamento del progetto. Ad esempio, quando si considera di effettuare una ristrutturazione i benefici derivanti dai risparmi energetici potrebbero essere incerti o mal spiegati e mal compresi, in particolare dagli utenti finali, oppure essere difficili da misurare e monetizzare. La ristrutturazione può essere costosa, complessa da organizzare e lunga da realizzare. Mobilitare finanziamenti può essere complicato, in particolare a livello locale e regionale. I fondi pubblici sono spesso scarsi e difficili da combinare a causa di ostacoli normativi e mancanza di capacità nelle amministrazioni pubbliche. Per dare impulso a una ristrutturazione sostenibile su vasta scala in tutt'Europa, è necessario rimuovere gli ostacoli maggiori in ogni punto della filiera”* (COM(2020) 662 final, Comunicazione *“Un'ondata di ristrutturazioni per l'Europa: inverdire gli edifici, creare posti di lavoro e migliorare la vita”*).

La ristrutturazione degli edifici è uno dei settori che devono far fronte alla maggiore carenza di investimenti nell'UE. La Commissione stima che, per conseguire entro il 2030 l'obiettivo climatico proposto del 55 %, saranno necessari circa 275 miliardi di EUR di investimenti aggiuntivi all'anno.

La Commissione precisa, ancora, che nel settore dell'edilizia residenziale, **la mancanza di incentivi pubblici semplici, attraenti e facilmente accessibili per la ristrutturazione e di prodotti finanziari tradizionali è spesso menzionata come un ostacolo**. Anche quando i finanziamenti sono, in linea di principio, disponibili, la scarsità di informazioni e la ridotta conoscenza della loro disponibilità, le procedure complesse o i vincoli normativi per accedere a quelli pubblici ne limitano l'uso. Nel settore non residenziale due degli ostacoli più rilevanti sono costituiti dalla mancanza di finanziamenti per gli edifici di proprietà pubblica e dall'assenza di incentivi finanziari adeguati per gli edifici commerciali. Per superare questi ostacoli è necessario agire su diversi fronti in modo da promuovere un uso migliore dei fondi pubblici dell'UE e nazionali e mobilitare una quota maggiore di fondi privati. L'uso dei fondi pubblici dell'UE e nazionali può essere meglio mirato e incanalato verso gli utilizzatori finali facilitando la combinazione di diverse fonti di finanziamento, rendendo l'intensità del sostegno proporzionale alle prestazioni, rafforzando l'assistenza tecnica o l'assistenza allo sviluppo dei progetti e favorendo le sinergie con meccanismi basati sul mercato.

INCENTIVI IN MATERIA DI RISTRUTTURAZIONE E DI EFFICIENZA ENERGETICA IN ITALIA – RICADUTE AMBIENTALI

Investire per il miglioramento delle prestazioni degli edifici oltre che ridurre i consumi energetici e, quindi, contribuire ad alleggerire la dipendenza dell'Italia dalle fonti fossili acquistate da Paesi geo-politicamente instabili, significa anche contrastare il degrado ambientale, migliorare la vivibilità delle città, procedere alla riqualificazione urbana e più in generale tutelare il territorio.

Si considerino, inoltre, le ricadute positive legate agli interventi di riqualificazione immobiliare sulla lotta al consumo di suolo.

Nell'ambito delle ristrutturazioni, un ruolo centrale è svolto dagli interventi di efficienza energetica, che consentono di apportare benefici energetici, di recuperare il capitale investito attraverso una riduzione dei costi della bolletta, di ridurre gli sprechi e diminuire costi di manutenzione e gestione degli impianti.

In tale contesto, giova ricordare come in Italia sia storicamente consolidato il tema dell'efficienza energetica in edilizia: il primo provvedimento di risparmio energetico predisposto in Italia è la legge 30 aprile 1976 n. 373 ed i suoi decreti applicativi (DPR 28 giugno 1977, n. 152 e DM 10 del 1977), con cui si è affrontato il problema del contenimento dei consumi energetici nella progettazione dei nuovi edifici e nella ristrutturazione di quelli esistenti.

Con la legge n. 308 del 29 maggio 1982, quindi, è stata promossa la prima campagna di incentivi per una politica energetica nazionale, al fine di incentivare il contenimento dei consumi energetici e l'utilizzazione delle fonti rinnovabili. Gli incentivi prevedevano, per i settori dell'edilizia, dell'agricoltura e dell'industria, dei finanziamenti in conto capitale e in conto interessi.

Sulla base dell'analisi svolta da ENEA sui risultati della legge 308 del 1982 emerge che gli interventi incentivati con la legge 308, nel triennio 1985-1987 hanno generato un risparmio medio annuo calcolato in circa 6 Mtep⁴. L'investimento complessivo richiesto per la realizzazione degli interventi è stato stimato in circa 5.814 miliardi di lire, con un contributo concesso pari a 1.696 miliardi di lire (importi in valuta 1987). Il costo dell'energia risparmiata è stato pari a 968.000 Lit./tep, di cui circa il 30% coperto dal contributo pubblico. Il risparmio ottenuto ha rappresentato

all'incirca il 5% del consumo energetico finale dell'anno 1987. In valuta 1987, tale risparmio ha consentito una riduzione della fattura energetica di circa 1.400 miliardi di lire (ovvero il 7,4% della spesa energetica totale). La vita utile degli interventi è risultata, mediamente, superiore ai 10 anni e quindi il risparmio cumulato ha rappresentato un contributo rilevante alla riduzione della domanda finale di energia.

Successivamente, negli anni, sono state previste specifiche norme di incentivo, introducendo, in estrema sintesi, detrazioni dall'Irpef o dall'Ires per interventi funzionali al miglioramento energetico degli edifici, quali, a titolo di esempio:

- la riduzione del fabbisogno energetico per il riscaldamento
- il miglioramento termico dell'edificio (coibentazioni - pavimenti - finestre, comprensive di infissi)
- l'installazione di pannelli solari
- la sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale.

Con riferimento all'ECOBONUS L'Enea indica, relativamente all'ecobonus (diverso dal Super ecobonus 110%), un risparmio energetico garantito da questa misura che sfiora gli 8.500 GWh/anno (tav. 2), pari al consumo di oltre 3 milioni di famiglie tipo italiane. Grazie agli investimenti fatti dal 2014 è possibile, quindi, stimare un risparmio di gas equivalente che arriva fino a circa 773 milioni di metri cubi all'anno.

I numeri degli ecobonus dal 2014 al 2020

Investimenti attivati	23,6 miliardi di euro
Risparmio energetico	8.463 GWh/anno

Fonte: elaborazione Censis su dati Enea

Nel rapporto CENSIS *Ecobonus e Superbonus per la transizione energetica del Paese. Gli incentivi per una politica industriale di lungo periodo*, pubblicato a novembre 2022, è possibile trovare alcuni dati di interesse.

Dal rapporto emerge che gli investimenti attivati in questi due anni hanno prodotto un risparmio energetico che è possibile stimare in quasi 11.700 GWh/anno. Questo risparmio strutturale, insieme ai 143 GWh/anno di nuova potenza rinnovabile installata, contribuisce a un minor consumo di gas necessario per la produzione elettrica e per il riscaldamento domestico.

È possibile stimare questo risparmio in 1,1 miliardi di metri cubi di gas metano.

Se si tiene conto sia dei c.d. ecobonus "ordinari" che del Super ecobonus 110% il risparmio garantito dai bonus edilizi degli ultimi anni sfiora i 2 miliardi di metri cubi di gas, pari a più di 2/3 del risparmio di gas previsto dalle misure di riduzione dei consumi per il settore domestico varate ad agosto 2022 per far fronte all'emergenza attuale (attraverso la riduzione di 15 giorni del

periodo di accensione dei riscaldamenti, la riduzione dell'orario giornaliero pari a un'ora, l'abbassamento di un grado della temperatura massima).

I minori consumi permettono anche una riduzione nelle emissioni di CO₂ che è stimabile in 1,4 miliardi di tonnellate di mancate emissioni. Ciò contribuisce in maniera significativa alla riduzione dell'impronta ecologica del patrimonio edilizio italiano oltre che agli obiettivi più generali di transizione ecologica del Paese.

Valore ambientale ed energetico del Super ecobonus al 31/10/2022

Stima riduzione delle emissioni di CO ₂	1,4 miliardi di t di CO ₂
Energia rinnovabile installata*	143 GWh/anno*
Stima Risparmio energetico complessivo	11.695 GWh/anno
Stima risparmio di Gas equivalente	1,1 miliardi di metri cubi

*a giugno 2022

Fonte: elaborazioni Censis su dati Enea, Ance e Nomisma

Oltre a questi effetti diretti, è possibile considerare anche degli effetti indiretti negli interventi derivanti dagli ecobonus. Collegato alla riqualificazione energetica vi è infatti un aumento generale del comfort abitativo e dell'incremento nel valore immobiliare delle unità abitative che hanno beneficiato della riqualificazione energetica che può aumentare il valore di mercato tra il 3% e il 5%.

OSSERVAZIONI DI CARATTERE GENERALE

Sulla base dei dati e di quanto rappresentato è evidente come investire per il rinnovamento del patrimonio edilizio e per il miglioramento delle prestazioni degli edifici sia certamente strategico sotto il profilo energetico ed ambientale, essendo funzionale a ridurre i consumi energetici e le emissioni, ma anche a contribuire ad alleggerire la dipendenza energetica dell'Italia.

Se, quindi, sono indiscutibili le positive ricadute ambientali legate all'introduzione di meccanismi di finanziamento e di agevolazione, rimane, però fondamentale porsi alcune domande sulle modalità migliori e più efficienti per raggiungere tale risultato, non potendo essere trascurato che, rispetto ai precedenti strumenti incentivanti (ecobonus, sismabonus, ecc), sul piano economico il Superbonus ha prodotto, oltre che rischi per i conti pubblici, alterazioni del mercato e iniquità tra i contribuenti (oltre che l'innescarsi di meccanismi ai limiti della legalità, quando non del tutto illeciti).

Si tratta, quindi, di **definire con molta attenzione condizioni e limiti**, sia con riferimento all'ampiezza degli interventi che all'entità del bonus, così da non alterare il mercato e non deresponsabilizzare gli operatori, ma fissando anche requisiti più puntuali relativi allo stato degli

immobili, alla loro collocazione geografica, alla capienza fiscale dei possessori, alle modalità controllate di cessione dei crediti d'imposta.

Si ritiene, infatti, che il Superbonus, ideato e introdotto in piena pandemia da Covid con la lodevole intenzione di contribuire alla transizione ambientale ed energetica, risollevando, al contempo, l'economia da un crollo drammatico, si sia trasformato, nel tempo, in una regalìa indiscriminata di denaro pubblico, che ha drogato il mercato, innescando, ben prima dello scoppio della guerra in Ucraina (che ha ulteriormente aggravato una situazione già di per sé critica) – e al netto delle criminali truffe - indiscriminate e speculative richieste di revisione prezzi verso l'alto da parte di alcune imprese e dislocazione di maestranze, materiali e macchinari verso i cantieri del 110%, tralasciando altre commesse.

In quest'ottica, gli interventi devono essere articolati essenzialmente lungo due traiettorie:

- in una logica di breve periodo, regolare i conti con il “passato”, portando a definizione gli interventi avviati e non pregiudicando le imprese che hanno avviato progetti o lavori con legittime aspettative ed affidamento derivanti dalle norme;
- in una logica di medio-lungo periodo, procedere ad una sostanziale rivisitazione delle agevolazioni agli interventi di riqualificazione energetica degli edifici, ispirato a logiche di raggiungimento degli sfidanti obiettivi di transizione ambientale ed energetica, rigenerazione urbana, certezza del diritto, semplificazione e controllo.

ELEMENTI DI CRITICITÀ E PROPOSTE

REGOLARE I CONTI CON IL PASSATO: TEMPI DI ESECUZIONE DEI LAVORI E CREDITI D'IMPOSTA “INCAGLIATI”

Innanzitutto, occorre venire incontro alle imprese che hanno avviato progettualità e lavori, consentendogli di beneficiare di un lasso di tempo adeguato per ultimarli.

Sotto tale profilo, si segnala la **criticità legata alla mancata approvazione, tra le modifiche di recente approvate, della proroga per la realizzazione degli interventi** che andrebbe riconosciuta ai soggetti che, beneficiando del regime di deroga approvato, possono continuare a beneficiare del regime di cessione dei crediti (es. IACP che, ad oggi devono avere eseguito almeno il 60% dei lavori entro giugno e finito i lavori entro dicembre 2023).

Per evitare speculazioni sull'aumento dei materiali, considerando che per riqualificare il patrimonio immobiliare pubblico occorrono circa 10-20 anni, **sarebbe necessario prevedere piani di intervento di medio-lungo periodo** (almeno 5 anni).

In secondo luogo, si segnala l'urgenza di affrontare da subito la difficoltà degli istituti di credito connesse alla loro “capacità fiscale” (debiti fiscali e contributivi delle banche verso l'Erario) necessaria all'assorbimento di tali crediti. In altri termini, le banche hanno acquisito crediti fiscali che – unitamente ad altri crediti vs l'Erario – coprono pressoché integralmente i propri debiti fiscali e contributivi. La saturazione della capienza fiscale degli istituti di credito – che si manifesterà anche nel 2023 – determina l'impossibilità di assorbire la richiesta di cessione di crediti d'imposta da “bonus fiscali edilizi” da parte di imprese e famiglie. È evidente che tutto ciò potrebbe determinare

una crisi di liquidità per le imprese, con conseguenti riverberi negativi sull'occupazione, a causa della impossibilità di trovare acquirenti dei crediti relativi a "bonus fiscali edilizi".

Pertanto, Alleanza delle cooperative condivide la sollecitazione ad incrementare la capacità fiscale degli istituti di credito mediante la **possibilità di compensare con i crediti d'imposta in esame anche le somme relative agli F24 che la clientela affida agli istituti di credito per il successivo versamento all'Erario**. L'incremento della capacità fiscale in base alla descritta modalità potrebbe essere, almeno in un primo momento, limitata all'assorbimento degli stock di crediti già presenti sul mercato (in sostanza quelli che si sono originati nel 2021 e nel 2022 e che le imprese e le famiglie non sono riusciti a cedere e quelli relativi ad interventi già avviati).

Tale intervento avrebbe riverberi positivi sulle condizioni che gli istituti di credito praticano ai primi cedenti, con favorevoli effetti per questi ultimi che beneficerebbero di maggiori risorse da utilizzare per spese ed investimenti.

Da valutare anche la possibilità per le Banche di poter a loro volta cedere i crediti alle loro controllate o partecipate.

L'intervento sulla maggiore fluidità delle cessioni allo scopo di disincagliare i crediti accumulati è opportuno, come anticipato, che sia accompagnato dalla congrua proroga, rispetto al 31/12/2023 oggi previsto, per la sola esecuzione delle attività in corso ricadenti nel normale Superbonus.

E' necessario quindi un quadro strutturato e stabile di incentivi attraverso un piano pluriennale (cinque anni) di incentivazione pubblica e la conseguente programmazione delle risorse in grado di dare certezza agli investimenti del settore anche alla luce del drastico arresto a seguito del DL 11/2023, che ha abrogato la possibilità di trasformare le detrazioni per lavori edili in un contributo riconosciuto come sconto in fattura ovvero in un credito fiscale cedibile.

In via prioritaria in questo processo di riordino del sistema di incentivi sarebbe necessario procedere con la proroga almeno di cinque anni delle possibilità della cessione del credito in considerazione del fatto che le cessioni dei crediti sono ferme da mesi determinando un blocco dei nuovi cantieri e quindi di fatto ostacolando la sostenibilità ambientale.

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.

Al fine di poter semplicemente recuperare il tempo perduto a causa delle difficoltà finanziarie, fermo restando che tutti i cantieri sono già avviati, occorre spostare il punto di controllo dell'esecuzione di almeno il 60% dei lavori da giugno a settembre 2023, e una minima proroga del termine di fine lavori da dicembre 2023 a marzo 2024 (in tal senso in Senato, in sede di discussione del disegno di legge di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, è stato accolto come raccomandazione dal Governo l'OdG G/452/29/1).

Andrebbero inoltre limitato il ricorso alla cessione dei crediti d'imposta (o allo sconto in fattura da parte dei fornitori) ai soli casi di incapienza fiscale dei beneficiari della detrazione ovvero a ristrutturazione qualificate.

INTERVENTI PER IL FUTURO: IL RIORDINO COMPLESSIVO DEI BONUS EDILIZI

Il Superbonus 110% è una misura che abbiamo definito critica sotto molteplici aspetti, giuridici, economici, di contabilità pubblica e di equità tra i contribuenti. Con ciò non intendiamo ignorare gli effetti di sostegno alla ripresa, che pur si sono prodotti, e di utilizzo proporzionato su tutto il Paese (essendo tra le poche agevolazioni che ha visto un utilizzo "proporzionato" anche da parte del Mezzogiorno).

Siamo però tra i primi ad aver avvertito le alterazioni del mercato e le iniquità tra i contribuenti. Abbiamo osservato – ben prima dello scoppio della guerra – l'effetto sui prezzi e l'artificiosa allocazione di maestranze, materiali e macchinari attratti dai cantieri del "110" e la comparsa sul mercato di molte ditte improvvisate, con maestranze non qualificate e problemi di sicurezza nei cantieri. Abbiamo a stento compreso l'ampiezza degli interventi agevolabili, l'assenza di limiti e condizioni con riferimento allo stato degli immobili, alla loro collocazione geografica, alla capienza fiscale dei possessori, alla indiscriminata possibilità di cessione dei crediti d'imposta.

L'introduzione di una riduzione dell'incentivo avrebbe certamente l'effetto di scoraggiare nuova domanda, rendendo più equilibrato il mercato nel rapporto tra domanda ed offerta e favorendo il consolidamento ed il rafforzamento delle imprese del settore delle costruzioni e stabilizzando i prezzi.

Per far fronte alla direttiva UE sulle case green (entro il 2033 classe minima D), 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.

Nonostante le distorsioni elencate sono però stati 1,7 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.

Il profilo dei beneficiari è prevalentemente rappresentato da impiegati (nel 28% dei casi), residenti in comuni con un numero di abitanti compreso tra 40.000 e 100.000 abitanti (15%) e proprietario di un appartamento in condominio composto al massimo da 8 unità abitative (25% del totale)

Se un lato quindi l'implementazione del Superbonus 110% ha quindi indubbiamente prodotto anche effetti collaterali e distorsivi, quali tempi brevi di messa a terra e un aumento dei prezzi che si è riflesso sulla finanza pubblica, vanno attentamente pesati i benefici diretti e indiretti sull'economia nazionale.

Preservare l'equilibrio del bilancio dello Stato è certamente una priorità assoluta ma, alla luce delle evidenze prodotte anche da studi di approfondimento, certamente vale la pena trovare una modalità abilitante che consenta di salvare la parte buona di un meccanismo sano seppur non sempre usato in modo corretto.

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, quindi molto bassa, dato che si scontra con una domanda abitativa – rilevata nell’indagine Nomisma sulle famiglie – che vede al vertice delle preferenze degli italiani un’abitazione ad elevata efficienza energetica (nel 40% dei casi).

Considerato che entro il 2025 scadranno tutti gli incentivi edilizi: Superbonus, ristrutturazioni, Ecobonus, Sismabonus e preso atto che il Parlamento europeo ha recentemente approvato il mandato negoziale su una proposta di legge per aumentare il tasso di ristrutturazioni e ridurre consumo energetico ed emissioni nel settore edilizi (EPBD recast o Direttiva Case Green), proposta di revisione della direttiva sulla prestazione energetica nell’edilizia che prevede una sostanziale riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e del consumo energetico nel settore entro il 2030, al fine di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, 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 che saranno approvate in sede europea con la direttiva «case green», 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.

a) Proposte di carattere generale per la riforma

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 capisaldi quali:

- la limitazione ad interventi di riqualificazione energetica o installazione di impianti a fonti rinnovabili destinati a configurazioni di autoconsumo collettivo o comunità energetiche;
- 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 stabilizzazione delle misure in un testo unico, che assicuri certezza del diritto e possibilità di pianificazione da parte dei contribuenti e delle imprese.
- la rimodulazione degli incentivi sulla base dell'energia primaria fossile risparmiata, al fine di intervenire prioritariamente su quelle classi energetiche G e F, che peraltro sono gli edifici che prevalentemente vissuti da famiglie che non hanno avuto fino ad oggi la possibilità di riqualificare quegli immobili, eliminando gli incentivi per tutti quei soggetti, per quelle tecnologie, tipo le caldaie, che comunque vengono a essere sostituite senza la necessità di incentivi, perché c'è un obbligo dal 2015
- 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 robustamente gli 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 del T.U.I.R. (Testo Unico delle Imposte sui Redditi – D.P.R. n.917/1986), consentendo alle persone e alle imprese di programmare azioni e investimenti con razionamento anche su un tempo medio/lungo.

b) Riorientamento dei bonus edilizi verso l'edilizia residenziale sociale (ers)

Si ritiene preferibile che, soprattutto quando i fruitori dei bonus edilizi siano gli acquirenti degli alloggi (ad esempio, nel caso del sisma bonus acquisti e del bonus acquisti ristrutturazioni), questi debbano essere in possesso di determinanti limiti massimi di reddito/ISEE.

Inoltre, gli alloggi dovrebbero possedere determinanti requisiti (prima casa, abitazione principale, alloggi non di lusso, ecc.), ovvero ricadere in aree particolarmente svantaggiate, come quelle dei c.d. "piccoli comuni svantaggiati" o delle aree interne. Al riguardo, misure di particolare favore (in termini di spesa massima ammissibile e di aliquote di detrazione) dovrebbero essere riservate ai costruttori e alle cooperative edilizie edificatrici che si convenzionano con i Comuni per una durata di almeno 20 anni (ai sensi degli artt.17 e 18 del D.P.R. n.380/2001-T.U. edilizia),

impegnandosi, per sé e propri aventi causa, ad applicare prezzi di vendita e/o canoni di locazione/godimento calmierati.

Occorre rendere strutturale l'accesso delle cooperative edilizie a proprietà indivisa ai vari bonus edilizi, incluso il bonus ristrutturazioni al 50% dal quale sono attualmente escluse, per interventi realizzati su immobili dalle stesse posseduti e assegnati o destinati ad essere assegnati in godimento o locazione permanente ai propri soci a canoni calmierati, di importo tendenzialmente e mediamente non superiore a quello dei canoni concordati (di cui all'art.2, comma 3, della legge n.431/1998).

c) Agevolazione di interventi su contesti urbani allargati

I bonus edilizi, nella loro attuale configurazione, interessano interventi puntuali e sincroni su edifici, che per loro natura non incidono sulla rigenerazione a livello di quartieri e aree urbane: l'attuale sistema dei bonus fiscali edilizi si è concentrato sui "microinterventi" di recupero alla scala dell'edificio, senza dare il via a interventi alla scala urbana. Inoltre, oggi l'attenzione e le risorse economiche risultano focalizzate quasi esclusivamente sugli interventi di efficientamento energetico (doverosi, ma meno costosi e più semplici), a discapito degli interventi di adeguamento/miglioramento sismico, i quali dovrebbero rappresentare anch'essi una priorità (se non "la priorità") strategica per il Paese. Il risultato è quello di avere edifici riqualificati ("nuovi") con ottime prestazioni energetiche ma inadeguati dal punto di vista strutturale ed in ambiti urbani e quartieri rimasti obsoleti e inadeguati/degradati ("vecchi") dove gli elementi di qualità urbana necessari alle attuali esigenze non sono presenti o sono insufficienti: parcheggi, percorsi ciclo-pedonali, verde fruibile e di qualità, collegamenti col contesto, servizi ecc...;

Nelle città (ma non solo), ad esempio, sono presenti grandi aree industriali o destinate a servizi (pubbliche e private) dismesse, che vedono la presenza di diversi corpi di fabbrica e che attendono da molti anni di essere adeguatamente rigenerate dal punto di vista urbanistico ed edilizio, per riconsegnarle alla collettività con rinnovate funzioni e servizi.

Vi è quindi la necessità di intervenire soprattutto su contesti urbani allargati e, quindi, di ampliare il campo di operatività dei bonus edilizi, in particolare del bonus ristrutturazioni (acquisti e non) e del sisma-bonus (acquisti e non), consentendone l'applicabilità anche agli interventi di rigenerazione urbana e di ristrutturazione urbanistica disciplinati da strumenti urbanistici attuativi di ampia scala, quali i Piani Particolareggiati di iniziativa pubblica/privata o i piani di Riqualificazione Urbana, che per loro natura interessano estesi ambiti territoriali, operando su prefissate scale temporali (di norma vanno attuati in 10 anni). In questo modo, sarebbe possibile ammettere alle agevolazioni interventi edilizi che, in base all'attuale normativa, sono impropriamente considerati di nuova costruzione (in quanto non realizzati contestualmente agli interventi di demolizione degli edifici preesistenti) e per i quali, quindi, non è possibile accedere a tali agevolazioni, malgrado il notevole apporto all'innalzamento della qualità urbana, edilizia e sociale dei contesti edificati.

d) Proposte di miglioramento del “bonus ristrutturazioni” e del “sismabonus acquisti” ai fini di favorire interventi di rigenerazione urbana.

Perché si possa efficacemente favorire il passaggio dal recupero edilizio sul singolo edificio a quello della rigenerazione alla scala urbana è opportuno prevedere le seguenti modifiche:

“Bonus ristrutturazioni”

Il cosiddetto “Bonus ristrutturazioni” è attualmente concentrato sul restauro e risanamento conservativo e sulla ristrutturazione edilizia, quindi sugli interventi “puntuali” su edifici, senza incidere sulla riqualificazione dei quartieri e delle aree urbane che più necessitano di miglioramenti:

- migliorarne il campo d’azione prevedendo espressamente che sia applicabile anche agli interventi di riqualificazione urbanistica;

- prevederne l’entrata a regime dell’aliquota 50%, così da consentire la programmazione e realizzazione degli interventi più lunghi e complessi, in particolare quelli di riqualificazione urbana

- differenziare le aliquote relativamente a

1. tipi di intervento (termica 60, sismica 100,)
2. alle zone in cui vengono effettuate (in termini di rischio sismico preferibile intervenire sulle zone urbane densamente popolate e quelle a maggior rischio sismico)
3. dimensione dei fabbricati (no fabbricati monofamiliari, gli interventi hanno maggiori effetti sui fabbricati grandi)

“Sismabonus acquisti”

- esplicitarne meglio il campo d’azione prevedendo espressamente che sia applicabile anche agli interventi edilizi e urbanistici realizzati nell’ambito di piani o programmi di riqualificazione urbana comunque denominati, oppure collocati in ambiti urbani consolidati, e realizzati in conseguenza della demolizione di edifici preesistenti e di loro sostituzione, senza limiti temporali legati alla preesistenza e all’intervento di demolizione;

- prevederne l’entrata a regime, in quanto l’attuale scadenza (31/12/2024) e il meccanismo delle continue proroghe impedisce la programmazione e la realizzazione degli interventi di rigenerazione urbana più complessi che richiedono tempi di progettazione ed esecuzione maggiori (es: ottenimento titoli abilitativi, bonifiche, demolizioni, realizzazione ecc...)

e) Affiancamento ai bonus edilizi di un confacente sistema di disincentivi fiscali

Gli ultimi dati forniti da Enea ci dicono che, a fronte di un ammontare di spesa a carico dello Stato, per tutti i bonus edilizi, pari a 120 miliardi di €, risultano effettuati interventi sull’1% del patrimonio edilizio esistente.

Occorre, pertanto, introdurre nell’ordinamento anche un efficace sistema di disincentivi all’inazione dei proprietari privati, attribuendo in tal senso un nuovo e più rilevante ruolo ai Comuni e alle Regioni.